

I NUOVI STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE ACUSTICA NEL D.L.VO 194/2005

*A cura del Dott. Alessandro Camarda**

Sommario: 1. Premessa – 2. Il quadro di riferimento normativo – 3. I nuovi strumenti di pianificazione acustica nel D.l.vo 194/2005 – 4. Conclusioni.

1. - Premessa

Gli effetti dell'esposizione degli individui e dell'ambiente circostante ad elevati livelli di onde sonore, sono stati per lungo tempo ignorati e la stessa opinione pubblica è stata poco sensibile a tale tematica. Solo nell'ultimo ventennio, caratterizzato da una moltiplicazione delle fonti sonore (soprattutto nei centri abitati) ed una maggiore sensibilità della collettività verso le tematiche ambientali, è nata la necessità di regolamentare il fenomeno dell'inquinamento acustico. L'esposizione ad elevati livelli di rumore è, infatti e sempre di più, oggetto di preoccupata considerazione non solo da parte della collettività, ma, anche, dai tecnici e dagli studiosi che, approfondendo le conoscenze in materia, hanno rilevato gli effetti pregiudizievoli¹ dovuti ad una prolungata esposizione ad immissioni acustiche intollerabili. Il legislatore nazionale, al fine di garantire una migliore prevenzione e riduzione degli effetti nocivi derivanti dall'esposizione al rumore ambientale, ha approvato il D.l.vo 19 agosto 2005 n. 194, con il quale ha introdotto nel nostro ordinamento nuovi strumenti di pianificazione quali la mappatura acustica, le mappe acustiche strategiche ed i piani d'azione.

In tale contesto si pone quest'analisi volta ad analizzare il rapporto della disciplina posta dal legislatore delegato con la precedente legge quadro 447/1995 e ad approfondire i nuovi strumenti di pianificazione acustica introdotti dalla novella legislativa.

* Dottore in Giurisprudenza e Master in Diritto dell'Ambiente.

¹ In tal senso la World Health Organization Europe nello studio "Environmental health indicator for Europe - A pilot indicator-based report", June 2004, ha avuto modo di rilevare che "community noise is a widespread environmental problem. [...] Exposure to noise causes annoyance, sleep disturbance, stress and adverse effects on cognition. Cardiovascular diseases, including elevated blood pressure, are also associated with exposure to noise. Children are more vulnerable with regard to cognition and adults with regard to annoyance. [...] Owing to

2. Il quadro di riferimento normativo.

Il legislatore europeo ha affrontato il problema della gestione del rumore ambientale con l'approvazione della Direttiva 2002/49/CE. Quest'ultima direttiva mira, in particolare, a contrastare il rumore cui sono esposte le persone nelle zone edificate, nei parchi pubblici o in altre zone silenziose degli agglomerati, nelle zone silenziose in aperta campagna, nei pressi delle scuole, degli ospedali e di altri edifici e nelle zone particolarmente sensibili al rumore. L'approccio adottato per fare fronte al fenomeno dell'inquinamento acustico si fonda sulla determinazione dei livelli di esposizione al rumore ambientale attraverso la mappatura acustica dei territori comunali e l'attuazione dei piani di azione a livello locale. I punti chiave della Direttiva in esame possono essere così enucleati:

- *“introduzione di (nuovi, per l'Italia) descrittori del rumore ambientale, al fine di consentire la comparabilità dei risultati nella misurazione dei livelli di esposizione al rumore cui sono esposte le popolazioni nei diversi Stati;*
- *enunciazione della declaratoria di effetti nocivi, da intendersi come gli effetti negativi per la salute umana derivanti dall'esposizione al rumore, e della nozione di relazione dose – effetto, a sua volta intesa come la relazione intercorrente fra il valore di un descrittore acustico e un effetto nocivo;*
- *definizione di uno strumentario comune per l'analisi e la valutazione del rumore ambientale e per la predisposizione delle azioni di risposta, sia di tipo normativo che operativo;*
- *individuazione di obiettivi (di minima) da conseguire, entro determinate scadenze temporali, attraverso le azioni di risposta;*
- *fissazione di regole per l'approccio a situazioni d'inquinamento acustico frontaliero;*
- *codifica degli obblighi d'informazione da parte degli Stati membri nei confronti degli organi comunitari, e delle popolazioni interessate – nonché di consultazione di queste ultime – sull'attività programmata e/o svolta dalle autorità competenti, e sui risultati conseguiti”².*

the limited possibilities of obtaining indicators for noise, core indicators were restricted to the health effects (annoyance and sleep disturbance) and action (regulations, restrictions and noise abatement measures)”.

