

**“L’INQUINAMENTO ACUSTICO:  
LA ZONIZZAZIONE ACUSTICA E GLI OBBLIGHI DI BONIFICA DELLE IMPRESE”**

A cura del dott. ssa Gilda Zennaro

**INDICE SOMMARIO: PREMESSA - CAPITOLO 1: L’INQUINAMENTO ACUSTICO: LA DISCIPLINA GENERALE- 1.1** Il rumore e il suono : definizione, effetti e parametri di misura- **1.2** Il D.p.c.m. 1 marzo 1999-**1.3** La legge Quadro n. 447/1995 e i D.p.c.m attuativi-**1.3.1** Il Piano di zonizzazione acustica del Comune-**1.3.2** Il criterio differenziale: una questione irrisolta?-**1.3.3** L’ordinanza contingibile e urgente alla luce della giurisprudenza-**1.3.4** Le funzioni e i poteri del Comune: il contenzioso sui provvedimenti-**1.4** Il D.p.c.m. 11 dicembre 1996 : gli impianti a ciclo produttivo continuo.- **CAPITOLO 2: GLI OBBLIGHI DI BONIFICA DELLE IMPRESE - un breve vademecum - 2.1** Obblighi delle imprese nei Comuni sprovvisti di classificazione-**2.2** Obblighi delle imprese nei Comuni dopo la zonizzazione-**2.2.1** Gli impianti esistenti-**2.2.2** I nuovi impianti-**2.3** Gli impianti a ciclo produttivo continuo - **2.4** Un esempio di classificazione acustica: il Comune di Venezia-**2.5** Il tecnico competente in acustica-**2.6** Funzioni amministrative di vigilanza e controllo e i provvedimenti adottabili dalla P.a. in caso di superamento dei limiti-**2.7** Sanzioni amministrative-**2.8** Sanzioni civili-**2.9** Sanzioni penali-**2.10** Il Piano di risanamento acustico delle imprese- **2.10.1** Il procedimento di approvazione : alcuni esempi regionali.- **GIURISPRUDENZA: a. Civile - b. Penale - c. Amministrativa**

§§§§§

**PREMESSA .**

E’ ormai un dato acquisito non solo a livello scientifico, ma anche a livello politico e della coscienza civile collettiva, che l’inquinamento acustico costituisce un problema ambientale di grande rilevanza soprattutto nelle grandi aree urbane. Il rumore, infatti, si presenta spesso sotto forma di “sgradevole disturbo”, ma al di là di determinate soglie di tollerabilità può rappresentare un vero e proprio rischio per la salute dell’uomo e, in ogni caso, è in grado di incidere sensibilmente sulla qualità della vita della popolazione. Una conferma si ottiene dai numerosi rapporti scientifici pubblicati, ad esempio dall’O.M.S.<sup>1</sup>, e, per quanto riguarda l’Italia, da un’indagine condotta nel 1995 dal Ministero dell’Ambiente da cui è risultato che oltre il 72% della popolazione è esposta a elevati livelli di rumore .<sup>2</sup> L’individuazione di una corretta risoluzione delle problematiche ambientali è, senza dubbio, una delle sfide più significative che le società industriali sono chiamate ad affrontare alle soglie del nuovo millennio, anche nell’ottica del perseguimento dello “sviluppo sostenibile” così come definito alla conferenza delle Nazioni Unite su “Ambiente e Sviluppo” (Rio de Janeiro , 1992).<sup>3</sup> Tuttavia, questo tipo di inquinamento - che come gli altri ( dell’aria, del suolo e dell’acqua) è quasi esclusivamente conseguenze delle attività umane - può essere opportunamente mitigato attraverso un complesso di misure e accorgimenti tecnici, di opportuni e specifici provvedimenti amministrativi, nonché di atti di pianificazione urbanistica-ambientale. Tra quest’ultimi, la classificazione ( c.d. zonizzazione ) acustica del territorio rappresenta sicuramente uno degli strumenti di intervento più importanti e, almeno sulla carta, efficaci previsti dalla legislazione per porre rimedio al problema.

In quest’ottica la normativa in tema di inquinamento acustico chiama gli Enti locali , soprattutto il Comune, a svolgere un ruolo di primissimo piano. Ed è questo il presupposto di base della mia tesi, che, piuttosto che

---

<sup>1</sup> [www.euro.who.int/](http://www.euro.who.int/)

<sup>2</sup> [www.miniambiente.it](http://www.miniambiente.it)

<sup>3</sup> <http://www.are.admin.ch/are/it/>

illustrare puntualmente la legislazione, vuole innanzitutto fornire un quadro schematico e, si spera, esauriente dei sistemi per il controllo dell'inquinamento acustico affidati dalla normativa al Comune.

La tesi, nel capitolo 1, avvia l'esposizione con alcune definizioni di acustica di base e, dopo un' essenziale descrizione dei principi contenuti nelle disposizioni legislative fondamentali, tratta gli aspetti più problematici della normativa alla luce della giurisprudenza, come ad esempio il criterio differenziale e i poteri della Pubblica Amministrazione in materia. Nel capitolo 2, ho cercato di creare una sorta di vademecum per gli obblighi di bonifica previsti dalla normativa per le imprese, sia nei Comuni con zonizzazione sia in quelli sprovvisti, ponendo particolare attenzione alle sanzioni e ai controlli, al fine di renderlo il più possibile pratico e operativo. In questo capitolo vengono anche brevemente illustrati sia le legislazioni di dettaglio emanate da alcune Regioni, in particolare la mia, il Veneto, sia un' esempio di classificazione acustica del territorio, in particolare nel mio Comune, il Comune di Venezia.

Infine, un'appendice dedicata alla giurisprudenza, la tesi riporta alcune delle sentenze sull'inquinamento acustico da me ritenute le più significative e richiamate ad esempio nei capitoli precedenti.

## **CAPITOLO 1: L'INQUINAMENTO ACUSTICO: LA DISCIPLINA GENERALE.**

### **1.1 Il rumore e il suono: definizioni, effetti e parametri di misura.**

Prima di affrontare la disciplina generale dell'inquinamento acustico è opportuno tracciare brevemente alcune nozioni fondamentali in materia, quantomeno per conoscere il significato dei termini su cui s'innesterà il discorso. Il "suono" consiste nella trasmissione attraverso un mezzo materiale (aeriforme, liquido o solido) delle vibrazioni comunicate al mezzo medesimo da una sorgente sonora, a sua volta in vibrazione.<sup>4</sup> Il suono è, dunque, una perturbazione meccanica (per successive compressioni e depressioni) di carattere oscillatorio che si propaga in un corpo elastico.<sup>5</sup> Una sorgente sonora può essere costituita da qualsiasi oggetto, dispositivo, macchina o essere vivente atto a produrre emissioni sonore. Il suono, o emissione sonora, semplicemente realizza una "interruzione del silenzio"; nel senso comune il suono è pacificamente inteso con una connotazione positiva. Il "rumore" viene, invece, comunemente definito come "un suono non desiderato" o come "una sensazione udita sgradevole, fastidiosa, molesta e nociva".<sup>6</sup>

Il concetto di rumore ha, quindi, un valore naturalistico e non giuridico; rumore non significa semplicemente produzione di vibrazioni sonore, ma produzione di vibrazioni sonore tali da rendere il suono non sopportabile. Il rumore produce effetti negativi sia nei confronti delle persone sia nei confronti dei beni; i suoi effetti dipendono principalmente dall'intensità del rumore e dalla durata dell'esposizione. Gli effetti nocivi del rumore, descritti dalla scienza, possono essere di tre tipi:<sup>7</sup> 1) Effetti uditivi (modificazioni patologiche irreversibili, sordità da rumore per esposizione prolungata oppure modificazioni reversibili da trauma acustico); 2) Effetti extrauditivi (possono interessare quasi tutti gli organi e gli apparati interni con disturbi funzionali ed organici, quali: diminuzione dell'efficienza cardiaca, aumento ed accelerazione della frequenza respiratoria, ulcere nell'apparato intestinale, danni al sistema nervoso, stati di depressione, eccitazione, nevrosi); 3) Effetti sull'attività lavorativa (diminuzione dell'efficienza lavorativa a causa dell'interferenza nelle comunicazioni verbali e azione stancante sulle funzioni psico-motorie, attenuazione dello stato di vigilanza e dell'attenzione degli operatori con conseguente aumento del rischio di infortuni).

Per poter quantificare l'entità del fenomeno acustico, il suono deve essere valutato entro intervalli ben specificati che presuppongono delle soglie limite. La misura del suono implica la misura del livello di pressione sonora (SPL); l'unità di misura di tale grandezza è il Pascal. Poiché il campo dinamico dell'udito umano è molto ampio la fisica ha stabilito di esprimere i parametri acustici come logaritmo del rapporto tra il

<sup>4</sup> "Suoni e rumori della città: ambiente acustico" a cura di Malatesta, Arpini, Milano 2003, pg.2

<sup>5</sup> "L'Inquinamento acustico", ed. Giuffrè Enti Locali, Autori Vari, 1996, pg.1

<sup>6</sup> Dizionario Devoto-Oli

<sup>7</sup> www.fortechiaro.it

valore misurato (p) ed un valore di riferimento pari alla più piccola pressione in grado di produrre una sensazione sonora (p<sub>0</sub>) esprimendo la misura della pressione sonora in dB(decibel).

Il livello espresso in dB è pari a dieci volte il logaritmo del rapporto fra il valore misurato ed un valore di riferimento, cioè in formula : <sup>8</sup> SPL(dB) = 10 log (p<sub>2</sub>/p<sub>1</sub>) = 20 log p/p<sub>0</sub>

Ove p<sub>0</sub> è la pressione sonora di riferimento, in sostanza il valore della soglia di udibilità.

Il decibel è, perciò, un metodo per esprimere una misura; esprime quante volte una grandezza è maggiore o minore di un'altra assunta come riferimento. Essendo il dB un'unità di tipo logaritmico , un aumento di 3 dB del livello sonoro determina un raddoppio dell'energia acustica rilevabile.

Per valutare il rumore rispetto ai suoi effetti sull'uomo occorre stabilire una corrispondenza tra il livello di pressione sonora , l'analisi in frequenza e la sensazione sonora. Ora, poiché l'orecchio umano è più sensibile a certe frequenze piuttosto che ad altre , sono state create delle curve di pesatura che adattano la risposta degli strumenti per la misura del suono alla sensibilità propria dell'orecchio.

A tal fine sono state stabilite a livello internazionale delle curve contraddistinte con le lettere A,B,C, e D.<sup>9</sup>

La curva generalmente più utilizzata è quella A che tiene conto della scarsa sensibilità ai suoni a bassa frequenza rispetto a quelli con frequenze medio alte. I livelli di pressione sonora a cui viene applicata la curva di pesature A vengono espressi mediante il riferimento dB(A) (a tale valore fa riferimento anche la normativa sul rumore).

Un altro aspetto importante nel valutare il rumore è la sua variazione nel tempo. Infatti, quasi sempre il livello sonoro non è costante per cui all'andamento variabile si sostituisce un livello equivalente ( Leq), cioè il livello di un ipotetico rumore costante, della stessa durata e della stessa energia del rumore variabile che misuriamo.

In sostanza, il Leq può definirsi come una media dei valori del fenomeno complessivo.

Per rendere un'idea dei livelli sonori che percepiamo di solito , nella tabella che segue , ho riportato alcuni esempi di rumori comuni: <sup>10</sup>

**Livello dei rumori (in decibel) : dB(A)**

130	Soglia del dolore
125	perforatrice automatica su pietra
120	tromba d'auto
110	pressa a tranciare
100	passaggio di treno( dalla sala d'attesa)
90	officina rumorosa
80	pressa per stampare
70	automobile media ( a 5m.)
60	conversazione
50	frigorifero domestico
40	abitazione normalmente rumorosa
30	fruscio di foglie
20	orologio da tasca
10	bisbiglio ( a 4m.)
0	Soglia dell'udibilità

<sup>8</sup> "La misura del suono", Opera, Bruel & Kjaer ,1986, pg.5

<sup>9</sup> "L'inquinamento da rumore", COSA , Roma , 1992, pg.11

<sup>10</sup> Dizionario De Voto Oli

### **1.2 Il D.p.c.m. 1 marzo 1999.**

Il Dpcm 1.03.1991<sup>11</sup> ha rappresentato il primo intervento dello Stato per disciplinare l'inquinamento acustico e, nel contempo, sottoporre a controllo i livelli di esposizione acustica della popolazione e dell'ambiente. Con questo decreto si è preso atto della grave situazione di inquinamento acustico in particolare nelle aree urbane, e si è proceduto alla fissazione dei limiti massimi di esposizione al rumore da applicare su tutto il territorio nazionale -in attesa dell'approvazione di una legge quadro in materia- quali misure immediate ed urgenti di salvaguardia della qualità ambientale e della esposizione umana al rumore (art.1). Fino a quel momento la materia era stata regolata principalmente attraverso l'applicazione del codice civile (art.844 c.c."Immissioni") e del codice penale ( art.659 c.p. "Disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone") che a tutt'oggi vengono, peraltro, utilizzate. Il decreto del 1991 definisce il concetto di "rumore" inteso come "qualunque emissione sonora che provochi sull'uomo effetti indesiderati, disturbanti o dannosi o che determini un qualsiasi deterioramento qualitativo dell'ambiente." La disciplina in oggetto veniva, tuttavia, riservata soltanto a due categorie di destinatari: a) agli impianti industriali (comprese le imprese artigianali); b) alle attività temporanee.

Tale decreto disciplina l'inquinamento derivante dagli ambienti interni agli edifici, dagli impianti tecnici degli edifici, dalle attività lavorative ed impianti industriali interni solo se provocanti diffusione di rumore all'esterno; dalle attività lavorative ed impianti industriali esterni se provocanti diffusione di rumore in zone limitrofe estranee all'attività; dalle aree adibite ad infrastrutture sportive e ricreative ; dai parcheggi e dai depositi. Sono, invece, espressamente escluse dal campo di applicazione del decreto (art.1) le sorgenti sonore con effetti esclusivamente all'interno di locali adibiti ad attività industriali o artigianali senza diffusione di rumore nell'ambiente esterno ; le aree e attività aereo portuali ; le attività temporanee, quali cantieri edili; le manifestazioni aperte al pubblico se comportanti l'impiego di apparecchiature rumorose.

Il decreto introduce anche il concetto di classificazione acustica del territorio ( art.2) , la c.d. zonizzazione acustica. Tale compito è attribuito dalla normativa al Comune, il quale deve classificare il proprio territorio sulla base della suddivisione in zone riportata nella tabella 1 del decreto , ossia le 6 classi di destinazione d'uso:

- Classe I - Aree particolarmente protette.( nelle quali la quiete rappresenta un elemento di base per la loro utilizzazione: aree ospedaliere, scolastiche, destinate al riposo e allo svago, aree residenziali rurali, aree di particolare interesse urbanistico, parchi pubblici etc.).
- Classe II - Aree destinate ad uso prevalentemente residenziale.(aree urbane interessate prevalentemente da traffico veicolare, con bassa densità di popolazione e limitata presenza di attività commerciali ed assenza di attività industriali ed artigianali.)
- Classe III - Aree di tipo misto.( aree urbane interessate da traffico veicolare locale o di attraversamento, con media densità di popolazione, con presenza di attività commerciali ed uffici, con presenza limitata di attività artigianali e con assenza di attività industriali, aree rurali interessate da attività con impiego di macchine operatrici.)
- Classe IV - Aree di intensa attività umana. (aree urbane interessate da intenso traffico veicolare, con alta densità di popolazione, con elevata presenza di attività commerciali e di uffici, con presenza di attività artigianali, aree in prossimità di strade di grande comunicazione, di linee ferroviarie, di porti e aeroporti, con limitata presenza di piccole industrie.)
- Classe V - Aree prevalentemente industriali. ( con insediamenti industriali e scarse abitazioni.)
- Classe VI - Aree esclusivamente industriali.( con insediamenti industriali, prive di insediamenti abitativi.)

---

<sup>11</sup> G.U. serie generale n. 57 del 8 marzo 1991

Per ogni classe sono stabiliti valori limite massimi del livello sonoro equivalente in base alla destinazione d'uso della zona (riportati nella tabella 2 del decreto ) con distinzione fra periodo diurno (6.00-22.00) e notturno (22.00-6.00) ossia:

Classe di destinazione d'uso del territorio.	Diurno Leq in dB (A)	Notturmo Leq in dB (A)
I aree particolarmente protette	50	40
II aree prevalentemente residenziali	55	45
III aree di tipo misto	60	50
IV aree di intensa attività umana	65	55
V aree prevalentemente industriali	70	60
VI aree esclusivamente industriali	70	70

Il decreto introduce un ulteriore criterio per la tutela della popolazione dell'inquinamento acustico: il c.d. criterio differenziale. Gli art. 2 comma 2, infatti, dispone che nelle zone non esclusivamente industriali (ovverosia tutte, tranne la classe VI) vige l'obbligo di rispettare non solo i valori limite assoluti ma anche i valori limite differenziali. Tale valore limite differenziale consiste nella differenza tra il livello equivalente di rumore ambientale ( $L_a$ , rumore prodotto da tutte le sorgenti di rumore esistenti in un dato luogo e durante un determinato tempo) e il rumore residuo ( $L_r$ , rumore rilevato escludendo la sorgente sonora disturbante).<sup>12</sup> La normativa prevede che il valore limite differenziale per le zone dette sopra non può essere superiore a 5 dB (A) durante il periodo diurno e 3 dB (A) durante il periodo notturno, stabilendo che la misura debba essere fatta all'interno degli ambiente abitativi e nel tempo di osservazioni del fenomeno acustico.

L'art 3 comma 1 stabilisce che, avvenuta la zonizzazione comunale, le imprese interessate, al fine di fruire del graduale adeguamento ai limiti fissati, possono presentare alla Regione entro 6 mesi dall'entrata in vigore del decreto un apposito piano di risanamento da realizzarsi entro un massimo di 30 mesi. Qualora non lo presentino, è previsto che debbano adeguarsi entro lo stesso limite di tempo.

L'art 2 comma 3 dispone che agli impianti a ciclo produttivo continuo, all'epoca operanti nelle zone non esclusivamente industriali, in considerazione delle necessità della produzione, era concesso il termine di 5 anni per l'adeguamento al menzionato criterio differenziale, salva la possibilità di avvalersi in via prioritaria delle norme relative alla delocalizzazione degli impianti industriali.

In attesa della zonizzazione, il decreto stabilisce all'art. 6 un regime transitorio per le sorgenti sonore fisse, concedendo limiti di rumorosità più elevati per le quattro zone acustiche previste, ossia:

Zona	Limite diurno Leq(A)	Limite Notturmo Leq (A)
Tutto il territorio nazionale	70	60
Zona A (agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio)	65	55
Zona B (le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, in diverse dalle zona A)	60	50
Zone esclusivamente industriali	70	70

<sup>12</sup> S. di Rosa e M. del Sordo, "Amletica inquietudine: meglio il trapano del dentista o il rumore del suo Compressore", in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it)

L'art. 4 del decreto imponeva alle Regioni e alle Province autonome l'adozione di piani annuali d'intervento per la bonifica dall'inquinamento acustico, nonché l'emanazione di direttive per la predisposizione, da parte dei Comuni, di piani di risanamento esecutivi dei piani regionali, stabilendo altresì il contenuto strutturale di tali piani.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 517 del 30 dicembre 1991,<sup>13</sup> ha annullato la maggior parte delle disposizioni contenute nel decreto sul rilievo che "non spetta allo Stato prevedere, in materia di fissazione dei limiti massimi di emissione sonora, principi organizzativi e indirizzi, delle regioni e delle province autonome, nonché oneri alle imprese, ...".

Il decreto si presentava scarsamente applicabile<sup>14</sup>, sia per il giudizio di illegittimità costituzionale, sia per la sua stessa natura di atto amministrativo generale a contenuto non normativo sia, infine, perché mancava di sistematicità posto che non affrontava in modo completo i diversi aspetti di interesse.<sup>15</sup>

In sostanza, le uniche disposizioni concretamente applicabili risultavano quelle che fissavano il regime transitorio, ancora vigente per i Comuni sprovvisti di zonizzazione.

### **1.3 La legge quadro n.447/1995 e i D.p.c.m attuativi.**

La legge 447 del 26 ottobre 1995<sup>16</sup> "Legge quadro sull'inquinamento acustico" si prefissa l'obiettivo di disciplinare unitariamente la materia dell'inquinamento acustico dettando i principi fondamentali a tutela dell'ambiente esterno e dell'ambiente abitativo, con esclusione, in quest'ultimo caso, di quelli destinati ad attività produttive, per i quali si applicano le norme in materia di sicurezza e protezione dei lavoratori. (D.l.vo n.277/1991). L'ambiente abitativo è, dunque, l'ambiente interno agli edifici destinati ad attività umane, fatta eccezione per gli ambienti destinati ad attività produttive, salvo per quanto concerne l'immissione di rumore da sorgenti sonore esterne ai locali in cui si svolgono le attività produttive.<sup>17</sup>

Il carattere onnicomprensivo della legge è evidenziato dalla definizione stessa di "inquinamento acustico" che è riportato all'art. 2. Con questo termine si intende, infatti, "l'introduzione di rumore nell'ambiente abitativo o nell'ambiente esterno tale da provocare fastidio o disturbo al riposo ed alle attività umane, pericolo per la salute umana, deterioramento dell'ecosistema, dei beni materiali, dei monumenti, dell'ambiente abitativo o dell'ambiente esterno tale da interferire con le legittime fruizioni degli ambienti stessi". La legge divide le sorgenti sonore, in fisse e mobili, mentre le prime sono descritte analiticamente (impianti ed installazioni industriali, infrastrutture, parcheggi, depositi di mezzi di trasporto, e finanche aree adibite ad attività sportive e ricreative); le seconde sono menzionate in via residuale (ogni sorgente sonora che non è fissa). A questa legge, che ha definito il "quadro di riferimento", sono collegati una serie di decreti attuativi e molte leggi regionali. Un importante decreto attuativo della 447/95 è il D.M.A. 11/12/96 "Applicazione del criterio differenziale per gli impianti a ciclo produttivo continuo"<sup>18</sup> di cui si parlerà in seguito. Per tener conto della difficoltà di applicazione della normativa sono stati emanati molti decreti, fra questi i più importanti, ai fini del nostro discorso, sono sicuramente il D.P.C.M. 14/11/97 "Determinazione dei valori limite delle sorgenti sonore"<sup>19</sup>; il D.M. 16/3/98 "Tecniche di rilevamento e di misurazione dell'inquinamento acustico"<sup>20</sup>; D.P.C.M. 31/3/98 "Atto di indirizzo e coordinamento recante criteri generali per l'esercizio dell'attività di tecnico competente in acustica, ai sensi dell'art. 3 comma 1 lettera b), e dell'art. 2, commi 6, 7 e 8, della legge 26 ottobre 1995, n. 447 "legge quadro sull'inquinamento acustico"<sup>21</sup>.

<sup>13</sup> Giur. it. 1992, I,1,598

<sup>14</sup> "Manuale di diritto ambientale", P. Dell'Anno, Cedam, 2004.

<sup>15</sup> Rivista Ambiente Italia, Protezione civile, 2004

<sup>16</sup> Suppl.ord.G.U. serie generale n.254 del 30.10.1995

<sup>17</sup> Miccichè, "Rassegna di giurisprudenza in materia di inquinamento acustico", Rivista giuridica dell'ambiente, 2001, vol.6 pg.844

<sup>18</sup> G.U. n. 52 del 4/3/97

<sup>19</sup> G.U. n. 280 del 1/12/97

<sup>20</sup> G.U. n. 76 del 1/4/98

<sup>21</sup> GU n. 120 del 26/5/98

Molte Regioni hanno provveduto a legiferare in materia, fra queste ad esempio la L.R.Lombardia n.13/2001, L.R. Emilia Romagna n.15/2001.

La legge quadro affida la funzione centrale di indirizzo al Ministero dell'Ambiente. Competenze specifiche sono attribuite anche ai Ministeri della Sanità, dei Lavori Pubblici, dei Trasporti e della Navigazione, dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato.

La legge ha come finalità di stabilire i principi fondamentali in materia di tutela dell'ambiente esterno e dell'ambiente abitativo dall'inquinamento acustico.

Ai principi introdotti è stato assegnato il valore di principi fondamentali non modificabili dal potere legislativo attribuito alle Regioni ai sensi dell'art. 117 della costituzione.

La legge individua anche una nuova figura professionale: il tecnico competente( art.2) che ha il compito di svolgere le attività tecniche connesse alla misurazione dell'inquinamento acustico, alla verifica del rispetto o del superamento dei limiti e alla predisposizione degli interventi di riduzione dell'inquinamento acustico.

La legge disegna le competenze dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni. Allo Stato competono primariamente le funzioni di indirizzo, coordinamento o regolamentazione, in particolare la legge prevede che vengano emanati 14 decreti. Alle Regioni, oltre a dover promulgare una legge che definirà, tra le altre cose, i criteri per la suddivisione in zone del territorio comunale, spettano, inoltre, la definizione di criteri da seguire per la redazione della documentazione di impatto acustico e delle modalità di controllo da parte dei Comuni e l'organizzazione della rete dei controlli.

Le competenze affidate alle Province sono quelle dell'art. 14 della 142/90<sup>22</sup> "Ordinamento delle Autonomie locali" e riguardano le funzioni amministrative di interesse provinciale o sovracomunale per il controllo delle emissioni sonore. Le Regioni e lo Stato possono delegare loro ulteriori funzioni amministrative.

Le funzioni e i compiti dei Comuni le troviamo definite su più articoli. L'art. 6 elenca le competenze amministrative; l'art. 7 tratta dei piani di risanamento dei comuni; l'art. 8 dell'impatto acustico; l'art. 10 delle sanzioni amministrative di competenza comunale; l'art. 14 i controlli. Il Comune svolge, altresì, importanti funzioni programmatiche, tra le quali, l'adozione e l'adeguamento dei regolamenti locali per l'attuazione della disciplina statale e regionale e la realizzazione della classificazione acustica del territorio, come già previsto dal D.p.c.m del 1991.

E' previsto un complesso sistema di pianificazione che coinvolge ai diversi livelli di competenza Stato, Regioni ed enti locali: piani nazionali pluriennali per il contenimento delle emissioni sonore delle linee ferroviarie, delle metropolitane, delle autostrade e strade statali, con limiti stabiliti per ogni tipo di trasporto; piani di contenimento ed abbattimento del rumore prodotto da servizi pubblici di trasporto, incluse le autostrade, predisposti dalle società ed enti gestori, secondo le direttive del Ministero dell'Ambiente, nei casi di superamento dei limiti di emissione ed immissione; piani regionali triennali di intervento per la bonifica dall'inquinamento acustico; piani comunali di risanamento acustico, da adottare nel caso di superamento dei valori di attenzione, nonché nel caso di contatto diretto di aree con superamento del differenziale acustico ammesso; piani urbanistici locali, con previsione delle zone acustiche; piani urbani del traffico.

Prima della legge quadro, dal D.P.C.M. 1 marzo 1991 erano fissati i soli limiti di immissione, distinti, come si è visto, in assoluti e differenziali. La legge innova e introduce, per la prima volta, i concetti di valori limite di emissione, valori di attenzione e di qualità, prevedendone la concreta determinazione con successivo decreto.

Il D.P.C.M. 14 novembre 1997 (entrato in vigore il 1° gennaio 1998) fissa, appunto, i valori limite da rispettare. In particolare:l'art. 2 fissa i valori limite di emissione, ossia il valore massimo di rumore che può essere emesso da una sorgente in prossimità della stessa; gli articoli 3 e 4 fissano i valori limite di immissione, ossia il valore massimo di rumore che può essere immesso da una o più sorgenti sonore

---

<sup>22</sup> Art. 14 (Funzioni) "Spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori ... g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore.."

nell'ambiente abitativo o nell'ambiente esterno, misurato in prossimità dei ricettori. Tali valori si distinguono sempre in assoluti e differenziali. I primi sono determinati con riferimento al livello equivalente di rumore ambientale, i secondi sono determinati con riferimento alla differenza tra il livello equivalente di rumore ambientale e rumore residuo. L'art. 6 fissa i valori di attenzione, ossia il valore di rumore che segnala la presenza di un potenziale rischio per la salute umana o per l'ambiente. L'art. 7 fissa i valori di qualità, ossia il valore-obiettivo da conseguire nel breve, medio, lungo periodo.

Il DPCM 14/11/97 conferma l'impostazione del DPCM 1/3/91 che fissava limiti di immissione assoluti per l'ambiente esterno in un'unica tabella valida per tutte le tipologie di sorgenti.

Questo limite è un valore "tutti dentro"<sup>23</sup> ed è determinato in un qualsiasi punto ricettore come somma dei contributi di tutte le sorgenti.

Il valore numerico del limite assoluto di immissione è suddiviso per sei zone di destinazione d'uso e corrisponde esattamente ai limiti fissati dal DPCM 1/3/91.

**Figura 2 – Valori limite assoluti di immissione per l'ambiente esterno fissati dal DPCM 14/11/97 (art. 3 e tabella C).**

classi di destinazione d'uso del territorio.	tempi di riferimento	
	diurno (6.00-22.00)	notturno (22.00-6.00)
I aree particolarmente protette	50	40
II aree prevalentemente residenziali	55	45
III aree di tipo misto	60	50
IV aree di intensa attività umana	65	55
V aree prevalentemente industriali	70	60
VI aree esclusivamente industriali	70	70

Al tavolo tecnico della Conferenza Stato-Regioni (era previsto dalla legge quadro che su questo decreto fossero sentite le regioni e le province autonome) la scelta di "clonare" i limiti assoluti di immissione fissati dal DPCM 1/3/91 nel DPCM 14/11/97, fu criticata dalle Regioni che proposero, in alternativa, di prevedere limiti assoluti di immissione diversificati per tipologia di sorgente.<sup>24</sup>

Anche i limiti differenziali di immissione coincidono con quelli già fissati dal DPCM 1/3/91 e, precisamente, all'interno degli ambienti abitativi l'incremento al rumore residuo apportato da una sorgente specifica non può superare il limite di 5 dB in periodo diurno e di 3 dB in periodo notturno.

Sono una novità, invece, i limiti di emissione.

Per com'è impostato il decreto, i limiti di emissione sono da intendersi, più propriamente, come "livelli di emissione relativi a una specifica sorgente valutati al ricettore". Il decreto li fissa anch'essi suddivisi nelle sei classi di destinazione d'uso del territorio e numericamente li pone ad un valore che è 5 dB inferiore al limite assoluto di immissione per la stessa classe. Questi, quindi, sono valori che devono essere rispettati dalle singole sorgenti sonore.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> L.Menini, "La legge quadro e i decreti attuativi", in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it)

<sup>24</sup> vedi nota precedente.

<sup>25</sup> "Diritto dell'ambiente", Corsetti, Fracchia, Ferrara, Rason, ed. La Terza, 2004.

**Figura 3 – Valori limite di emissione fissati dal DPCM 14/11/97 (art. 2 e tabella B).**

Classe di destinazione d'uso del territorio	Diurno Leq in dB (A)	Notturmo Leq in dB (A)
I aree particolarmente protette	45	35
II aree prevalentemente residenziali	50	40
III aree di tipo misto	55	45
IV aree di intensa attività umana	60	50
V aree prevalentemente industriali	65	55
VI aree esclusivamente industriali	65	65

Altra novità del decreto sono i valori di qualità fissati anch'essi diversificati per le classi di destinazione d'uso e numericamente di 3 dB più bassi del limite assoluto di immissione per la stessa classe.

**Figura 4 – Valori di qualità fissati dal DPCM 14/11/97 (art. 7 e tab.D).**

Classe di destinazione d'uso del territorio	Diurno Leq in dB (A)	Notturmo Leq in dB (A)
I aree particolarmente protette	47	37
II aree prevalentemente residenziali	52	42
III aree di tipo misto	62	52
IV aree di intensa attività umana	62	52
V aree prevalentemente industriali	67	57
VI aree esclusivamente industriali	70	70

Con l'emanazione del D.M. 16/3/98, entrato in vigore il 2/4/98, vengono definitivamente abbandonate le metodologie e le tecniche di misurazione fissate dal D.P.C.M. 1/3/91 e rimaste transitoriamente in vigore dopo l'emanazione del D.P.C.M. 14/11/97.

I due decreti assieme quindi, il D.P.C.M. 14/11/97 e il D.M. 16/3/98, si integrano e fissano limiti, indicatori utilizzati per la definizione dei limiti, metodologie e tecniche per il controllo del rispetto dei limiti.

Tutti i limiti (emissione, immissione) e valori (attenzione, qualità) si basano sul "livello energetico medio secondo la curva di ponderazione A". Il limite di emissione, il limite assoluto di immissione, il valore di attenzione e il valore di qualità sono fissati come "livello equivalente" ( $L_{Aeq}$ ) riferito all'intero periodo di riferimento (che può essere diurno oppure notturno). Il limite assoluto di immissione, il valore di attenzione e il valore di qualità vengono determinati come somma del rumore prodotto da tutte le sorgenti di rumore esistenti in un dato luogo (il decreto lo chiama rumore ambientale). Il valore limite di emissione, invece, va riferita a una sorgente specifica ed è, quindi, un livello di sorgente che si valuta in corrispondenza di punti ricettori utilizzati da persone e comunità. Ovviamente la difficoltà della sua determinazione è legata alla possibilità e capacità di "scorporo" del contributo della sorgente. Il limite differenziale di immissione invece utilizza ancora un  $L_{Aeq}$  valutato su un tempo di misura rappresentativo del fenomeno sonoro della specifica sorgente che si vuol valutare. Dai decreti risulta chiaro che il livello differenziale di rumore (e quindi il rispetto del limite differenziale di immissione) si valuta unicamente negli "ambienti abitativi" che per come sono definiti al comma 1 lettera b) dell'art. 2 della 447/95 possono essere solo "ambienti interni ad un edificio".

### 1.3.1 Il piano di zonizzazione acustica del Comune.

La classificazione acustica del territorio ( c.d. "zonizzazione acustica") prevede la divisione e la classificazione del territorio comunale in zone acustiche omogenee.

Il Piano di Zonizzazione acustica è uno strumento urbanistico di settore e consiste nell'assegnazione a porzioni omogenee di territorio di una classe che, attraverso parametri acustici, descrive l'ambiente di vita in relazione al disturbo provocato dal rumore.<sup>26</sup>

La finalità perseguita con questo strumento è chiara e consiste nel miglioramento della qualità acustica delle aree urbane e, più in generale, di tutti gli spazi fruiti dalla popolazione.

Rappresenta, almeno in teoria, un indispensabile strumento di pianificazione, prevenzione e di risanamento dello sviluppo urbanistico, commerciale, artigianale e industriale, salvaguardando, ove possibile, la diffusione indiscriminata di rumore.

La classificazione consiste essenzialmente nella suddivisione del territorio in zone acustiche con l'assegnazione, a ciascuna di esse, di una delle 6 classi indicate dal D.p.c.m. 14.11.1997.

Ad ogni classe corrispondono altrettanti limiti, che come si è detto, sono:

- valori limite di immissione
- valori limite di emissione
- valori di qualità
- valori di attenzione

L'adozione della classificazione acustica è un atto che genera un preciso onere a carico dei Comuni già dal D.p.c.m. 1.3.1991; l'obbligo è stato ribadito dalla legge quadro, ancorché la sua esecuzione non sia sottoposta ad alcun termine perentorio.

Un ruolo primario nella programmazione della zonizzazione viene affidato dalla normativa alle Regioni, che, innanzitutto, devono stabilire i criteri in base ai quali i Comuni provvedono alla classificazione, le modalità, le scadenze e le sanzioni per la mancata adozione del provvedimento pianificatorio.

Le Regioni, nel determinare i criteri in base ai quali i Comuni devono predisporre la classificazione, non devono attenersi a criteri rigidi ma, al contrario, fruiscono di margini molto ampi.

L'unico limite previsto dalla normativa (art. 4 comma 1 lett.a) è il divieto di contatto diretto di aree i cui limiti si discostano in misura superiore a 5 dB(A) di livello sonoro equivalente. Qualora tale vincolo non possa essere rispettato, la normativa prevede che venga disposta la redazione da parte dei Comuni di piani di risanamento acustico. La Zonizzazione acustica fornisce il quadro di riferimento per valutare i livelli di rumore nel territorio; su tale base, poi, vengono programmati gli interventi di prevenzione o riduzione dell'inquinamento acustico. È evidente che i problemi maggiori che si possono riscontrare nell'elaborazione del piano di zonizzazione sono legati al fatto che esso deve essere adattato a contesti urbanistici per i quali, fino ad oggi, non è stato considerato l'impatto acustico.<sup>27</sup> Diviene in tal senso fondamentale che l'istruttoria della classificazione muova necessariamente dall'esame dettagliato delle caratteristiche delle varie realtà insediative presenti sul territorio, così come regolamentate dallo Piano Regolatore Generale.