² MURATORI A., *Gestione del rumore ambientale all'europea: l'Italia si adegua a modo suo, alle nuove regole*, in *Ambiente & Sviluppo*, IPSOA Milano, n. 12/2005, 1050.

Nel nostro ordinamento la principale fonte statale in materia è la legge quadro 26 ottobre 1995, n. 447 che, ancora oggi, costituisce la normativa di riferimento. Il campo d'applicazione di detta legge è ricavabile dalla lettura degli articoli 1 e 2, che individuano quali oggetti di tutela l'ambiente esterno e l'ambiente abitativo. Quest'ultimo viene definito come *"ogni ambiente interno ad un edificio destinato alla permanenza di persone o di comunità ed utilizzato per le diverse attività umane, fatta eccezione per gli ambienti destinati ad attività produttive per i quali resta ferma la disciplina di cui al D.lgs. 15 agosto 1991, n. 277"*³. La nozione d'ambiente esterno è, invece, ricavabile, in via residuale, dalla lettura della citata disposizione normativa, identificandolo nell'ambiente esterno ad un edificio.

Se tale appare essere l'ambito d'intervento della legge 447/1995, è necessario considerare che recentemente, in materia, è stato approvato il D.l.vo 19 agosto 2005, n. 194⁴. L'art. 1 di quest'ultimo decreto circoscrive la sfera d'applicazione dello stesso al *"rumore ambientale"*, non applicandosi, invece, al rumore generato *"dalla persona esposta, dalle attività domestiche, proprie o del vicinato, né al rumore sul posto di lavoro prodotto dalla stessa attività lavorativa o a bordo di mezzi di trasporto o dovuto ad attività militari svolte nelle zone militari"*.

Alla luce della normativa citata appare interessante soffermarsi sul rapporto tra la legge quadro ed il nuovo decreto al fine d'individuare con chiarezza l'ambito d'intervento della novella legislativa. La lettura combinata delle fonti normative in esame permette di ritenere che, mentre il D.l.vo 194/2005 attiene alla disciplina del rumore ambientale esterno, residua e permane in vigore per l'ambiente abitativo la disciplina posta dalla L. 447/1995. Tale conclusione è avvalorata dalla previsione dell'art. 2, comma 1, lett. t) del decreto in esame che definisce il *"rumore ambientale"* quale quello scaturente da *"suoni indesiderati o nocivi in ambiente esterno"*. Il legislatore delegato ha peraltro precisato che *"laddove non esplicitamente modificate dal presente decreto, si applicano le disposizioni della legge 26 ottobre 1995, n. 447 [...] nonché la normativa vigente in materia di tutela dell'ambiente esterno e dell'ambiente abitativo dall'inquinamento acustico adottata in attuazione della citata legge n. 447 del 1995"* (art. 1 del D.l.vo 194/2005), confermando in tal modo che, per quanto attiene all'ambiente esterno, opera la

³ Articolo 2, comma 1, lett. b) della legge n. 447/1995.

⁴ "Attuazione della direttiva 2002/49/CE relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale".

disciplina posta dal medesimo decreto, permanendo, invece, in vigore la disciplina posta dalla legge quadro circa tutti gli altri ambiti non modificati dal decreto in esame.

La nuova normativa si colloca, dunque, in rapporto di completamento ed integrazione della precedente disciplina quadro.

Le considerazioni sin qui condotte, consentono ora di approfondire, in particolare, la disciplina dei nuovi strumenti di pianificazione introdotti dal D.l.vo 194/2005 per contrastare il fenomeno dell'inquinamento acustico.

3. – I nuovi strumenti di pianificazione acustica nel D.l.vo 194/2005.