Un'interessante sentenza sul punto (Consiglio di Stato sez.V 7 aprile 2004 n.1964)<sup>28</sup> ha precisato che "la zonizzazione prevista dal D.p.c.m. 1991, in quanto sopravveniente rispetto all'esistente utilizzazione del territorio comunale, deve essere effettuata in aderente applicazione del legittimo uso dell'esercizio industriale, con conseguente improponibilità della pretesa che uno stabilimento industriale venga collocato in zona II, zona per la quale è prevista la limitata presenza di attività commerciali e l'assenza di attività industriali". E ancora T.a.r. Campania Salerno 26 giugno 2003 n.745<sup>29</sup>: "Il piano di zonizzazione acustica, adottato dal Comune ai sensi dell'art. 6 c.1 della legge n.447/95, per natura, funzione, finalità e attività procedimentale, è atto di regolamentazione diverso e distinto dalla disciplina comunale urbanistico edilizia, con la conseguenza che tra le due discipline sussiste un rapporto che prefigura un'attività di coordinamento. Pertanto il piano di zonizzazione acustica deve tener conto del reale ed esistente uso del

---

<sup>26</sup> www.labcam-udine.it

<sup>27</sup> "Rumore e Inquinamento acustico", Luvrano-Senes, Sist.ed., 2005, pg.25

<sup>28</sup> Rivista giuridica dell'Ambiente, 2004, n.6, pg.895

<sup>29</sup> Rivista giuridica dell'Ambiente, 2004, n.2, pg.288

territorio, e delle previsioni urbanistiche con le quali esso va raccordato.”A 14 anni dal DPCM 1/3/1991 e a 10 anni dalla Legge quadro non tutte le Regioni italiane si sono dotate di legislazione e strumenti operativi finalizzati alla classificazione acustica; con la conseguenza che numerosi Comuni non hanno ancora predisposto la zonizzazione del proprio territorio, condizione necessaria e preliminare per avviare interventi di risanamento acustico da parte degli stessi enti locali.<sup>30</sup>

D'altra parte l'assenza di classificazione e la conseguente incertezza sui limiti a cui far riferimento, ha generato e genera disorientamento.

Non è più quindi rinviabile, anche alla luce della Direttiva 2002/49/CE “determinazione e alla gestione del rumore ambientale”<sup>31</sup>, recepita nel recentissimo Decreto legislativo 19 agosto 2005 n.194<sup>32</sup>, un'azione forte da parte degli organi regionali e locali che impegni tutti i soggetti responsabili a pervenire in tempi stretti alla classificazione dei territori comunali e da qui, in tempi più lunghi, ai piani ed ai programmi per il risanamento acustico urbano.

La dottrina<sup>33</sup> ritiene che, pure ove la Regione abbia legiferato, molti Comuni inadempienti abbiano operato una vera scelta in proposito, visto che la classificazione acustica potrebbe condurre molte amministrazioni fuori legge, posto che, soprattutto per le problematiche relative al traffico veicolare, l'onere dei costi per le bonifiche sono a carico dell'ente comunale.

### **1.3.2 Il criterio differenziale : una questione irrisolta?**

Uno degli aspetti più controversi in materia di inquinamento acustico è il c.d. criterio differenziale, o valore limite differenziale.

Abbiamo già visto che, ad integrazione dei valori limite funzionali alla classificazione del territorio in zone acustiche e alla gestione delle attività umane in tali zone, la normativa stabilisce ulteriori limiti, definiti appunto “valori limite differenziali di immissione”, i quali, basandosi sul principio consolidato di considerare come intollerabile un livello di rumore che supera di 3 dB quello abituale, consentono di gestire il problema del “disturbo” dell'individuo, altrimenti non risolvibile.<sup>34</sup>

Il valore limite differenziale consiste nella differenza tra il rumore ambientale (in altre parole il livello di pressione sonora prodotta da tutte le sorgenti acustiche esistenti in un dato luogo ed in un determinato tempo) ed il rumore residuo, (vale ad dire il livello di pressione sonora che si rileva dopo l'esclusione delle specifiche sorgenti disturbanti).Le modalità di misura delle due tipologie di valori sono diverse: mentre i livelli di rumore per il rispetto dei limiti “ambientali” vanno misurati all'esterno degli ambienti abitativi; i valori differenziali devono essere misurati all'interno, sottolineando quindi la funzionalità di essi al riscontro, appunto, di possibili disturbi per l'individuo. I valori limite differenziali di immissione sono fissati in 5dB per il periodo diurno (dalle h 6 alle 22) e 3dB per quello notturno (dalle h 22 alle 6), e come detto, sono da applicarsi all'interno degli ambienti abitativi.

La normativa, prevede che i valori limite differenziali non si applicano nelle aree esclusivamente industriali, nonché al rumore provocato dalle infrastrutture di trasporto, dalle attività non produttive, commerciali, professionali ed, infine, dai servizi comuni dell'edificio. Tali limiti non si applicano anche quando il rumore sia da ritenersi trascurabile e in pratica: se misurato a finestre aperte, sia inferiore a 50 dB(A) di giorno e 40dB(A) di notte, ovvero a finestre chiuse, sia inferiore a 35dB(A) e 25dB(A).

Negli ultimi anni sull'applicabilità del criterio differenziale si è assistito un acceso dibattito.<sup>35</sup>

Da una parte, il Ministero dell'Ambiente (da ultimo, con circolare 6 settembre 2004<sup>36</sup>) e la dottrina, quasi unanime,<sup>37</sup> che più volte si sono espressi a favore dell'applicabilità del criterio nei Comuni sprovvisti di

---

<sup>30</sup> Dossier Ambiente Italia, Arpa 2004

<sup>31</sup> G.U. C.E. n. L 189 del 18 luglio 2002

<sup>32</sup> G.U. n. 222 del 23 settembre 2005

<sup>33</sup> vedi cfr.nota 25, pg.26

<sup>34</sup> S.Curcuruto, www.arpa-umbria.it

<sup>35</sup> Franzoso “Recenti orientamenti in materia di inquinamento acustico”, rivista giuridica dell'Ambiente, vol.19, pg.109

zonizzazione; d'altra, la giurisprudenza prevalente<sup>38</sup> e parte della dottrina<sup>39</sup> che, invece, ha più volte statuito per l'inapplicabilità di tale criterio nei Comuni non zonizzati.

E' bene illustrare brevemente la questione che sta alla base.

La vigente normativa prevede che i Comuni eseguano una classificazione del territorio comunale, secondo i criteri fissati da legge regionale, con la quale fissare i valori da rispettare secondo le zone (c.d. piano di zonizzazione). Una volta "zonizzato" il territorio comunale, è possibile compiere le rilevazioni fonometriche applicando, quale riferimento nelle zone individuate "non esclusivamente industriali", i valori limite differenziali di immissione di cui al D.P.C.M. del 1997, che, essendo più restrittivi dei valori limite assoluti di immissione, consentono di tutelare maggiormente la qualità della vita dell'individuo.

Prima dell'entrata in vigore della L. 447/95 e del DPCM 14/11/1997, l'art. 6 del DPCM 1/3/1991 prevedeva l'applicazione sia di limiti massimi in assoluto ( comma 1) sia di valori limite differenziali per le zone non esclusivamente industriali ( comma 2).

Con la legge quadro, nei Comuni che hanno effettuato la classificazione del territorio ex artt. 6 e 4 comma 1 L. 447/95, trovano applicazione i più restrittivi valori limite differenziali, di cui all'art. 4 DPCM 14/11/1997, che, in buona sostanza, risultano essere gli stessi indicati nella previgente normativa (comma 2 art. 6 DPCM 1/3/1991), ovverosia 5dB per il periodo diurno e 3dB per il periodo notturno.

Nei Comuni che, invece, non si sono ancora zonizzati, varrebbero solo i limiti assoluti di cui al comma 1 art. 6 DPCM 1/3/1991, ma solo fino all'adozione del piano di zonizzazione, cui è collegata automaticamente l'applicazione dei valori limite differenziali.

La giurisprudenza dei TAR risulta orientata verso un'interpretazione assolutamente letterale della normativa in materia. Infatti, secondo la giurisprudenza, la norma transitoria di cui all'art. 8 DPCM 14/11/1997 non fa salva l'applicazione, durante il regime transitorio, dei valori limite differenziali indicati nell'art. 4 dello stesso decreto, "limitandosi testualmente ad imporre l'applicazione, sino ad avvenuta zonizzazione, dei limiti previsti dal comma 1 dell'art. 6 DPCM 1/3/1991, i quali attengono unicamente ai limiti assoluti di accettabilità di immissione sonora".<sup>40</sup> Né, d'altro canto, secondo tale giurisprudenza, sono da considerarsi applicabili i limiti differenziali del comma 2 dell'art. 6 DPCM 1/3/1991, giacché non indicato dall'art. 8 DPCM del 1997, che, invece, richiama espressamente soltanto il comma 1 dell'art. 6.

In conclusione, per la giurisprudenza amministrativa, l'osservanza di tutti i valori limite differenziali è da considerarsi transitoriamente sospesa nei Comuni in attesa della c.d. zonizzazione del territorio; per tutti gli altri Comuni che invece hanno effettuato la classificazione del territorio, ai sensi degli artt. 6 e 4 comma L. 447/95, si applica interamente la "nuova" disciplina.

In definitiva, quindi, il dubbio più evidente è legato ai contenuti dell'art. 8 del D.p.c.m. 14.11.1997, laddove, al comma 1, si specifica che, in attesa della zonizzazione da parte dei Comuni, si applicano i limiti di cui all'art. 6 comma 1 del D.p.c.m. 1.3.1991. La giurisprudenza, abbiamo detto, tende ad escludere la contestuale applicabilità del comma 2 del suddetto articolo che, invece, si riferisce ai valori differenziali.

In maniera del tutto opposta, la dottrina prevalente<sup>41</sup> sottolinea che una lettura della norma lega il comma 2 al comma 1, ovvero le condizioni di applicabilità del comma 1 dell'art. 6 del D.P.C.M. 91 trascinano con esse anche l'utilizzo dei valori differenziali, quali valori limite di riferimento.

In aggiunta, poi, l'entrata in vigore del D.P.C.M. 14/11/1997 ha abrogato, con l'art.9, soltanto il comma 1 e 3 dell'art.1 del D.P.C.M.1/3/1991 che, pertanto, mantiene la validità per la rimanente parte, laddove non in contrasto. Il Ministero dell'Ambiente conferma tale impostazione con la circolare del 6 settembre 2004 nella quale stabilisce che "la finalità primaria di garantire una continuità nella protezione territoriale

---

<sup>36</sup> in G.U. 15.9.2004 n.217

<sup>37</sup> S.Di Rosa "Ancora una volta sul livello differenziale di rumore: reperita iuvant?" su [www.ambienteDiritto.it](http://www.ambienteDiritto.it) e Franzoso cfr.n.31

<sup>38</sup> Cons.Stato sez.IV 18.02.2003 n.880, Tar Veneto sez.III 28 maggio 2003 n.5123

<sup>39</sup> vedi cfr. nota 25, pg.104

<sup>40</sup> Tar Toscana, Firenze, sez.II 22 febbraio 2002 n.361

<sup>41</sup> S.Di Rosa "Ancora enigmatica l'applicabilità del livello differenziale di rumore, nei comuni non zonizzati" in [www.altalex.it](http://www.altalex.it)

dall'inquinamento acustico e' il criterio guida interpretativo principale alla luce del quale analizzare la questione dell'applicabilita' dei valori limite differenziali."Il Ministero chiarisce che l'esigenza di una delucidazione in merito all'applicabilita' o meno del cosiddetto criterio differenziale, in assenza di zonizzazione acustica, nasce dalla diversa impostazione dei D.p.c.m. 91' e 97'. Infatti, mentre il legislatore del 1991 ha scelto di indicare in quali aree "poteva" essere applicato il criterio differenziale, quello del 1997 ha preferito individuare quali sono le aree in cui "non si puo'" applicare il detto criterio.

L'art. 4 del decreto 1997 definisce appunto i valori limite differenziali di immissione richiamando la legge quadro, per la loro definizione concettuale, stabilendo una sostanziale coincidenza con quelli previsti dal decreto del 1991. Difatti l'art. 9 del decreto 1997 abroga i commi 1 e 3 dell'art. 1 del decreto del 1991, per esigenze di adeguamento della normativa al mutamento del concetto giuridico di limite in quanto, con l'entrata in vigore della legge quadro sull'inquinamento acustico, il suo significato viene modificato: non si parla di limiti massimi assoluti e differenziali, cosu come previsto dal decreto del 1991, ma si introducono i valori limite di emissione e di immissione, i valori di attenzione e qualita. Quanto detto sta a significare, secondo il Ministero, che l'espressione "limiti massimi" prevista dalla normativa precedente non trova piu fondamento nell'attuale assetto normativo ed e' stata percio abrogata. Pertanto il predetto art. 4 del decreto del 1997 nulla dispone riguardo all'applicabilita' dei valori limite differenziali in attesa di zonizzazione acustica, in quanto si riferisce espressamente ad una classificazione acustica del territorio di fatto gia adottata. Alla luce di quanto sopra, il Ministero termina affermando che il mancato richiamo espresso per il periodo transitorio ai valori limite differenziali da parte del decreto del 1997, non si traduce in una loro sostanziale inapplicabilita, "non essendovi alcun ostacolo giuridico". Per il Ministero l'art. 8 del decreto del 1997 stabilisce che "in attesa che i comuni provvedano agli adempimenti previsti dall'art. 6, comma 1, lettera a) della legge quadro n. 447/1995, si applicano i limiti di cui all'art. 6, comma 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° marzo 1991". Il richiamo ai soli limiti assoluti (previsti dal citato art. 6, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° marzo 1991) non esclude l'applicabilita' dei limiti differenziali di cui al comma 2 che non e' stato esplicitamente abrogato, in quanto questi rispondono ad una ratio normativa specifica cautelativa, anche in conformita a quanto disposto nell'art. 15, comma 1 della legge n. 447/1995. Il decreto del 1997, infatti, prendendo in considerazione la possibilita che, alla data della sua entrata in vigore, non tutti i comuni si fossero dotati di un piano di classificazione acustica cosu come previsto dalla legge quadro, al fine di evitare un vuoto legislativo e quindi un'assenza di protezione ambientale del territorio, introduce all'art. 8 una norma transitoria destinata a disciplinare la situazione di quei comuni che non hanno ancora predisposto tale citato piano. I limiti massimi di immissione da prendere in considerazione relativi alla protezione dall'inquinamento acustico, in attesa di zonizzazione, sono quelli stabiliti dal decreto del 1991 che prevede una suddivisione del territorio coincidente con quella urbanistica preesistente, la quale individua inequivocabilmente nella fattispecie le zone esclusivamente industriali alle quali non si applicano i valori limite differenziali, cosu come prescritto dal decreto del 1997 e ancora prima dal decreto del 91' e 96'.

Il mancato richiamo nell'art. 8 ai limiti differenziali non vale, quindi per il Ministero, ad escludere la loro applicabilita poiche il richiamo al solo primo comma dell'art. 6 e' operato in funzione della determinazione di quali limiti assoluti siano da considerare in relazione alla protezione del territorio.

Che la si condivida o meno, occorre, comunque, salutare come positiva questa iniziativa del Ministero dell'Ambiente; e' la prima volta che viene pubblicata sulla G.U. una circolare riguardante l'argomento.

Fino ad oggi le posizioni del Ministero sulle diverse problematiche sollevate dall'applicazione della L.447/95 erano espresse sottoforma di note e chiarimenti alla presentazione di precisi quesiti da parte di amministrazioni e tecnici del settore.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> lettere del 4/3/1998, prot. n.923/98/Siar indirizzata alla ASL di Matera, del 19/3/1999, prot. n. 1041/99/SIAR, indirizzata all'Azienda per i servizi sanitari n.6 "Friuli Occidentale", del 26/5/1999, prot. n. 2187/99/SIAR indirizzata al Comune di Montelupo Fiorentino.

Naturalmente i dubbi rimangono, specie perché trattasi di una circolare e, come tale, se possa essere riconosciuta valida sotto il profilo della gerarchia delle leggi: facilmente verrà contestata nell'ambito di un contenzioso. Sul punto, di recente, il T.A.R. Emilia Romagna, Parma - 4 maggio 2005, sentenza n. 244<sup>43</sup> ha rilevato “ Né, d'altra parte, persuade la tesi (v. circolare del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio in data 6 settembre 2004) che, per giustificare il silenzio della norma, adduce la diretta applicabilità dei limiti "differenziali" perché ancorati, quanto al loro ambito di riferimento, ad una suddivisione del territorio (aree diverse da quelle "esclusivamente industriali") che si ricaverebbe ex se dalla disciplina urbanistica, sì da non richiedere una specifica norma che ne autorizzi l'operatività medio tempore; in realtà, già nella vigenza del d.P.C.M. 1° marzo 1991 i limiti "differenziali" erano circoscritti alle zone non esclusivamente industriali (v. art. 2, comma 2), e ciò nonostante si era avvertita la necessità di eseguirne un esplicito richiamo al fine di garantirne l'operatività fin dalla fase transitoria ["... in attesa della suddivisione del territorio comunale nelle zone ..." (art. 6, commi 1 e 2)], con la conseguenza che il rinvio al solo primo comma dell'art. 6 depone inequivocabilmente per una scelta normativa che vuole ora subordinare invece l'applicabilità del "criterio differenziale" all'introduzione della disciplina a regime, e cioè all'adozione del piano comunale di zonizzazione acustica”

Tuttavia, per la gestione quotidiana dei problemi di rumore, specie da parte delle Amministrazioni, il valore di una lettura ministeriale delle disposizioni vigenti non può essere ignorato.

Quanto detto evidenzia la necessità dell'emanazione di ulteriori disposizioni legislative che possano dirimere definitivamente i contrasti interpretativi, statuendo in modo chiaro ed univoco sul punto.

### **1.3.3 L'ordinanza contingibile e urgente alla luce della giurisprudenza.**

La legge quadro, al di fuori delle ipotesi regolamentate, ed in caso di eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente, conferisce al Sindaco, al Presidente della Provincia, al Presidente della Giunta regionale, al Prefetto ed al Ministro dell'Ambiente il potere di adottare ordinanze contingibili ed urgenti al fine di contenere o abbattere le emissioni sonore.( art.9)

La mancata ottemperanza a tali ordini è sanzionata mediante il richiamo all'art.650 c.p. “Inosservanza dei provvedimenti d'autorità”. Le autorità predette possono ordinare, con provvedimento motivato, il ricorso temporaneo a speciali forme di contenimento o di abbattimento delle emissioni sonore, inclusa l'inibitoria parziale o totale di determinate attività. Nel caso in cui le emissioni dannose scaturiscano dall'esercizio di servizi pubblici essenziali, tale facoltà è riservata esclusivamente al Presidente del Consiglio dei Ministri.

In diritto amministrativo, le ordinanze contingibili e urgenti, al pari delle altre categorie di provvedimenti amministrativi, rappresentano strumenti della P.a. in grado di produrre modificazioni nella sfera dei diritti e dei doveri soggettivi nei confronti dei destinatari cui sono rivolte.<sup>44</sup> Sono espressione del potere autoritativo della Pubblica Amministrazione, in quanto svincolate dal consenso dei soggetti da esse direttamente interessati, e traggono la propria legittimità dalla finalità attribuita loro dalla legge, consistente, in ultimo, nella salvaguardia dell'interesse pubblico.

Ciò che differenzia le ordinanze contingibili e urgenti dagli altri provvedimenti amministrativi è il loro carattere straordinario. Esse, infatti, costituiscono uno strumento eccezionale di intervento, atto a consentire alla Pubblica Amministrazione di prevenire o eliminare gravi pericoli per l'incolumità dei cittadini in presenza di situazioni impreviste di emergenza, non fronteggiabili per mezzo dei normali provvedimenti amministrativi.<sup>45</sup> Dette ordinanze, infatti, a causa della situazione di particolare eccezionalità e urgenza cui sono chiamate a far fronte, non solo sfuggono ad una definizione normativa del loro contenuto, ma possono esplicarsi liberamente, ove ciò si renda necessario, anche contra legem, in tutte le materie non coperte da riserva assoluta di legge. Il principio della legalità, però, non viene effettivamente trasgredito.

---

<sup>43</sup> www.AmbienteDiritto.it

<sup>44</sup> “Lo strumento dell'ordinanza contingibile ed urgente nel diritto ambientale.”, Nota dell'Arpa del 7.10.03, a cura di M.Menia

<sup>45</sup> C. Stato, V, 9 ottobre 2002, n. 5423

L'effetto delle ordinanze, infatti, non è mai abrogativo, ma meramente derogatorio: esse non modificano la disciplina vigente, ma ne sospendono soltanto l'applicazione, in via temporanea, fino alla cessazione della situazione di grave necessità e urgenza. Le ordinanze, peraltro, devono sempre essere adottate nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento; devono fondarsi su una congrua motivazione e seguire un'istruttoria adeguata. La situazione di pericolo, che giustifica l'emanazione di provvedimenti contingibili e urgenti, deve risultare da inequivoci accertamenti tecnici. Per essere legittima, l'ordinanza deve rivelarsi idonea alla situazione di rischio ed essere emanata entro ragionevoli limiti temporali, dati dalla persistenza della situazione eccezionale verificatasi, e non deve risultare sproporzionata rispetto al fine perseguito.<sup>46</sup> In altri termini, per suo tramite non deve essere imposto un sacrificio privato eccessivo quando la salvaguardia dell'interesse pubblico possa essere raggiunta attraverso misure alternative.<sup>47</sup>

La situazione di pericolo, inoltre, deve essere attuale e concreta: l'ordinanza non può mirare genericamente a realizzare un miglioramento in assenza di un'effettiva minaccia per l'incolumità dei cittadini.<sup>48</sup> Il pericolo deve rivelarsi eccezionale ed imprevedibile, e dunque non fronteggiabile con i mezzi ordinari dell'ordinamento.<sup>49</sup> Deve rappresentare una situazione di effettiva emergenza, e richiedere, di conseguenza, un intervento amministrativo immediato, fermo restando che, a fondamento del provvedimento d'urgenza, non è richiesta la sussistenza di un danno, ma il rischio oggettivo che questo si realizzi.<sup>50</sup>

Parimenti, non è necessario che la situazione pregiudizievole si sia verificata in epoca prossima all'adozione dell'ordinanza, essendo il requisito dell'urgenza riferito al pericolo e non al fatto generatore del rischio<sup>51</sup>; infatti, ai fini dell'adozione di una legittima ordinanza contingibile ed urgente, il pericolo non deve essere necessariamente attuale, ma può essere plausibilmente prevedibile in ragione della frequenza degli avvenimenti dannosi pregressi.<sup>52</sup> Proprio a fronte del presupposto della sussistenza di una situazione di emergenza e, dunque, dei tempi necessariamente rapidi richiesti per l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, nonché, nel contempo, della natura autoritativa e dell'incidenza diretta ed immediata di questi sulle situazioni giuridiche soggettive, i soggetti legittimati ad esercitare il potere di ordinanza sono stati individuati nel nostro ordinamento in ben precisi organi monocratici della Pubblica Amministrazione, favorendo, per questa via, una semplificazione del processo decisionale.

In materia ambientale, il ricorso allo strumento dei provvedimenti d'urgenza è stato previsto dalla legge solo parzialmente ed in tempi piuttosto recenti.

La stessa protezione dell'ambiente, quale funzione amministrativa a sé stante, distinta rispetto alle altre attività della Pubblica Amministrazione, ha trovato un riconoscimento normativo solo negli ultimi decenni.

E' rappresentativo, in questo senso, che la Carta costituzionale menzioni esplicitamente l'ambiente, per attribuirne la potestà legislativa esclusiva allo Stato, solo in seguito alla riforma del suo titolo V (L. Cost. n. 3 del 2001). Le ordinanze contingibili e urgenti sono state introdotte nel nostro ordinamento con il T.U. 4 febbraio 1915 n. 148, art. 153, che ha attribuito al Sindaco un generale potere extra ordinem per tutti i casi di urgenza e necessità in ambito locale.

Nonostante la loro peculiare natura di provvedimenti eccezionali d'urgenza, la potestà per la Pubblica Amministrazione di ricorrervi per affrontare le situazioni di emergenza di inquinamento ambientale, non è stata prevista espressamente dalla legge che negli ultimi decenni, peraltro in modo solo parziale.

---

<sup>46</sup> AA.VV., "Quali i presupposti dell'ordinanza contingibile ed urgente?", in Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana 1993, p. 67

<sup>47</sup> C. Stato, VI, 16 aprile 2003, n. 1990

<sup>48</sup> C. Stato, sez.V, 2 aprile 2001, n. 1904

<sup>49</sup> Tar Veneto, sez.II, 8 ottobre 2004 n. 3634

<sup>50</sup> C. Stato, sez.V, 2 dicembre 2002, n. 6624

<sup>51</sup> Resse., "È legittima l'ordinanza contingibile ed urgente emessa dal Sindaco in presenza di un pericolo attuale, ma che esiste da tempo?", in Amministrazione italiana 1998, p. 1432

<sup>52</sup> Tar Toscana, sez. III 10 maggio 2005 n. 2085

La legge istitutiva del sistema sanitario nazionale (L. 23 dicembre 1978, n. 833, art. 32) e la legge di riforma delle autonomie locali (L. 8 giugno 1990 n. 142, art. 38), recepita, unitamente al sopra citato R.D. del 1915, nel "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, artt.50, 54), hanno precisato le competenze dei soggetti legittimati ad emanarle, senza nel contempo individuare gli ambiti specifici entro i quali dette competenze potessero essere esercitate.

Il menzionato T.U. attribuisce l'adozione dei provvedimenti d'urgenza allo Stato o alle Regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali e, in ambito locale, o fino a quando non intervengono i soggetti competenti per le situazioni di pericolo che interessino il territorio di più comuni, al Sindaco: in materia sanitaria, quale rappresentante della comunità locale, negli altri casi, quale ufficiale di governo, soggetto al potere sostitutivo del Prefetto in caso di inadempimento.

Riferimento esplicito del T.U. è fatto anche all'esercizio di un potere di ordinanza finalizzato alla tutela dell'ambiente riguarda la potestà del Sindaco di modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici, nei casi di emergenza connessi con il traffico o con l'inquinamento atmosferico o acustico (art. 54, c.3).

Un primo rilevante correttivo a questo sostanziale "vuoto" normativo viene introdotto nel nostro ordinamento proprio con la legge quadro sull'inquinamento acustico: l'art. 9, c. 1, della L. 26 ottobre 1995, n. 447 conferisce al Sindaco, al Presidente della Provincia, al Presidente della Giunta regionale, al Prefetto, al Ministro dell'ambiente ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, nell'ambito delle rispettive competenze, il potere di ordinare con provvedimento motivato il ricorso temporaneo a eccezionali forme di contenimento o di abbattimento delle emissioni sonore, inclusa l'inibitoria parziale o totale di determinate attività, qualora ciò sia richiesto da eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente.

La novità del citato dettato legislativo riguarda, non soltanto il riferimento esplicito del potere di ordinanza alle situazioni di pericolo ambientale, ma l'attribuzione di una specifica competenza in materia anche all'organo provinciale.

Dopo questo primo riconoscimento normativo, il potere d'ordinanza della Pubblica Amministrazione finalizzato alla salvaguardia dell'ambiente viene esteso alla gestione dei rifiuti con il cosiddetto decreto "Ronchi" (D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22).<sup>53</sup>

Un'interessante sentenza<sup>54</sup> ha di recente statuito che " In materia d'inquinamento acustico il Sindaco è titolare: a) di un potere generale di ordinanza da esercitare, quale ufficiale del Governo, qualora sorga la necessità di provvedimenti contingibili e urgenti, anche, tra l'altro, in materia di "sanità ed igiene", "al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini" (art. 38, comma 2, della legge 8 giugno 1990, n. 142, prima vigente: v. ora l'art. 54, comma 2, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267); b) di poteri speciali, come, ad esempio, il potere, attribuito dal comma 2 bis dello stesso art. 38 della legge n. 142/1990 (v. ora il comma 3 del citato d.lgs. n. 267/2000), di modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, e, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio "in casi di emergenza, connessi con il traffico e/o con l'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero quando a causa di circostanze straordinarie si verificano particolari necessità dell'utenza"; l'art. 9 della legge n. 447/1999, prevede altresì che il Sindaco (così come il Presidente della Provincia, il Presidente della Giunta regionale, il Prefetto, il Ministro dell'ambiente e il Presidente del Consiglio dei ministri, nell'ambito delle rispettive competenze), qualora sia richiesto da eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente, possa, con provvedimento motivato, "ordinare il ricorso temporaneo a speciali forme di contenimento o di abbattimento delle emissioni sonore, inclusa l'inibitoria parziale o totale di determinate attività". Nel contenzioso amministrativo si è assistito, come per l'applicazione del criterio differenziale, ad

<sup>53</sup>Novarese, "In materia di rifiuti. L'ordinanza contingibile ed urgente in materia di rifiuti fra d.p. r. 915/1982 e d.lg. 22/1997 e successive modificazioni", in Rivista giuridica dell'ambiente 1999, n. 1, p. 84

<sup>54</sup>Tar Lazio sez.II 26 giugno 2002 n.5904

un elevato numero di sentenze che hanno cercato di puntualizzare la portata e i contenuti dell'art. 9 legge quadro. Da molte sentenze<sup>55</sup> è emerso l'orientamento secondo cui, tali ordinanze non possano fondarsi solo sulle risultanze delle rilevazioni effettuate dalle Agenzie, ma debbano necessariamente essere adottate sulla base di presupposti di fatto e di diritto previsti dagli articoli stessi, ossia in caso di eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, che devono inequivocabilmente risultare dalla motivazione del provvedimento, il quale, in ogni caso e per sua natura, potrà far fronte ad una situazione di emergenza, non potendo pertanto avere un'efficacia temporale indefinita.

#### **1.3.4 Le competenze e i poteri del comune: il contenzioso sui provvedimenti.**

La prima competenza fissata dalla legge a carico dei Comuni è, come abbiamo visto, la classificazione in zone del territorio comunale in funzione della destinazione d'uso del territorio secondo i criteri fissati dalle Regioni. Alle zone, poi, si applicano limiti differenziali e anche i valori di qualità e di attenzione.

Sull'aspetto del "legame" tra i limiti, la legge non è sufficientemente chiara. Ad esempio, non sono completamente chiarite le funzioni dei soggetti coinvolti quando si vi è il superamento dei limiti di emissione o immissione e il ruolo che nella bonifica assume l'obbligo di raggiungere i valori di qualità.<sup>56</sup>

Ai Comuni spetta, poi, l'adozione di piani di risanamento che individuano i tempi e le modalità per la bonifica nel caso si superino i valori di attenzione.

Ai Comuni è demandato, inoltre, il controllo del rispetto della normativa in materia di inquinamento acustico all'atto del rilascio delle concessioni edilizie relative a nuovi impianti ed infrastrutture adibiti ad attività produttive, sportive e ricreative e postazioni di servizi commerciali polifunzionali, dei provvedimenti comunali che ne abilitano l'utilizzo, nonché dei provvedimenti di licenza o di autorizzazione all'esercizio di attività produttive. I comuni devono, inoltre, adottare regolamenti di attuazione della normativa statale e regionale, e adeguare i regolamenti di igiene o di polizia.

Ai comuni spetta, poi, la rilevazione ed il controllo delle emissioni prodotte dai veicoli.

Com'era già con il D.p.c.m. 91' spetta ai comuni autorizzare lo svolgimento di attività temporanee e manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico e gli spettacoli a carattere temporaneo o mobile anche in deroga ai valori limite. I comuni con popolazione superiore a 50 mila abitanti sono obbligati a redigere una relazione biennale sullo stato acustico.

Infine, spettano ai comuni le funzioni amministrative di controllo sulle prescrizioni attinenti il contenimento dell'inquinamento acustico prodotto dal traffico veicolare e dalle sorgenti fisse; sulle licenze o autorizzazioni all'esercizio di attività che comportino l'uso di macchine rumorose e attività svolte all'aperto; sulla disciplina e sulle prescrizioni tecniche relative alla classificazione del territorio, agli strumenti urbanistici, ai piani di risanamento, ai regolamenti e autorizzazioni comunali; e, infine, sulla corrispondenza alla normativa del contenuto della documentazione di impatto acustico. Su questo fronte, nell'ambito dell'attività di controllo relativa a fenomeni d'inquinamento acustico, la dottrina<sup>57</sup> ha rilevato che si è assistito sempre più spesso ad uno "strano automatismo", secondo cui ad ogni accertamento e contestazione di violazione è conseguito, oltre che l'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria, anche l'emanazione, da parte del Sindaco (in particolare: il dirigente) del Comune, dell'ordinanza contingibile ed urgente ai sensi dell'art. 9 della stessa legge. In sede di contenzioso, uno dei vizi che viene contestato alle ordinanze de quo, oltre alla mancanza di comunicazione di avvio del procedimento, alla mancanza della zonizzazione del territorio, e altri vizi attinenti al caso di specie, è anche quello di eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento. In buona sostanza, viene contestato il fatto che tale provvedimento venga utilizzato per finalità difformi a quelle a cui è preordinato.

---

<sup>55</sup> una su tutte, Tar Campania Napoli sez. I 30 gennaio 2004 n. 1139

<sup>56</sup> Luvrano, "Norme, procedure e prassi per il controllo ambientale." in [www.ambienteDiritto.com](http://www.ambienteDiritto.com)

<sup>57</sup> F. Franzoso, "Appunti sui presupposti delle ordinanze contingibili ed urgenti" in [www.dirittoambiente.it](http://www.dirittoambiente.it)

La stessa dottrina rileva che, più che di eccesso di potere, si tratta eventualmente di illegittimità per mancanza dei presupposti di legge. Gli operatori del settore, ritengo, possano concordare sul fatto che, il più delle volte, la valutazione dell'inquinamento acustico viene effettuata dagli organi tecnici a ciò deputati (ARPA) con esclusivo riferimento ad un solo proprietario; ciò accade in quanto le stesse ARPA vengono investite dell'attività di controllo dai Comuni sulla base di esposti provenienti, per lo più, da singoli soggetti, a cui peraltro l'ordinamento riconosce altre e ben più favorevoli forme di tutela civile (almeno per quanto riguarda la valutazione della tollerabilità del rumore): l'azione ex art. 844 (Immissioni) codice civile per la tutela della proprietà e l'azione ex art. 2043 codice civile per la tutela della salute.

Secondo parte della giurisprudenza<sup>58</sup> si ritiene che la L. 447/95 sull'inquinamento acustico non trovi applicazione in materia di immissioni sonore o da vibrazioni o scuotimento atte a turbare il bene della tranquillità nel godimento degli immobili adibiti ad abitazione; ciò in quanto tale normativa persegue interessi pubblici, disciplinando in via generale ed assoluta, nei rapporti fra privati e pubblica amministrazione, i livelli di accettabilità delle immissioni sonore al fine di assicurare alla collettività il rispetto di livelli minimi di quiete.

Tale affermazione investe, pertanto, anche l'intera attività di controllo ed il sistema sanzionatorio disciplinati dalla legge quadro. Ciò nonostante, ovvii motivi di ordine economico, sia in termini di tempi di risoluzione del disturbo sia di denaro, inducono i più a preferire la soluzione dell'esposto al Comune.<sup>59</sup> La questione è, quindi, di verificare se il Comune possa sempre legittimamente attivarsi, senza timore di vedersi poi annullato, dal giudice amministrativo, il provvedimento emesso nei confronti di chi viola i limiti di immissione/emissione, in particolare con riferimento alle ordinanze contingibili ed urgenti. Come abbiamo visto, l'art.9 articolo stabilisce che solo "qualora sia richiesto da eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente, il sindaco.... può ordinare il ricorso temporaneo a speciali forme di contenimento o di abbattimento delle emissioni sonore, inclusa l'inibitoria parziale o totale di determinate attività". Fermo restando quanto sopra esposto sulla tutela degli interessi pubblici sottesa alla disciplina della L. 447/95, è del tutto evidente che il provvedimento amministrativo in questione non è un rimedio sempre utilizzabile, pur essendo, in verità ed in concreto, l'unico veramente efficace e rapido nell'inibire la situazione di disturbo, ancorché coinvolga un solo soggetto. Si osserva, in via generale, che l'esercizio del potere di emanare ordinanze contingibili ed urgenti, attribuito al Sindaco, presuppone la necessità di provvedere con immediatezza in ordine a situazioni di natura eccezionale ed imprevedibile, cui non sarebbe possibile far fronte ricorrendo agli strumenti ordinari previsti dall'ordinamento (ad es. ordinanze ordinarie, diffide, ecc.). Inoltre, è necessario che sussista, e sia indicata nel provvedimento stesso, una situazione di pericolo, quale ragionevole probabilità che accada un evento dannoso nel caso in cui il Comune non intervenga prontamente.

Altro presupposto per un siffatto provvedimento è che il pericolo, cui s'intende far fronte, minacci un interesse di natura generale, per certi versi anche diffusa, ma tale in ogni caso da andare oltre la posizione del singolo esponente; pertanto, potrebbe essere dichiarata l'illegittimità di un'ordinanza contingibile ed urgente emessa per tutelare la posizione di un singolo soggetto, posizione magari meritevole di considerazione, ma che, in quanto tale, non può assumere il rilievo di emergenza pubblica. Da ultimo, si rileva che i provvedimenti de quo, oltre al carattere della contingibilità, presentano anche quello della provvisorietà, intesa nel duplice senso di imposizione di misure non definitive e di efficacia limitata nel tempo; conseguentemente, tali ordinanze non possono essere adottate per fronteggiare esigenze prevedibili e permanenti, o, ancora, per regolare stabilmente una situazione o assetto di interessi, ovvero laddove non rappresenti l'unica soluzione, esistendo altri rimedi giuridici.

---

<sup>58</sup> Tribunale di Venezia, Dolo –ordinanza 3 ottobre 2004 n.554.

<sup>59</sup> Chinello, Diritto e Giustizia vol.1, 2005

Da un altro punto di vista, si assiste in materia contenziosa a numerosi ricorsi avverso semplici ordinanze dei Dirigenti di settore che imponevano al singolo proprietario gli interventi di bonifica per il rispetto degli obblighi di legge in materia acustica.

Si è eccettuato che il provvedimento adottato sarebbe illegittimo per violazione del principio di legalità e dei principi di tassatività e nominatività dei poteri e dei provvedimenti amministrativi posto che nessuna norma prevederebbe il potere di adottare tale provvedimento in capo all'Amministrazione Comunale, eccetto l'art.9 della legge quadro in casi di eccezionali e urgenti, non applicabile alla fattispecie ordinarie.

In parole semplici, aleggiava l'opinione che ci si trovasse davanti ad un vuoto normativo sui poteri della Pa. Necessario anche in tal caso fare alcune considerazioni generali sulle disposizioni principali che regolano la materia dell'inquinamento acustico, stabiliti dalla Legge quadro n. 447/95.

Il principio ispiratore di tale legge è quello di creare un capillare sistema di controllo dell'inquinamento acustico diretto a prevenire e a ridurre il fenomeno ( art.1).

Relativamente agli interventi per la riduzione del rumore, l'art. 2 comma 5 della legge prevede che essi possano essere di natura amministrativa, tecnica, costruttiva e gestionale.

E' noto che tra gli interventi di natura amministrativa rivestono essenziale importanza le diffide o le ordinanze, non solo quelle temporanee e / o contingibili espressamente disciplinate all'art. 9 della legge 447.

E, in quest'ottica, l'ente a cui la legge affida numerose competenze è il Comune, al quale spetta, fra l'altro, un generale potere di controllo del rispetto della normativa per la tutela dell'inquinamento acustico ( ad esempio, sia all'atto di rilascio della concessione edilizia sia all'osservanza delle prescrizioni attinenti il contenimento dell'inquinamento acustico prodotto da sorgenti sonore fisse, definite ex art 2 lett.c).( art. 6 c.1, lett d e g ).E' chiaro, quindi, che il Comune è competente ad assumere ogni determinazione che riterrà utile per il caso specifico. Ovverosia, se all'esito dell'indagine fonometrica effettuata dall'ARPA, risulta accertato il superamento dei limiti di legge, a prescindere dall'irrogazione della sanzione prevista all'art. 10 legge 447/95, l'intero procedimento attivato dal Comune ha quale scopo fondamentale l'eliminazione del disturbo acustico.

Il Comune è, pertanto, chiamato ad assumere precisi provvedimenti finalizzati alla soluzione della problematica, e nell'ambito della sua discrezionalità amministrativa, la dottrina<sup>60</sup> è concorde nel ritenere che il Comune può attivare ogni procedura, purché legittima e congrua per la tutela del bene violato.

E la giurisprudenza<sup>61</sup> statuisce sul punto che: " Il superamento, ancorché non marcato, dei valori consentiti delle emissioni sonore giustifica appieno l'intervento della competente Autorità Comunale con diffida volta a contenere le emissioni sonore", poiché: "È illegittima una ordinanza contingibile ed urgente emessa ex art. 38 l. n. 142 del 1990 riguardo al disturbo alla quiete pubblica, provocato da emissioni sonore provenienti da un pubblico esercizio superiori ai limiti consentiti in ore notturne, atteso che, in materia di inquinamento acustico, esiste una apposita disciplina volta a reprimere il disturbo al riposo delle persone mediante schiamazzi o abuso di strumenti sonori (v. l. n. 447 del 1995, d.p.c.m. 14 novembre 1997 ed art. 659 c.p.) e, pertanto, l'amministrazione comunale ben può, in tale ipotesi, avvalersi dei normali meccanismi operativi predisposti dall'ordinamento, ai fini dell'accertamento e della repressione del fenomeno".

Infine, c'è da dire che l'esercizio dei poteri di vigilanza e repressivi rappresenta, in via generale, una delle imprescindibili modalità di cura dell'interesse pubblico affidato all'una od all'altra branca dell'Amministrazione ed è, soprattutto, espressione del principio di buon andamento di cui all'art.97 Cost<sup>62</sup>. Per cui ove la norma attribuisca il potere di controllo alla P.a., ne deriva, per forza, la legittimità ad adottare tutti i mezzi ordinari riconosciuti dall'ordinamento generale, pur se non espressamente previsti dalla

---

<sup>60</sup> " L'inquinamento acustico" AA.VV. Enti locali ed.Giuffrè, pg.120, 1996 e "Rumore e Inquinamento acustico" di Luvrano e Senes ed.Sistemi editoriali, pg. 45, 2005

<sup>61</sup> T.r.g.a. Trentino Alto Adige, Trento 8 ottobre 2004 n.325

<sup>62</sup> Cons.Stato, sez.IV 3498/2005

normativa di settore. In tal senso, pertanto, il provvedimento utilizzato dai dirigenti è, del tutto, legittimo, quale estrinsecazione dell'attività ordinaria della P.A. viste le competenze in materia di controllo dell'inquinamento acustico assegnate all'Amministrazione Comunale dalla normativa vigente in materia.

#### **1.4 Il d.p.c.m. 11 dicembre 1996: gli impianti a ciclo produttivo continuo.**

Abbiamo visto che già il D.p.c.m. 1.3.1991 prevedeva all'art 2 che gli impianti a ciclo continuo, operanti nelle zone non esclusivamente industriali e non rispettanti il limite differenziale, avessero 5 anni di tempo dall'entrata in vigore del decreto per adeguarsi, avvalendosi in via prioritaria delle norme relative alla delocalizzazione degli impianti industriali. Era imposto quindi a questa particolare categoria di impianti il rispetto dell'incremento massimo di rumore residuo.

La legge quadro all'art 15 comma 4, trattando del regime transitorio, stabilì che con apposito decreto venissero fissati i criteri e le modalità per l'applicazione delle disposizioni sulle imprese a ciclo continuo.

E tale è il D.M. 11.12.1996 che appunto detta la disciplina per l'"applicazione del criterio differenziale per gli impianti a ciclo produttivo continuo." La definizione d'impianto a ciclo continuo riveste molta importanza, perché, ai sensi del D.M., per gli impianti a ciclo continuo esistenti alla data di entrata in vigore di detto decreto (quindi, esistenti prima del 19 marzo 1997), il valore limite differenziale di immissione è applicabile solo nel caso in cui non venga rispettato il limite assoluto di immissione; in caso contrario l'indagine si conclude senza ulteriori accertamenti.

Invece, gli impianti a ciclo continuo nuovi (vale a dire realizzati dopo l'entrata in vigore del D.M.) ai fini del rilascio del permesso a costruire, devono rispettare anche il valore limite differenziale.

In sostanza, in base al decreto, gli impianti a ciclo continuo esistenti, se non rispettano i limiti assoluti di immissione e non sono in grado di rispettare il limite differenziale, devono presentare un piano di risanamento aziendale con le modalità di cui all'art. 15 comma 2 legge 447/1995. Tale piano dovrà essere realizzato entro 2 anni oppure 4 anni nel caso in cui le imprese hanno già redatto un piano di risanamento ai sensi del D.p.c.m. del 91'. Agli impianti a ciclo produttivo continuo che non rispettano i valori limite assoluti di immissione che non presentano il piano di risanamento, si applica l'art. 15 comma 3 della legge quadro e devono, quindi, adeguarsi ai limiti fissati dalla zonizzazione nonché al rispetto del valore differenziale entro 6 mesi dalla classificazione del territorio comunale.

Il D.m 96' individua gli impianti a ciclo produttivo continuo come :

- a) quello di cui non è possibile interrompere l'attività senza provocare danni all'impianto stesso, pericolo di incidenti o alterazioni del prodotto o per necessità di continuità finalizzata a garantire l'erogazione di un servizio pubblico essenziale;
- b) quello il cui esercizio è regolato da contratti collettivi nazionali di lavoro o da norme di legge, sulle ventiquattro ore per cicli settimanali, fatte salve le esigenze di manutenzione;

La circolare 6 settembre 2004 del Ministero dell'Ambiente ha sul punto chiarito che tali definizioni sussistano anche in senso alternativo, in quanto ognuna delle suddette definizioni vale a qualificare l'impianto di riferimento come a ciclo produttivo continuo: per quanto concerne la lettera a) in considerazione di determinate situazioni tecniche, per la lettera b) sulla base di tempi di lavoro accertabili connessi alla continuità dell'esercizio. In sostanza, non si dice altro che applicare una norma inaccettabile sulla base della quale se sono verificate una delle due condizioni, funzionamento ininterrotto pena danni all'impianto e contratto di ventiquattro ore lavorative /giorno, non si applica il limite differenziale.

Maggiori dubbi suscita la categoria indicata alla lett.b), in merito al quale il Consiglio di Stato<sup>63</sup> ha precisato che " il CCL di settore può permettere all'imprenditore, previo accordo con le rappresentanze sindacali, di organizzare il lavoro su ciclo produttivo continuo....; la scelta di ricorrere al ciclo produttivo continuo può essere dimostrata tramite la produzione degli accordi sindacali tra aziende e parti sociali, ancorché non tempestivamente aggiornati".

<sup>63</sup> Cons.Stato decisione del 18 febbraio 2003 n.880

Alcuni dubbi sono sorti circa l'interpretazione del concetto di "modifica" degli impianti esistenti; in soccorso è venuta la circolare sopra richiamata che ha precisato che " nel caso di impianto esistente oggetto di modifica (ampliamento, adeguamento ambientale, etc.), non espressamente contemplato dall'art. 3 del decreto ministeriale 11 dicembre 1996, l'interpretazione corrente della norma si traduce nell'applicabilità' del criterio differenziale limitatamente ai nuovi impianti che costituiscono la modifica"; e , quindi, non a tutte le altre installazioni esistenti ancorché collegata a questi ultimi.

Ai fini pratici, la dottrina<sup>64</sup> ritiene che il Comune debba acquisire tutte le informazioni possibili per stabilire se la sorgente oggetto di disturbo possa definirsi come impianto a ciclo continuo; a tal riguardo il Comune può anche chiedere un'autocertificazione , salvo poi verificare quanto dichiarato.

Di fatto, comunque, si tratta di un decreto di tutela dei grandi impianti rumorosi che in questo modo non sono tenuti ad abbattere le proprie sorgenti sonore.<sup>65</sup>

## **CAPITOLO 2: GLI OBBLIGHI DI BONIFICA DELLE IMPRESE -UN BREVE VADEMECUM-**

### **2.1 Obblighi delle imprese nei Comuni sprovvisti di classificazione.**

Nei Comuni che non hanno ancora provveduto alla classificazione del territorio in zone, le imprese devono rispettare:

- I valori limite provvisori di accettabilità del rumore secondo livelli differenziati a seconda delle quattro zone acustiche previste dall'art. 6 del D.p.c.m. 1.3.1991
- I valori limite differenziali di immissione di cui all'art.4 del d.p.c.m. 14.11.1997 salvo che non siano ubicate in zona esclusivamente industriale ( classe VI) .

Su l'applicabilità del criterio differenziale abbiamo già detto che vi è incertezza interpretativa. A favore dell'applicazione depongono la Circolare Ministero dell'Ambiente del 6 settembre 2004 , parte della giurisprudenza<sup>66</sup> e la dottrina prevalente.( vedi paragrafo 1.3.2 cap.I )

*Contra* l'applicazione depone la maggior parte della giurisprudenza<sup>67</sup> nonché la circolare Ministeriale del 6 ottobre 2004.

### **2.2 Obblighi delle imprese nei Comuni dopo la zonizzazione.**

Nei Comuni dotati di zonizzazione le imprese devono rispettare:

- I valori limite di emissione di cui all'art. 2 e alla tabella b del D.p.c.m. 14.11.1997
- I valori limite assoluti di immissione di cui all'art.3 e alla tabella c del D.p.c.m. 14.11.1997
- I valori limite differenziali di immissione di cui all'art. 4 del D.p.c.m. 14.11.1997 , salvo che non siano ubicate in zona esclusiavamente industriale.(classeVI)

---

<sup>64</sup> "Rumore e Inquinamento acustico" , Lucrano e Senes, ed.SE, 2005

<sup>65</sup> <http://digilander.libero.it/nerowolfe/index.html>

<sup>66</sup> T.a.r. Toscana sez.II 24.1.2003 n.39

<sup>67</sup> Consiglio di Stato sez.IV 18.2.2003 n.880 , T.a.r. Veneto sez.II 28.5.2003 n.5123

### 2.2.1 Gli impianti esistenti.

( art. 15 comma 2 , 3 L.n. 447/ 95)

Le imprese devono verificare il rispetto dei limiti di emissione, immissione assoluti e differenziali previsti da parte del rumore emesso dalle sorgenti sonore presenti nell'impresa e gli effetti sui ricettori della zona.  
La verifica va effettuata a cura di un *tecnico competente in acustica*.

Se i limiti di zona risultano superati per uno o più ricettori

Le imprese devono predisporre il Piano di risanamento acustico da presentare alla Regione entro i 6 mesi successivi alla pubblicazione del P.z.a.  
Nel piano di risanamento dovranno essere indicate, con adeguata relazione tecnica, le modalità di adeguamento, il termine entro il quale le imprese prevedono di adeguarsi ai limiti previsti dalle norme di legge (entro e non oltre i 30 mesi dalla presentazione del piano)

Se i limiti di zona non risultano superati

Se non si presenta il piano di risanamento, le imprese devono adeguarsi ai limiti di rispetto entro il termine previsto per la presentazione del piano di risanamento.(ovvero 6 mesi dalla pubblicazione del P.z.a.)

### 2.2.2 I nuovi impianti.

Per i nuovi impianti e infrastrutture adibiti ad attività produttive, sportive e ricreative e a postazioni di servizi commerciali polifunzionali è obbligatorio produrre una documentazione di previsione di impatto acustico , redatta a cura di un tecnico competente, da presentare in sede di domanda di concessione edilizia, di richiesta di abilitazione all'uso e/o autorizzazione all'esercizio (per particolari attività produttive che lo richiedano).  
La domanda di licenza o di autorizzazione all'esercizio delle attività sopra dette, che si prevede possano produrre valori di emissione superiori a quelli definiti dal DPCM 14.11.1997, deve contenere l'indicazione delle misure previste per ridurre o eliminare le emissioni sonore causate dall'attività o dagli impianti. La relativa documentazione deve essere inviata all'ufficio competente per l'ambiente del comune ai fini del rilascio del relativo nulla-osta.

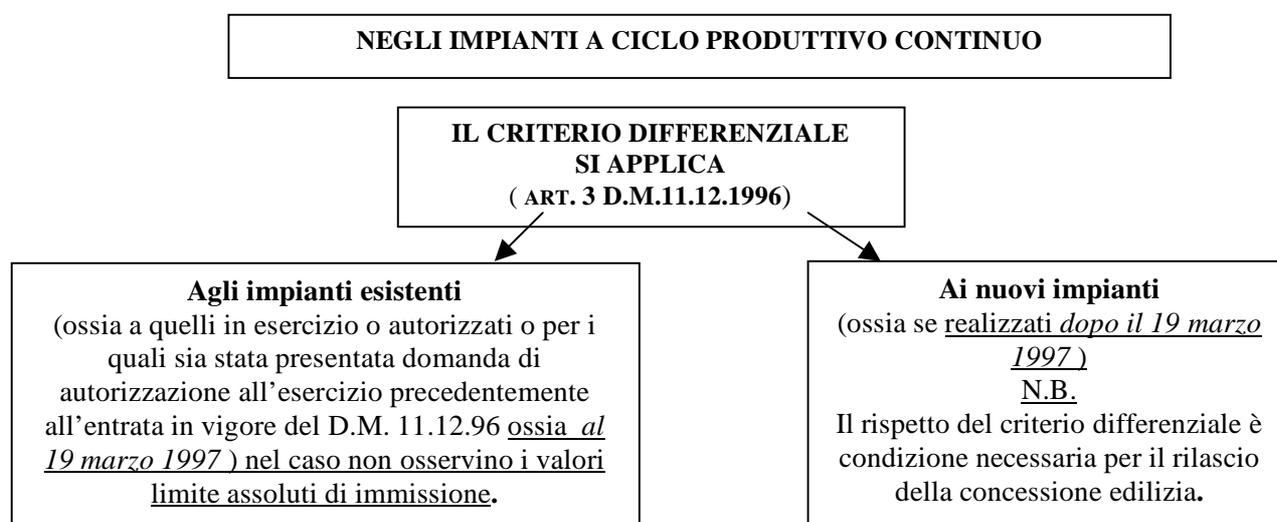
### 2.3 Gli impianti a ciclo produttivo continuo .

La normativa detta una disciplina speciale per gli immobili a ciclo produttivo continuo esistenti alla data di entrata in vigore del D.M.11/12/1996 e cioè al 19/03/1997 e non ubicati in zone esclusivamente industriali (classe VI).

Per impianto a ciclo produttivo continuo, abbiamo visto, si intende:

-quello di cui non è possibile interrompere l'attività senza provocare danni all'impianto stesso, pericolo di incidenti o alterazioni del prodotto o per necessità di continuità finalizzata a garantire l'erogazione di un servizio pubblico essenziale;

-quello il cui esercizio è regolato da contratti collettivi nazionali di lavoro o da norme di legge , sulle 24 ore per cicli settimanali, fatte salve le esigenze di manutenzione.



#### Obblighi per gli impianti a ciclo produttivo continuo **esistenti**:

Gli impianti che non rispettano i valori limite assoluti di immissione	devono presentare il piano di risanamento aziendale, finalizzato anche al rispetto del criterio differenziale, entro 6 mesi dalla classificazione del territorio comunale , redatto a cura di un tecnico competente. Tali piani devono contenere una relazione tecnica da cui risulti: la tipologia e l'entità del rumore presenti; le modalità ed i tempi di risanamento; la stima degli oneri finanziari necessari. A decorrere dalla data di presentazione del piano di risanamento, il tempo per la relativa realizzazione è fissato in 2 anni.
Gli impianti che, pur non rispettando i valori limite assoluti di immissione, non presentano il piano di risanamento	devono adeguarsi ai limiti fissati entro il termine previsto per la presentazione del piano ( 6 mesi ).

Gli impianti che rispettano i valori limite assoluti di immissione	devono trasmettere al competente ufficio comunale apposita autocertificazione redatta con le modalità e gli effetti del D.P.R. 445/2000
--	---

#### 2.4 Un esempio di classificazione acustica: il Comune di Venezia.

Abbiamo visto che già il DPCM 1/3/1991, nel definire i "limiti massimi di esposizione al rumore negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno", stabiliva l'obbligo per i Comuni di dotarsi della classificazione acustica, consistente nell'assegnazione a ciascuna porzione omogenea di territorio, sulla base della prevalente ed effettiva destinazione d'uso, di una delle sei classi individuate dal decreto in corrispondenza dei diversi limiti massimi di rumorosità ammessi.

In seguito le regioni, e tra queste la Regione Veneto con la DGR n. 4313 del 21 settembre 1993<sup>68</sup>, formulavano dei criteri orientativi per le amministrazioni comunali al fine della suddivisione in classi dei rispettivi territori. Con tale delibera sui "Criteri orientativi per le amministrazioni comunali del Veneto nella suddivisione dei rispettivi territori secondo le classi previste nella tab. 1 allegata al DPCM 1 marzo 1991", la Regione Veneto ha istituito una commissione tecnico consultiva al fine di elaborare i criteri per la zonizzazione e pianificazione del risanamento acustico e per rispondere all'esigenza di esame dei piani di zonizzazione. L'obiettivo era quello di rendere più semplice per le amministrazioni comunali l'individuazione delle categorie e delle aree da inserire nelle diverse classi, assicurando altresì una omogeneità di valutazione e di comportamento nella stesura della zonizzazione.<sup>69</sup>

La Regione definisce, con più precisione, le sei classi descritte dal DPCM 1 marzo 1991; vengono, inoltre, descritti gli indirizzi di classificazione lungo i confini di diversa classe, i criteri metodologici per la classificazione delle aree urbane che vengono espressi mediante l'utilizzo di quattro parametri di valutazione: 1) la tipologia e l'intensità del traffico, 2) la densità della popolazione, 3) la densità di attività commerciali e 4) la densità di attività artigianali. Sulla base di questi punti è possibile classificare le diverse aree che compongono l'insediamento urbano, assegnando ad ogni area presa in considerazione il punteggio corrispondente secondo la seguente tabella:

Parametri/Punteggio	1	2	3
Densità di popolazione	Bassa	Media	Alta
Traffico veicolare e ferroviario	Locale	Di attraversamento	Intenso
Attività commerciali e terziarie	Limitata presenza	Presenza	Elevata presenza
Attività artigianali	Assenza	Limitata presenza	Presenza

La somma dei punteggi determina l'appartenenza alle diverse classi.

L'obbligo della zonizzazione comunale viene ribadito dalla "Legge quadro sull'inquinamento acustico" n.447/1995, come pure dalla Legge regionale del Veneto 10 maggio 1999 n. 21<sup>70</sup> "Norme in materia di inquinamento acustico", evidenziando inoltre la necessità del coordinamento con gli strumenti urbanistici già adottati.

<sup>68</sup> Bur n.88/1993

<sup>69</sup> relazione alla Zonizzazione acustica Comune di VE, in [www.comune.venezia.it/urbanistica/](http://www.comune.venezia.it/urbanistica/)

<sup>70</sup> Bur n.42/1999

Tale legge è stata emanata dalla Regione Veneto in ottemperanza alle previsioni della Legge Quadro 447/95 e con l'obiettivo specifico di tutelare l'ambiente esterno e quello abitativo dall'inquinamento prodotto da rumore. La Regione ha ribadito l'obbligo per i Comuni di provvedere alla redazione dei piani di classificazione acustica, entro un termine fissato in sei mesi dall'entrata in vigore della legge stessa. Era, peraltro, previsto al riguardo un onere a carico della Regione in merito all'aggiornamento delle linee per la classificazione acustica del territorio già delineate con la deliberazione della giunta regionale n. 4313 del 1993 sopradescritta. A tutt'oggi, però, non è stato compiuto alcun intervento legislativo o deliberativo in tal senso, per cui rimangono validi i criteri descritti nella deliberazione del 1993, ancorchè sia necessario un aggiornamento che tenga conto dei decreti attuativi della L. 447/1995 (in particolare in materia di infrastrutture di trasporto) ai quali anche il Comune di Venezia ha fatto riferimento nella redazione della zonizzazione comunale.

Il Piano di classificazione acustica del Comune di Venezia, in una prima versione non definitiva, è stato trasmesso all'A.R.P.A.V. - Dipartimento Provinciale di Venezia in data 13/02/2002 allo scopo di acquisire un parere preliminare prima della sua formale adozione. Il servizio Sistemi Ambientali dell'ARPAV provinciale ha fornito il richiesto parere, avanzando una serie di considerazioni di carattere metodologico e normativo e conseguenti proposte di modifica. A seguito di successivi incontri tra il gruppo di progettazione dell'Amministrazione Comunale ed i tecnici dell'ARPAV è stato possibile chiarire i punti in discussione ed apportare al piano le richieste modifiche, che sono state fatte proprie dal gruppo di progettazione.

L'ARPAV ha quindi preso atto di tali modifiche e non ha ritenuto di sollevare altre obiezioni.

Il piano di classificazione acustica del Comune di Venezia è stato approvato con delibera del C.C. n. 39 del 10/02/2005, esecutiva a partire dal 7 Maggio 2005. Infine, va posto l'accento come la classificazione acustica sia il passaggio propedeutico ed indispensabile per procedere, dopo una adeguata campagna di rilievi per la misura del rumore sul territorio ("caratterizzazione acustica"), alla predisposizione del

Piano comunale di risanamento acustico previsto dalla Legge quadro.

E', infatti, dal confronto tra zonizzazione e caratterizzazione acustica del territorio che possono essere individuate le aree critiche su cui intervenire in caso di superamento dei limiti di "attenzione" ovvero di contiguità di aree i cui valori differiscono per più di 5 dBA.

Tra i possibili interventi di risanamento acustico, si citano: interventi sui volumi, sulla composizione e sui flussi temporali del traffico (es. aree a traffico limitato, divieti ai mezzi pesanti, riduzione dei limiti di velocità) e sulla rete viaria (ad es. roatorie al posto degli incroci semaforizzati); insonorizzazione della flotta degli autobus pubblici; sostituzione degli autobus a motore diesel con filobus a trazione elettrica; barriere antirumore e asfalti fono-assorbenti.<sup>71</sup>

## **2.5 Il tecnico competente in acustica.**

La Legge quadro introduce all'art.2 la figura professionale del "tecnico competente" come idonea ad effettuare le misurazioni, verificare l'ottemperanza ai valori stabiliti dalle vigenti norme, redigere i piani di risanamento acustico e svolgere le relative attività di controllo.

Ovverosia qualsiasi operazione eseguita nel campo dell'acustica ambientale, deve essere sempre realizzata da un tecnico competente in acustica ambientale; infatti, l'ARPA non potrà rilasciare pareri in merito ad elaborati sprovvisti della sottoscrizione del tecnico competente (iscritto nell'apposito elenco regionale).

I requisiti e il relativo profilo professionale del tecnico competente sono descritti, oltre che ai commi 6,7,8 e 9 dell'art. 2 della Legge quadro n. 447/95, in un apposito decreto, il D.p.c.m. 31.3.1998 (Atto di indirizzo e coordinamento recante i criteri generali per l'esercizio dell'attività di tecnico competente in acustica, ai sensi dell'art. 3 comma 1 lettera b) e dell'art. 2 comma 6,7 e 8 della Legge 26 ottobre 1995 n. 447 -legge quadro dell'inquinamento acustico).

---

<sup>71</sup> [www.arpa.veneto.it](http://www.arpa.veneto.it)

In particolare, il tecnico competente, oltre ad eseguire le misurazioni sopradette, può redigere i piani di risanamento e i progetti di bonifica, realizzare valutazioni di impatto acustico e, in genere, ogni attività relativa al controllo dell'inquinamento acustico. Ai sensi della normativa statale possono rivestire la qualifica di tecnico acustico sia soggetti che esercitano attività privata sia coloro che svolgono la propria attività nelle strutture pubbliche, previa presentazione di apposita domanda all'Assessorato Regionale in materia ambientale. Alla domanda deve essere allegata la documentazione che comprovi di aver svolto da almeno quattro anni per i diplomati e da almeno due anni per i laureati attività nel campo dell'acustica ambientale, in modo non occasionale.

I tecnici in possesso di diploma, che presentano servizio nell'ambito delle strutture pubbliche, ai fini di riconoscimento, dovranno dimostrare di svolgere la propria attività nel campo acustico alla data di entrata in vigore della legge quadro oppure, a prescindere dal titolo di studio, che abbiano svolto per almeno quattro anni, attività nel campo dell'acustica ambientale in modo non occasionale.

La legge quadro dispone che i soggetti che effettuano in controlli devono essere diversi da quelli che svolgono le attività sulle quali dovrà essere eseguito il controllo per ovvie ragioni di incompatibilità.

Il D.p.c.m. 98' ha anche stabilito che una volta iscritto nell'elenco della Regione di residenza, il tecnico può esercitare la professione anche in Regioni diverse da quella di origine, previo avviso, senza quindi dover presentare nuova domanda.

## **2.6 Funzioni amministrative di vigilanza e controllo e i provvedimenti adottabili dalla p.a. in caso di superamento dei limiti.**

Alla Provincia → sono affidate le funzioni di controllo e vigilanza qualora le problematiche di inquinamento acustico riguardano ambiti territoriali ricadenti sul territorio di più comuni compresi nella circoscrizione provinciale. (art.14 l.447/1995)

Al Comune → restano affidate le funzioni amministrative di controllo quando l'inquinamento acustico riguarda siti collocati all'interno del territorio di un unico comune. (art.14 l.447/1995)

All'ARPA → sono affidate le funzioni tecniche di controllo salvo restando in capo ai comuni e le province la responsabilità del procedimento amministrativo. (ad esempio nella Regione Veneto all'Arpav ex art.8 L.R. n.21/1999). Su quest'ultimo punto è ormai certo che i tecnici dell'ARPA possano, in qualsiasi momento e senza preavviso, effettuare i rilievi sia in prossimità della sorgente che presso i ricettori della zona.<sup>72</sup>

Sul punto la giurisprudenza più recente ha stabilito che *“ In materia di inquinamento acustico, la ratio della disciplina sulla partecipazione al procedimento non esclude che la comunicazione di avvio del procedimento possa essere preceduta o supportata da controlli, accertamenti, ispezioni svolti senza la partecipazione del diretto interessato, che sarà edotto di queste attività con la successiva comunicazione di avvio del procedimento e, sarà, pertanto, messo nella condizione di intervenire nella procedura, e di verifica e contestare la veridicità o esattezza degli accertamenti compiuti e l'idoneità degli strumenti tecnici all'uso utilizzati (cfr. Cons. Stato, Sez. V - 5 marzo 2003, n. 1224). In siffatte evenienze, il procedimento può dunque avere inizio a seguito degli accertamenti svolti, laddove questi evidenzino una concreta esigenza di cura dell'interesse pubblico. Tuttavia, una volta verificata l'entità delle emissioni sonore attraverso rilevamento fonometrico, l'amministrazione incorrerà nella violazione di cui all'art. 7 della l. 241/90, ove ometta la comunicazione in ordine all'esistenza del procedimento.”*<sup>73</sup>

I Provvedimenti della p.a. in caso di superamento dei limiti sono :

- Irrogazione delle sanzioni amministrative.
- Emissione di provvedimenti amministrativi per ottenere l'eliminazione del disturbo acustico:

<sup>72</sup> TAR Bari, sentenza 26.09.2003 n° 3591, sez.I e T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV - 25 gennaio 2005, n. 151

<sup>73</sup> T.A.R. LIGURIA, 1 agosto 2005, n. 1141

- disposizione dirigenziale al fine di adottare tutti i provvedimenti necessari all'eliminazione dell'inquinamento acustico
- ordinanza contingibile ed urgente (art.9 L.n.447/1995) : al di fuori delle ipotesi regolamentate, ed in caso di eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente, la legge quadro conferisce al Sindaco, al Presidente della Provincia, al Presidente della Giunta regionale, al Prefetto ed al Ministro dell'Ambiente il potere di adottare ordinanze contingibili ed urgenti al fine di contenere o abbattere le emissioni sonore, con la previsione di sanzioni amministrative per i casi di inottemperanza. Le autorità predette possono ordinare, con provvedimento motivato, il ricorso temporaneo a speciali forme di contenimento o di abbattimento delle emissioni sonore, inclusa l'inibitoria parziale o totale di determinate attività.
- Comunicazione di notizia di reato in Procura della Repubblica per violazione dell'art.650 c.p. in caso di inottemperanza alle prescrizioni comminate con ordinanza contingibile e urgente.

### **2.7 Sanzioni amministrative.**

La legge-quadro sull'inquinamento acustico prevede la comminazione di sanzioni amministrative in caso di inosservanza delle disposizioni ivi contenute, facendo comunque salva l'applicazione dell'art.650 del codice penale, qualora ne ricorrano i presupposti. Tale legge è da ritenersi di immediata applicazione, in quanto l'emanazione dei regolamenti di esecuzione della stessa non ne condiziona l'efficacia: le sanzioni in essa previste sono immediatamente cogenti e rimangono in vigore i valori limite dell'inquinamento acustico previsti dal D.P.C.M. 1.3.1991.

L'eventuale chiusura dell'impianto per eccessiva rumorosità non è contemplata dalla legge come specifica sanzione, ma può essere disposta mediante l'adozione delle ordinanze di necessità previste dall'art. 9, con le quali può essere ordinata l'inibizione totale o parziale dell'attività, previa diffida con la quale vengano prescritte le misure tecniche da adottare per la conformazione delle emissioni acustiche ai valori di legge, assegnando a tal fine un congruo termine per provvedere. La legge destina il 70% delle somme derivanti dall'applicazione delle sanzioni di cui sopra all'entrata del bilancio dello Stato, per essere devoluto ai comuni per il finanziamento dei piani di risanamento di cui all'art. 7, L.447/95.

### **2.8 Sanzioni civili.**

La tutela civile dal rumore è stata rinvenuta nell'art. 844 c.c. che disciplina la materia delle immissioni, il quale recita testualmente: *“Il proprietario di un fondo non può impedire le immissioni di fumo o di calore, le esalazioni, i rumori, gli scuotimenti e simili propagazioni derivanti dal fondo del vicino, se non superano la normale tollerabilità, avuto anche riguardo alla condizione dei luoghi. Nell'applicare questa norma l'autorità giudiziaria deve temperare le esigenze della produzione con le ragioni della proprietà. Può tener conto della priorità di un determinato uso”*.

Abbiamo già detto che le leggi di tutela dell'inquinamento acustico attengono a rapporti di natura esclusivamente pubblicistica intercorrenti tra la P.A., chiamata a tutelare l'interesse collettivo, e i privati esercenti le attività contemplate nelle norme, escludendosi, così, qualsiasi collegamento con la salvaguardia della proprietà fondiaria. Per tale ragione, abbiamo concluso, la normativa pubblicistica non può trovare applicazione nei rapporti tra privati.

La disposizione di cui all'art. 844 c.c. è, invece, uno strumento destinato alla soluzione dei conflitti tra proprietari di fondi vicini *“per le influenze negative derivanti da attività svolte nei rispettivi fondi”*<sup>74</sup>, ed è altrettanto chiaro che la norma in esame - proprio perché manifestazione della detta ratio - privilegia la forma

---

<sup>74</sup> Corte cost. 23 luglio 1974, n. 247

della proprietà dinamica e produttiva (e cioè chi effettua l'immissione) rispetto a quella statica (che si limita al godimento del proprio immobile).<sup>75</sup>

Prima di tutto è opportuno ricordare che le immissioni cui l'art. 844 c.c. si riferisce sono esclusivamente quelle indirette<sup>76</sup>, cioè quelle derivanti dalla propagazione o ripercussione di una attività svolta nel fondo del vicino e sono, quindi, escluse le immissioni dirette realizzate nel fondo altrui<sup>77</sup>. Si tratta, pertanto, di fenomeni collaterali a legittime attività umane.

Tre sono i caratteri distintivi che devono essere utilizzati per verificare quando una immissione sia lecita o meno: due caratteri sono obbligatori, la normale tollerabilità e il contemperamento delle ragioni della proprietà con le esigenze della produzione, ed uno è facoltativo, e cioè la priorità d'uso.<sup>78</sup>

Il criterio a cui viene fatto maggiore riferimento è, come noto, la normale tollerabilità, che non ha un carattere assoluto ma relativo rispetto alla situazione oggetto dell'esame. In particolare, con riferimento alle immissioni sonore, occorre sempre valutare la situazione ambientale, che varia da luogo a luogo, le caratteristiche della zona, le abitudini degli abitanti e soprattutto il cosiddetto rumore di fondo.<sup>79</sup>

Tutti questi elementi devono essere valutati secondo il criterio dell'uomo medio, prescindendo dalle valutazioni delle persone interessate, tanto che si ritiene non ammissibile la prova testimoniale in materia di immissioni moleste, dovendo le stesse essere accertate tramite apposita C.T.U.<sup>80</sup>

Nel valutare la soglia massima oltre la quale un rumore diventa intollerabile, parte della giurisprudenza ha ritenuto applicabili i limiti contenuti nelle norme per la tutela dell'inquinamento acustico, ma occorre ricordare che mentre le norme richiamate si limitano ad indicare i valori massimi che le immissioni sonore possono raggiungere, l'art. 844 c.c. accerta, caso per caso, in relazione alla concreta situazione in esame la tollerabilità dei suoni, ponendo dei limiti sicuramente più bassi, volti ad evitare la nocività dei rumori, la quale può causare una lesione del diritto alla salute costituzionalmente tutelato.<sup>81</sup>

Posto conseguentemente che i valori contenuti nelle leggi sull'inquinamento acustico non sono richiamabili per valutare la tollerabilità delle immissioni ai sensi dell'art. 844 c.c., per individuare il limite massimo di tollerabilità si è fatto riferimento in un primo tempo al cosiddetto criterio assoluto.

Il criterio assoluto si fonda sull'individuazione di limiti massimi (es. 25 phon per la camera da letto e 30 phon per il soggiorno<sup>82</sup>) superati i quali l'immissione è assolutamente intollerabile.

Tale criterio non ha però superato il vaglio di legittimità<sup>83</sup> presentando delle forti incongruenze in quanto giunge ad escludere dalla tollerabilità anche dei rumori modesti coperti dalla normale soglia di rumorosità.

Si è preferito, quindi, il criterio comparativo individuato dalla Corte d'Appello di Milano<sup>84</sup> "nel collocare il limite oltre il quale le immissioni diventano intollerabili nel punto in cui la differenza tra il livello di intensità dei rumori in contestazione e quello del cosiddetto rumore di fondo non superi un dato valore".

Si ritiene non tollerabile un' immissione rumorosa prodotta dalla sorgente oggetto di esame che superi di oltre 3 dB il rumore di fondo. Questo significa che la componente del rumore immesso, da sola considerata, non può superare il rumore di fondo. Al vaglio della legittimità<sup>85</sup> questo criterio è stato ritenuto congruo; non senza però qualche incertezza se il traffico dovesse essere considerato nel rumore di fondo (in senso positivo si esprime l'orientamento prevalente<sup>86</sup>, ovvero se la misurazione debba farsi a finestre aperte o chiuse.<sup>87</sup>

---

<sup>75</sup> Grillo, "Introduzione al rumore", Codice dell'Ambiente ed.Celt, 2004, pg.1936

<sup>76</sup> Cian, Trabucchi, Commentario breve al Codice civile, Cedam,2002, pg.836

<sup>77</sup> Cass. N.1364/78

<sup>78</sup> Maugeri "Le immissioni-i grandi orientamenti della giurisprudenza civile"collana Galgano vol.45 Cedam 99

<sup>79</sup> Cass. N.5157/83

<sup>80</sup> Chinello, "Danno da immissioni" www.altalex.it

<sup>81</sup> Cass.n.15392/00

<sup>82</sup> Trib. Torino 2.3.1960

<sup>83</sup> Cass.n. 1796/76

<sup>84</sup> sentenza del 28.12.1976

<sup>85</sup> Cass. 72/1621; 96/161

<sup>86</sup> Corte App. Torino 23.3.1993

Sempre all'interno del criterio comparativo un ulteriore orientamento differenzia il limite di intollerabilità a seconda che i rumori si svolgano durante le ore diurne per cui non potrebbero superare i 5 dB ovvero nelle ore notturne in cui permane il limite dei 3 dB.

Le immissioni sonore dovranno, altresì, essere sottoposte al vaglio del contemperamento della tutela della proprietà rispetto alle esigenze della produzione, ed al criterio, che ha carattere sussidiario e facoltativo, del preuso; valutazioni entrambe lasciate alla discrezionalità del giudice.

Chi subisce delle immissioni sonore, ritenute superiori alla normale tollerabilità, potrà agire da un lato richiedendo l'intervento della pubblica amministrazione per la violazione delle norme poste a tutela dell'inquinamento acustico e dall'altro proponendo, in sede civile, l'azione di cui all'art. 844 c.c. volta ad ottenere l'eliminazione delle cause stesse dei rumori.

Inoltre, il proprietario del fondo immesso potrà cumulare all'azione ex art. 844 c.c., che ha natura reale e negatoria, l'azione personale diretta ad ottenere il risarcimento del pregiudizio subito a causa dei rumori molesti.<sup>88</sup>

Sarà, altresì, possibile agire ex art. 700 c.p.c. in quanto, comportando l'immissione nociva un'alterazione del benessere della persona, il *periculum in mora* è *in re ipsa*.<sup>89</sup>

Non è possibile, infatti, parlare di immissioni di rumore senza far riferimento alla tutela della salute. Il collegamento tra le due materie è posto direttamente dalla Costituzione che nell'art. 32, norma di natura precettiva, impone il rispetto del diritto alla salute. Essendo ormai pacifico che le immissioni sonore possono stravolgere l'equilibrio della persona rendendola incapace di produrre e ricevere le utilità derivanti dalla sua attività lavorativa e/o dal mondo esterno, queste danno luogo ad un danno biologico risarcibile ex art. 2043 c.c. come danno al benessere psichico dell'individuo. Per tale ragione accanto all'azione negatoria di cui all'art. 844 c.c. è proponibile da parte di colui che subisce le immissioni l'azione risarcitoria ex art. 2043 c.c.

Naturalmente le due azioni mantengono la loro reciproca autonomia, non potendosi ritenere che la domanda di risarcimento dei danni sia compresa all'interno dell'azione reale intentata per l'inibizione delle immissioni.<sup>90</sup> Con l'azione di risarcimento danni ex art. 2043 c.c., in caso di immissioni illecite, si richiederà sia il danno derivante dalla lesione del bene della salute sia il danno patrimoniale derivante dal diminuito valore del fondo soggetto alle immissioni e il conseguente danno futuro.

Nel caso, poi, in cui il giudice accerti che le immissioni superano il limite della normale tollerabilità ma ritenga necessario contemperare le esigenze della produzione industriale con il diritto di proprietà, allora spetterà a colui che subisce le immissioni un indennizzo liquidato in via equitativa.<sup>91</sup>

Riassumendo, quindi, il proprietario che si ritiene danneggiato può adire la giustizia civile per:

far accertare l'illegittimità delle immissioni chiedendo o l'inibizione assoluta dell'attività inquinante o l'imposizione di determinati accorgimenti tecnici idonei a ricondurre l'attività aggressiva nei limiti della tollerabilità; richiedere il risarcimento:

- b1) del danno patrimoniale, ovverosia della effettiva diminuzione del patrimonio subita;
- b2) del danno non patrimoniale (c.d. danno morale) che si determina sulla base dell'apprezzamento discrezionale del Giudice di merito, il quale deve preventivamente verificare se l'evento dannoso rivesta gli estremi del reato per poi proporzionare, in via equitativa, la misura del danno alla gravità del reato e all'entità del turbamento ingiusto dello stato d'animo,
- b3) del danno biologico (ex art. 2043 c.c. e 32 Cost.) che implica una diminuzione durevole del benessere morale e materiale;

---

<sup>87</sup> Cass. N.2366/98 nel senso di una rilevazione a finestre aperte

<sup>88</sup> Cass. Civ.n.7420/00.

<sup>89</sup> Trib. Rimini 11.8.1988

<sup>90</sup> Cass.civ. n.3921/1989

<sup>91</sup> Cass.civ.n.1593/1980

- b4) del c.d. “danno esistenziale da inquinamento ambientale”, cioè il danno derivante dalle alterazioni non direttamente riconducibili ad una lesione psichica accertabile medicalmente che, tuttavia, appaia suscettibile di tutela, provocando una alterazione nel modo d’essere dell’individuo, ledendone i diritti fondamentali.<sup>92</sup>

Infine, si ricorda che ai sensi dell'art. 7 c.p.c. le immissioni intollerabili di cui all'art. 844 c.c. sono di competenza del Giudice di Pace, questo, però, esclusivamente nel caso in cui entrambi i fondi, quello immettente e quello immesso, siano destinati a civile abitazione. Infatti, se anche uno solo dei due non è destinato a civile abitazione non sussiste il presupposto per l'applicazione dell'art. 7 c.p.c. e la competenza è stabilita secondo il criterio del valore. Si sostiene, inoltre, che il Giudice di Pace sia competente esclusivamente per l'azione reale, esulando, così, dalla sua sfera l'eventuale domanda di risarcimento dei danni alla persona .

## 2.9 Sanzioni penali.

Già prima dell’emanazione della legislazione speciale in tema di inquinamento acustico, la tutela penale era garantita ai sensi dell’art.659 del codice penale, intitolato “Disturbo delle occupazioni e del riposo delle persone”. L’art. 659 c.p. stabilisce al primo comma che, *“chiunque con schiamazzi o rumori, ovvero abusando di strumenti sonori o segnalazioni acustiche, ovvero suscitando o non impedendo strepiti di animali, disturba le occupazioni o il riposo delle persone, o gli spettacoli, i ritrovi ed i trattenimenti pubblici, è punito con l’arresto fino a tre mesi o con l’ammenda fino a euro 309.”* Al secondo comma detta norma prevede l’applicazione dell’ammenda da 103 euro a 516 *“nei confronti di coloro che esercitano una professione o un mestiere rumoroso contro le disposizioni di legge o le prescrizioni dell’autorità.”*

Oggetto della tutela penale prevista dalla norma è l’ordine pubblico , considerato nel suo particolare aspetto di tranquillità pubblica, ovvero sia *“la condizione psicologica collettiva scevra da motivi di allarme, commozione o anche di molestia.”*<sup>93</sup>

Per quanto riguarda il primo comma , il reato si manifesta attraverso una condotta tipica, e cioè attraverso “schiamazzi o rumori...”; le ipotesi previste sono tassative, restando al di fuori il disturbo arrecato con altri mezzi , quali ad esempio gli odori.

La condotta può essere commessa da chiunque; è un reato di pericolo e, pertanto, a fini della realizzazione del reato sono sufficienti emissioni sonore che superino il limite della normale tollerabilità concretamente valutabile in relazione all’ambiente e all’ora.<sup>94</sup>

Il reato può essere realizzato anche nello svolgimento di attività legittima sotto il profilo amministrativo in quanto si valuta soltanto il disturbo arrecato ai terzi mediante la condotta descritta dalla norma .

Per quanto riguarda la formazione e valutazione della prova si afferma comunemente in giurisprudenza che per la valutazione relativa all’accertamento in concreto della potenzialità diffusiva delle immissioni sonore e del pregiudizio per la tranquillità esistenziale delle persone a causa del superamento dei limiti di tollerabilità non vi è alcuna necessità di ricorrere ad una perizia fonometrica realizzata sulla base dei metodi di valutazione previsti dalle normative pubblicistiche, allorchè il Giudice, basandosi su altri elementi probatori acquisiti agli atti (soprattutto le dichiarazioni testimoniali di coloro che sono in grado di riferire le caratteristiche e gli effetti dei rumori percepiti), si sia formato il convincimento che per le sue modalità d’uso la fonte sonora emetta suoni fastidiosi di intensità tale da superare i limiti di normale tollerabilità.<sup>95</sup>

A proposito del secondo comma trattasi , invece, di un reato “proprio” (esercizio di professione o mestiere rumoroso contro le disposizioni di legge o le prescrizioni dell’autorità) .

<sup>92</sup> Corte d’Appello di Milano, 14.02.2003 n. 974

<sup>93</sup> Crespi, Stella, Zuccalà, Commentario breve al codice penale, pg.1948

<sup>94</sup> Cass.pen.12.1.1996 e Boiero L. “La polizia ambientale” , Giuffrè, 2004.

<sup>95</sup> Cass. pen., sez.I, 6.3.1997, n.3000; Cass. pen., sez.I, 28.6.1996, n.7768

L'illiceità penale dell'attività può essere affermata solo se l'esercizio dell'attività si verifica fuori dai limiti modali, spaziali o temporali imposti dalla legge o da altro provvedimento (es. svolgimento dell'attività rumorosa in orari diversi da quelli stabiliti dal regolamento comunale), in caso contrario l'esercizio del mestiere rumoroso è legittimo.<sup>96</sup>

Il secondo comma del succitato articolo contiene una cd. "norma penale in bianco", che, in quanto tale, ha la necessità di essere integrata attraverso il richiamo ad altre disposizioni di legge o norme di grado inferiore che contengano specifiche previsioni in materia.

In tal senso integratore va inteso il d.p.c.m. 1.3.1991, in quanto fissa i limiti massimi di esposizione al rumore per le varie zone territoriali ed acustiche, con specifico riferimento alle attività industriali rumorose, ed è diretto a disciplinare le modalità di esercizio delle stesse e risulta, pertanto, idoneo a riempire la "norma in bianco" di cui all'art. 659, comma 2, c.p.<sup>97</sup>

L'art.10 della legge quadro, abbiamo visto, prevede una serie di sanzioni amministrative per altrettante violazioni e persegue lo scopo di tutela della salute pubblica ex art.32 Cost. In particolare il comma 2 e 3 dell'art. 10 sanzionano la violazione dei limiti normativi e di ogni disposizione per l'esecuzione della legge stessa.

Inoltre, all'art. 16 la legge quadro dispone l'abrogazione degli atti normativi incompatibili con le norme in esse contenute, ma con modalità espressamente, cioè un D.p.r..

Tale disposizione a tutt'oggi non risulta ancora attuata e pertanto si pone il problema del coordinamento tra l'art della legge quadro e l'art. dell'art. 659c.p.

Sul primo comma, la giurisprudenza<sup>98</sup> è orientata nel senso che l'art. 10 della legge quadro non abbia assorbito tale disposizione penale, in quanto quest'ultima, oltre a perseguire lo scopo della quiete pubblica (e non solo dunque la salute pubblica) sanziona solo il disturbo acustico prodotto con le modalità tassative ivi indicate, mentre l'art.10 riguarda il semplice superamento dei valori limite.

Sul secondo comma dell'art. 659 c.p., invece, la norma limita il campo di azione a chi esercita un'attività professionale o industriale in sé stesa rumorosa e comporta un accertamento del fatto in astratto che, però, non è riferito all'effetto che può avere il rumore, ma al rispetto o meno delle leggi e dei provvedimenti amministrativi finalizzati all'eliminazione del disturbo e alla prevenzione del danno.

E' evidente, dunque, che solo in tal caso può essere ipotizzata una sovrapposizione con l'art. 10 della legge quadro, anche alla luce della considerazione innanzi fatta circa la natura di norma penale in bianco dell'art. 659 c.p., in cui il precetto necessita di integrazione.

Il rimedio più richiamato dalla dottrina<sup>99</sup> è il principio di specialità dell'art. 9 della legge 689/1981 che recita: "*Quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, ovvero da una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale.*" Nel caso de quo, quindi, parte della giurisprudenza<sup>100</sup> è orientata nel senso di ritenere che l'art. 10 della legge quadro possa considerarsi speciale rispetto al secondo comma dell'art. 659 c.p. e, pertanto, applicabile in luogo di quest'ultimo.

E' fuor dubbio, però, secondo la dottrina<sup>101</sup> che la verifica della sussistenza del rapporto di specialità deve essere effettuata sempre con riferimento alla fattispecie concreta, al fine di accertare se la stessa, in tutti i suoi elementi materiali, possa ricondursi ad entrambe le disposizioni esaminate.

In particolare si osserva da più parti<sup>102</sup>, utilizzano il principio di specialità, è evidente che l'art. 10 comma 2 della legge quadro ha una portata applicativa diversa rispetto a quella dell'art. 659 c.2 c.p., poiché la prima

---

<sup>96</sup> Cass.pen.sez.I 30.10.1985 n.1934

<sup>97</sup> Dell'Anno, "manuale di diritto ambientale" Cedam, 2004 pg.637

<sup>98</sup> Cass., sez.I, 16 giugno 2000, n.3123

<sup>99</sup> Ramacci, "la tutela penale del rumore", in lexambiente.it

<sup>100</sup> Cass.pen., sez.I 19 dicembre 2002, n.43202

<sup>101</sup> Luvrano, in www.ambientediritto.it

<sup>102</sup> "Corso di diritto ambientale", S.Maglia, Celt, 2005

contempla il solo superamento di valori limite già fissati, mentre la norma penale può essere violata anche attraverso l'esercizio di attività rumorose, ma per inottemperanza o inosservanza a disposizioni impartite dall'autorità con modalità o per ragioni diverse da quelle di base della legge quadro.

Ad esempio la giurisprudenza<sup>103</sup> ha considerato applicabile il c.2 dell'art. 659 c.p. al disturbo arrecato al riposo delle persone prodotto dall'esercizio di un'attività lavorativa che, pur rispettando i limiti di rumore, si svolgeva in un'orario diverso da quello stabilito dal regolamento comunale vigente.

In conclusione la giurisprudenza si è in ogni modo orientata verso l'assorbimento della norma penale da parte dell'art. 10 legge quadro che possiede una portata più ampia, anche se non mancano recenti indirizzi in senso contrario.<sup>104</sup> (*“La condotta prevista dall'art. 659 comma 2 c.p., pur se costituita solo dal superamento dei prescritti limiti di rumorosità, può costituire tuttora reato, e non soltanto illecito amministrativo, quale previsto dall'art. 10 comma 2 l. n. 447 del 1995, qualora si riscontri la sua concreta idoneità a mettere in pericolo il bene della pubblica tranquillità, tutelato tanto dal primo quanto dal comma 2 del citato art. 659, arrecando disturbo al riposo ed alle occupazioni di una pluralità indeterminata di persone -principio affermato, nella specie, con riguardo ai rumori prodotti da una discoteca).*

Presi, dunque, in considerazione i rapporti tra la disciplina penale e quella amministrativa in tema di rumore, è necessario effettuare, per concludere, un breve cenno agli aspetti pratici conseguenti l'applicazione delle norme, con particolare riferimento alle tecniche di indagine ed alle soluzioni adottabili.

E' evidente che le condotte punibili in base al disposto dell'articolo 659 c.p. possono essere poste in essere nei modi più diversi e disparati.

Gli accertamenti si basano tuttavia, in modo prevalente attraverso la constatazione diretta dell'attività disturbante da parte degli ufficiali ed agenti di Polizia Giudiziaria eseguita per lo più attraverso l'impiego di appositi strumenti quali, ad esempio il “fonometro” utilizzato direttamente o da un ausiliario di P.G. all'uopo nominato. Le misurazioni, di regola, vengono effettuate tenendo conto dei limiti fissati dalle disposizioni che disciplinano la materia (il D.P.C.M. del 1991 e le altre norme in precedenza richiamate) che, indipendentemente dai problemi interpretativi sopra rappresentati la cui soluzione è rimessa all'apprezzamento del magistrato, costituiscono pur sempre un utile punto di riferimento. Per acquisire dati di sicura affidabilità il controllo viene normalmente effettuato con più accessi ai luoghi interessati dal disturbo, non preannunciati ed in orari diversi richiedendo altresì che la misurazione strumentale sia accompagnata da una descrizione della situazione in concreto riscontrata. I verbali che documentano tali attività, per lo più effettuate di iniziativa dalla Polizia Giudiziaria in base al disposto dell'articolo 354 c.p.p. hanno poi ingresso al dibattimento quali atti irripetibili oppure, quando vengono disposte direttamente dal Pubblico Ministero, vengono effettuate con modalità tali da non pregiudicarne la successiva utilizzazione. Assume altresì rilevanza, nelle indagini in tema di inquinamento acustico, l'acquisizione delle dichiarazioni delle persone informate sui fatti che potranno riguardare non solo l'intensità del rumore e l'effettivo disturbo arrecato, ma anche altri aspetti del fenomeno quali, ad esempio, le modalità e gli orari di determinate attività, gli accorgimenti approntati per evitare i controlli etc.

Le contravvenzioni contemplate dall'articolo 659 C.P. hanno natura di reato eventualmente permanente, cosicché viene generalmente ritenuta ammissibile l'applicazione della misura cautelare reale del sequestro preventivo al fine di interrompere la permanenza in atto o di evitare che la disponibilità dello strumento utilizzato possa agevolare successive violazioni della disposizione penale.

La Corte di cassazione<sup>105</sup> nell'ammettere l'applicabilità della misura ha però correttamente precisato entro quali limiti la stessa debba estendere la propria efficacia, ad esempio si è escluso il sequestro di un immobile quando questo sia estraneo al reato, costituendo semplicemente il luogo dove il reato stesso è stato commesso. Sulla scorta delle indicazioni fornite dalla Corte la misura viene dunque applicata

---

<sup>103</sup> Cass.pen. sez.I 4 luglio 1997

<sup>104</sup> Cass.pen. sez.I 16 giugno 2004 n.25103

<sup>105</sup> Cass.sez. I 19 maggio 1998

esclusivamente sugli strumenti utilizzati per la produzione del rumore e tale soluzione consente inoltre, in alcuni casi, di salvaguardare contestualmente le esigenze di tutela della pubblica quiete e quelle economiche del contravventore subordinando la restituzione del bene sequestrato all'adempimento di specifiche prescrizioni.

Tale soluzione, ex art.85 disp. att. C.p.p., può essere attuata con modalità diverse adattabili a specifiche esigenze che spaziano dagli interventi più radicali quali, ad esempio, la sostituzione degli impianti rumorosi o l'esecuzione di lavori di insonorizzazione, agli accorgimenti meno gravosi ma comunque efficaci quali ad esempio la apposizione di sigilli.<sup>106</sup>

## **2.10 Il Piano di risanamento acustico delle imprese.**

Le imprese che superano i limiti previsti dalla legge, abbiamo già detto, devono presentare alla Regione, entro 6 mesi dalla pubblicazione del Piano di Zonizzazione Acustica, il Piano di Risanamento acustico redatto a cura di un tecnico competente in acustica ai sensi dell'art. 15 comma 2 legge n.447/1995.

Il piano di risanamento deve includere le modalità di contenimento del rumore e il termine entro cui l'impresa prevede di adeguare le emissioni acustiche ai limiti normativi (che non può essere comunque superiore a 30 mesi successivi dalla presentazione del Piano stesso).

Se l'impresa non presenta il piano, dovrà comunque adeguare le emissioni entro 6 mesi dalla classificazione acustica. Secondo le linee guida elaborate dall'ARPAV<sup>107</sup> il piano dovrà contenere almeno:

- le informazioni necessarie per l'identificazione delle sorgenti sonore e dei ricettori
- l'indicazione degli interventi di risanamento previsti
- il termine per il completamento degli interventi previsti nel piano (non oltre 30 mesi dalla presentazione dello stesso)
- il costo complessivo preventivato

Per ogni sorgente che produce il superamento dei limiti si dovrà indicare: descrizione tecnica, modalità e tempi di funzionamento, caratterizzazione acustica (riportare dati acustici quali potenza sonora misurata, certificata o dichiarata dal costruttore, eventuali caratteristiche direzionali dell'emissione, pressione sonora risultante da documentazione tecnica o da misure –in quest'ultimo caso si deve indicare la posizione di misura o almeno la distanza dalla sorgente alla quale è riferita la misura).

Per ogni ricettore che produce il superamento dei limiti, si dovrà indicare: i limiti applicabili (immissione, emissione, differenziali), i risultati delle misure o stime documentate dalle quali si desume il superamento, l'individuazione dei limiti superati (immissione, emissione o differenziali) ed entità del superamento

Si dovrà allegare la planimetria dell'insediamento con indicazione delle sorgenti sonore; la planimetria della zona circostante con indicazione dei ricettori ed evidenziazione dei ricettori per i quali è previsto il superamento, la documentazione fotografica se necessario.

Per ogni intervento si dovrà indicare: la sorgente sottoposta a bonifica, il tipo di intervento, la descrizione tecnica dell'intervento (struttura, materiali e loro caratteristiche acustiche, dimensionamento), la quantificazione documentata dell'entità dell'abbattimento previsto per ognuno dei ricettori per i quali è c'è un superamento di uno o più limiti.

Si dovrà allegare, se necessario per la comprensione delle caratteristiche dell'intervento di bonifica, planimetrie, disegni quotati, certificazioni di materiali o di apparecchiature.

### **2.10.1 Il procedimento di approvazione: alcuni esempi regionali.**

La legge quadro prevede che le modalità e i criteri per la predisposizione del piano di risanamento sono di competenza della Regione. (art.4)

---

<sup>106</sup> vedi nota 33

<sup>107</sup> Vademecum degli obblighi di bonifica delle imprese, Assessorato Ambiente Comune Ve, 2005.

In Veneto non si è ancora provveduto al riguardo e ciò provoca enorme perplessità sul da farsi, specie perché non è chiaro a chi vada presentato il Piano e quali siano le sanzioni applicabili in caso di mancata presentazione del piano di risanamento o mancato adeguamento ai limiti nello stesso termine.

La Regione Lombardia, la più zonizzata, ha invece legiferato sul punto, stabilendo all'art. 10 della legge 13/2001<sup>108</sup> che l'impresa deve presentare il Piano di risanamento al Comune il quale, entro 90 giorni, verifica la sua conformità ed, eventualmente, chiede le necessarie integrazioni.

In ogni caso è previsto che il termine ultimo di completamento della bonifica è di 30 mesi da presentazione del piano, come previsto dal D.p.c.m. 91'. E' previsto, anche, che entro 30 g da ultimazione dei lavori di bonifica l'impresa informi il Comune.(Art. 10 ultimo comma).

In Emilia Romagna, invece, è previsto un termine più breve per il completamento del piano e cioè di 24 mesi.( art. 9 legge n.15/2001)<sup>109</sup>

Per quanto riguarda la mancata presentazione del piano, in Emilia Romagna è prevista una sanzione amministrativa compresa tra 516 e 5.164 euro (art. 16), in Toscana, con legge n.89/1998<sup>110</sup>, è prevista la sanzione amministrativa compresa tra 258 e 10.329 euro; mentre in Lombardia nessuna sanzione è prevista.

## **GIURISPRUDENZA**

### **A.CIVILE**

#### Corte Costituzionale n.517 del 30.12.1991

*“Spetta allo Stato adottare, con decreto del presidente del consiglio dei ministri, la fissazione dei limiti massimi di emissione sonora, di cui agli art. 1 comma 4, 2 e 3 comma 1, prima proposizione e 2, del d.P.C.M. 1 marzo 1991 ("limiti massimi di esposizione al rumore negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno").”*

#### Corte d'Appello di Milano, 14.02.2003 n. 974.

*“Le immissioni acustiche, che superano la soglia della normale tollerabilità, possono generare per chi le subisce un danno esistenziale, consistente in una modificazione peggiorativa della qualità della vita, tale da ledere il diritto alla "libera estrinsecazione della personalità". La prova della lesione di valori fondamentali dell'individuo non è sufficiente di per sé ai fini del risarcimento del danno esistenziale, in quanto deve ritenersi necessaria la dimostrazione del riflesso negativo di tale lesione sulle attività realizzatrici del soggetto danneggiato.”*

#### Corte d'Appello Milano, 17 luglio 1992

*“Poiché nel nostro Paese mancano norme di legge circa l'isolamento acustico e i rumori ammissibili nelle abitazioni, la giurisprudenza, necessitata a supplire alla carenza legislativa, ha elaborato, al fine di stabilire i livelli di tollerabilità delle immissioni, un criterio comparativo-relativo che "determina" come punto di riferimento il rumore di fondo e ritiene intollerabili le immissioni che lo superano di oltre 3 dB. Poiché il decibel, unità di misura dell'intensità del suono, ha scala logaritmica, il limite massimo ammissibile di 3 dB sul rumore di fondo comporta un raddoppio della intensità del rumore e significa che la componente del rumore immesso, considerata da sola, non può superare il rumore di fondo.”*

#### Tribunale Venezia –sez.Dolo-ordinanza 3 ottobre 2004, n.554

*“Quando le emissioni sonore emesse dal passaggio di convogli ferroviari superino la normale tollerabilità, e siano tali da incidere sul diritto alla salute degli abitanti delle zone circostanti, può essere ordinato al gestore della linea la sospensione del passaggio dei convogli nelle ore notturne.”*

---

<sup>108</sup> B.u.r. 13.8.2001 n.33

<sup>109</sup> B.u.r. 11.5.2001 n.62

<sup>110</sup> B.u.r. 10.12.1998 n.89

## **B.PENALE**

Cass.pen. sez.I 26 aprile 2000 n. 3123

*“La condotta prevista dall'art. 659, comma 2, c.p., limitatamente a quella costituita dal superamento dei limiti di accettabilità di emissioni sonore derivanti dall'esercizio di professioni o mestieri rumorosi non costituisce più reato, ma illecito amministrativo, ai sensi dell'art. 10, comma 2, l. 26 ottobre 1995 n. 447, residuando l'ipotesi di reato di cui al comma 1 del citato art. 659 per l'inosservanza di disposizioni che regolano l'esercizio della specifica attività svolta, in quanto, in tal caso, la condotta tenuta si risolve in una illegittima violazione della quiete pubblica.”*

Cass.pen. sez.I 19 dicembre 2002 n.43202

*“Il superamento dei valori-limite di rumorosità prodotto nell'attività di esercizio di un autodromo non integra la fattispecie prevista dal comma 1 dell'art. 659 c.p., ma quella indicata nel comma 2 dello stesso articolo, che è depenalizzata per effetto del principio di specialità di cui all'art. 9 della l. n. 689 del 1981, data l'identità dell'illecito previsto da quest'ultima disposizione e di quello previsto dall'art. 10 comma 2 della l. n. 447 del 1995, che è sanzionato solo in via amministrativa residuando un circoscritto ambito di applicazione della norma penale ai soli casi di violazione, nell'esercizio di professioni o mestieri rumorosi, di disposizioni o prescrizioni diverse da quelle disciplinanti i limiti di emissioni o immissioni sonore (ad es., orari consentiti, adozione di particolari accorgimenti e simili).”*

## **C.AMMINISTRATIVA**

Cons. Stato sez.IV 18.02.2003 n.880

*“Il sistema previsto dall'art. 6 della l. n. 447 del 1995 (legge quadro sull'inquinamento acustico) presuppone il preventivo azionamento acustico del territorio comunale (previsto dall'art. 4 legge cit.), teso ad individuare sia quelle aree sulle quali possono essere consentiti più elevati strumenti di rumorosità, ovvero, gli spazi necessari a garantire un adeguato abbattimento del rumore stesso, sia alle eventuali "fasce-cuscinetto" tra zone diversamente classificate, con un preciso contenuto tecnico stabilito dalla citata normativa e con una particolare attenzione a quelle specifiche situazioni di fatto che meritano, principalmente a cagione della loro vetustà e delle possibili conseguenze dannose alla salute, di essere valutate e disciplinate in maniera non illogica.”*

*“Secondo l'art. 2 d.m. 11 dicembre 1996, si intende per impianto a ciclo produttivo continuo: a) quello in cui non è possibile interrompere l'attività senza provocare danni all'impianto stesso, pericolo di incidenti o alterazioni del prodotto o per necessità di continuità finalizzata a garantire l'erogazione di un servizio pubblico essenziale; b) quello il cui esercizio è regolato da contratti collettivi nazionali di lavoro o da norme di legge, sulle ventiquattro ore per cicli settimanali, fatte salve le esigenze di manutenzione. Ma, ai fini della corretta definizione di uno stabilimento industriale come "impianto a ciclo continuo", basta la sussistenza di uno dei presupposti per identificare l'impianto nella categoria in questione. A tale conclusione si perviene con l'interpretazione logico-letterale della disposizione in esame; infatti è da ritenersi che alla lett. a) del menzionato art. 2 sono state considerate alcune situazioni tecniche (interruzione d'attività provocante danni all'impianto, mancata continuità d'esercizio finalizzata all'erogazione di un servizio pubblico essenziale, ecc.), la cui possibile evenienza vale a qualificare indirettamente l'impianto di riferimento quale "impianto a ciclo produttivo continuo"; mentre, con la lett. b) dello stesso articolo, si è inteso completare la fattispecie, stabilendo che in tutte le ipotesi in cui si applica all'esercizio il contratto collettivo nazionale di lavoro "sulle ventiquattro ore per cicli settimanali", per ciò stesso, in maniera diretta ed automatica, l'impianto sia da ritenere a ciclo produttivo continuo.”*

*“È illegittima l'adozione da parte dell'amministrazione comunale di provvedimenti di bonifica acustica per superamento dei valori differenziali di immissione ex art. 6 l. 26 ottobre 1995 n. 447, se non sono stati previamente adottati i piani di zonizzazione acustica del territorio comunale.”*

*“Un impianto produttivo può definirsi a ciclo produttivo continuo qualora possieda alternativamente - e non cumulativamente - una delle due condizioni previste dall'art. 2 d.m. 11 dicembre 1996 (impossibilità di*

*interrompere l'attività senza provocare danni agli impianti o attività regolata da contratti collettivi nazionali di lavoro o da norme di legge sulle 24 ore per cicli settimanali)."*

*"L'applicabilità della disciplina contro l'inquinamento acustico, dettata dalla l. quadro n. 447 del 1995, è subordinata alla preventiva classificazione in zone del territorio comunale, nell'ambito della quale il comune deve dedicare particolare attenzione alle situazioni di fatto che manifestino problemi, per la loro vetustà o per le possibili conseguenze dannose per la salute."*

*"Il limite di rumore differenziale, di cui al d.P.C.M. 1 marzo 1991 e al d.P.C.M. 14 novembre 1997, non si applica agli impianti produttivi a ciclo continuo, tra cui rientrano, ai sensi dell'art. 2 d.m. 11 dicembre 1996, quelli di imprese che, sulla base di quanto consentito dai contratti collettivi nazionali di categoria, effettuino la scelta del lavoro settimanale continuo anche non stabilmente, ma soventemente e sulla base di accordi sindacali aziendali."*

Tar Toscana sez.II 24.01.2003 n.39

*"I valori indicati dell'art. 4, d.P.C.M. 14 novembre 1997 in materia ai limiti di immissione sonora sono di immediata applicazione, non essendo la loro efficacia subordinata all'adozione degli specifici adempimenti comunali descritti dall'art. 6, comma 1, lett. a), l. 26 ottobre 1995 n. 447."*

Tar Veneto, sez.III, 7 ottobre 2003 n. 5123

*"In mancanza di un piano di zonizzazione acustica comunale, non è utilizzabile, nelle rilevazioni fonometriche, il criterio del livello differenziale di cui al d.P.C.M. 14 novembre 1997, ma solo quello dei valori limite assoluti di cui al d.P.C.M. 1 marzo 1991."*

T.A.R. Emilia Romagna, Parma - 4 maggio 2005, sentenza n. 244

*Ritiene il Collegio assorbente la questione legata alla inapplicabilità del "criterio differenziale" per carenza di zonizzazione acustica nel Comune di Villanova sull'Arda. Sul punto appare sufficiente rinviare all'orientamento giurisprudenziale che, nelle more della classificazione del territorio comunale ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. a), della legge n. 447 del 1995, considera operativi i limiti "assoluti" ma non anche quelli "differenziali" (v. TAR Lombardia, Milano, Sez. I, 1° marzo 2004 n. 813; TAR Veneto, Sez. III, 31 marzo 2004 n. 847 e 29 marzo 2002 n. 1195; TAR Toscana, Sez. II, 2 aprile 2003 n. 1206; TAR Friuli - Venezia Giulia 21 dicembre 2002 n. 1069). Alla base di tale indirizzo è l'univoca formulazione dell'art. 8, comma 1, del d.P.C.M. 14 novembre 1997 ("In attesa che i comuni provvedano agli adempimenti previsti dall'art. 6, comma 1, lettera a), della legge 26 ottobre 1995, n. 447, si applicano i limiti di cui all'art. 6, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° marzo 1991"). In effetti, ove si fosse voluto far sopravvivere integralmente il regime transitorio di cui all'art. 6 della normativa del 1991 (primo comma riferito ai limiti "assoluti" e secondo comma riferito ai limiti "differenziali"), sarebbe stato evidentemente necessario rinviare ad ambedue le fattispecie. Né, d'altra parte, persuade la tesi (v. circolare del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio in data 6 settembre 2004) che, per giustificare il silenzio della norma, adduce la diretta applicabilità dei limiti "differenziali" perché ancorati, quanto al loro ambito di riferimento, ad una suddivisione del territorio (aree diverse da quelle "esclusivamente industriali") che si ricaverebbe ex se dalla disciplina urbanistica, sì da non richiedere una specifica norma che ne autorizzi l'operatività medio tempore; in realtà, già nella vigenza del d.P.C.M. 1° marzo 1991 i limiti "differenziali" erano circoscritti alle zone non esclusivamente industriali (v. art. 2, comma 2), e ciò nonostante si era avvertita la necessità di effettuarne un esplicito richiamo al fine di garantirne l'operatività fin dalla fase transitoria [... in attesa della suddivisione del territorio comunale nelle zone ...] (art. 6, commi 1 e 2), con la conseguenza che il rinvio al solo primo comma dell'art. 6 depone inequivocabilmente per una scelta normativa che vuole ora subordinare invece l'applicabilità del "criterio differenziale" all'introduzione della disciplina a regime, e cioè all'adozione del piano comunale di zonizzazione acustica. Detto strumento, si è fatto notare, si presenta essenziale anche per i limiti "differenziali" perché "necessario ad individuare sia quelle aree sulle quali possono essere consentiti più elevati strumenti di rumorosità ovvero gli spazi necessari a garantire un adeguato abbattimento del rumore stesso, in relazione alle sorgenti sonore presenti ed ai livelli di rumorosità da esse prodotte, sia le eventuali «fasce-cuscinetto» tra zone*

*diversamente classificate”, atteso che “d’altra parte, proprio l’art. 4 della menzionata legge n. 447 del 1995 prevede esplicitamente che le Regioni - nel fissare con legge i criteri di classificazione da rispettarsi da parte dei Comuni - devono stabilire «il divieto di contatto diretto di aree, anche appartenenti a Comuni confinanti, quando tali valori si discostano in misura superiore a 5dBA di livello sonoro equivalente misurato secondo i criteri stabiliti dal D.P.C.M. 1° marzo 1991», stabilendo altresì, che «qualora nell’individuazione delle aree nelle zone già urbanizzate non sia possibile rispettare tale vincolo a causa di preesistenti destinazioni d’uso, si prevede l’adozione dei piani di risanamento di cui all’art. 7», piani che, peraltro, debbono essere approvati dal consiglio comunale” (così Cons. Stato, Sez. IV, 18 febbraio 2003 n. 880). In definitiva, anche alla luce del nuovo assetto complessivo del sistema, appare corretto desumerne che, in attesa che i comuni provvedano alla prescritta zonizzazione, il legislatore del 1997 abbia inteso sospendere l’efficacia di tutte le soglie di tollerabilità ivi disciplinate (valori limite di emissione, valori limite assoluti di immissione, valori limite differenziali di immissione, valori di attenzione, valori di qualità), facendo salva l’applicazione, durante il regime transitorio, dei soli limiti previsti dal 1° comma dell’art. 6 del d.P.C.M. 1° marzo 1991, e cioè unicamente dei limiti “assoluti” del previgente regime. La circostanza poi che l’art. 15, comma 1, della legge n. 447 del 1995 stabilisse che “nelle materie oggetto dei provvedimenti di competenza statale e dei regolamenti di esecuzione previsti dalla presente legge, fino all’adozione dei provvedimenti e dei regolamenti medesimi si applicano, per quanto non in contrasto con la presente legge, le disposizioni contenute nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° marzo 1991 ...”, lungi dall’introdurre un regime transitorio prevalente su quello regolato dal sopraggiunto d.P.C.M. 14 novembre 1997, conferma piuttosto come quest’ultimo strumento normativo (di natura regolamentare) si riappropriasse del potere di definire la portata della disciplina transitoria (“... fino all’adozione dei provvedimenti e dei regolamenti medesimi si applicano ...”), ivi compresa la scelta di escludere medio tempore la vigenza dei limiti “differenziali”.*

**Dott.ssa Gilda Zennaro**