Da una prima lettura del nuovo decreto legislativo si evince che il legislatore delegato, evidentemente consapevole dell'inscindibile rapporto intercorrente tra la pianificazione urbanistica e la tutela dalle varie forme d'inquinamento, ha progettato un sistema di piani acustici, tra loro interconnessi, al fine di perseguire un'efficiente ed un'efficace gestione delle molteplici fonti di rumore presenti sul territorio. L'inscindibilità del suddetto rapporto è evidenziata dallo stesso legislatore, che, nell'art. 2, comma 1, lett. r), definisce la pianificazione acustica *"il controllo dell'inquinamento acustico futuro mediante attività di programmazione, quali la classificazione acustica e la pianificazione territoriale, l'ingegneria dei sistemi per il traffico, la pianificazione dei trasporti"*. Il sistema pianificatorio anzidetto si fonda sulla mappatura acustica, sulle mappe acustiche strategiche, definite all'art. 2, comma 1, lett. o) e p), e sui piani d'azione, definiti all'art. 2, comma 1, lett. q).

Per quanto attiene alla mappatura acustica ed alle mappe acustiche strategiche il legislatore scandisce temporalmente l'elaborazione e la trasmissione dei suddetti strumenti alla Regione territorialmente competente (ovvero alla Provincia autonoma), ciò al fine di fornire una rappresentazione della situazione dei livelli di rumore relativamente ad una determinata sorgente (la mappatura acustica) ovvero rispetto all'esposizione globale in una certa zona derivante dal complesso delle sorgenti sonore ivi presenti (mappa acustica strategica). Tali piani consentono, cioè, di comporre un quadro complessivo della situazione dei livelli di rumore in una determinata zona e vengono articolati in diversi *steps* temporali sulla base della dimensione del fenomeno considerato: un primo termine (30/06/2007) riguarda gli agglomerati con più di 250.000 abitanti, nonché i dati relativi agli assi stradali principali con

più di 6.000.000 di veicoli l'anno, gli assi ferroviari principali con più di 60.000 coinvolgi l'anno e gli aeroporti principali; un secondo termine (30/06/2012) attiene, invece, agli agglomerati⁵ ed agli assi stradali e ferroviari principali.

Per quanto attiene, invece, ai piani d'azione vengono definiti quali strumenti di pianificazione per la gestione e la riduzione dei problemi d'inquinamento acustico emersi dalle risultanze dei piani suddetti. Il legislatore, analogamente a quanto previsto per i suddetti strumenti, ha individuato degli *steps* temporali d'attuazione così articolati: entro il 18/07/2008 devono essere elaborati i piani d'azione attinenti gli agglomerati con più di 250.000 abitanti, entro il 18/07/2013 deve essere adempiuto il medesimo incumbente per gli altri agglomerati.

Una volta, se pur brevemente, delineato il nuovo quadro di strumenti di pianificazione per la tutela dall'inquinamento acustico, risulta interessante soffermarsi sull'individuazione dell'autorità competente all'adozione delle forme di gestione del rumore ambientale descritte dal D.l.vo 194/2005.

Il legislatore delegato, negli artt. 3 e 4, evidentemente consapevole del nuovo quadro di competenze delineato dall'art. 117 Cost., attribuisce alle Regioni (o alle Province autonome) il compito d'individuare l'autorità competente per l'elaborazione delle mappe acustiche strategiche e dei piani d'azione.

Circa le mappe acustiche strategiche si ritiene che la Regione possa individuare l'autorità competente all'elaborazione di detto piano nella Provincia in quanto ente di governo di area vasta. Quest'ultimo ente locale appare essere, infatti, il livello istituzionale che meglio può monitorare la situazione acustica del territorio riguardando agglomerati od infrastrutture di trasporto che necessariamente coinvolgono il territorio di più Comuni e, dall'altra, appare l'ente dotato delle risorse professionali e materiali più adeguate per svolgere compiutamente l'elaborazione di una grande quantità di dati per la formazione di tali strumenti. Tale conclusione è avvalorata dalla considerazione che la Provincia è già competente a redigere il Piano Territoriale di Coordinamento (PTCP), strumento di pianificazione – programmazione che armonizza e raccoglie al suo interno le altre pianificazioni di ordine sovracomunale, che

⁵ Dalla lettura combinata dell'art. 2, comma 1, lett. a) e dell'art. 4, comma 1, lett. a) detti "agglomerati" sono da intendersi quelli con popolazione compresa tra 100.000 e 250.000 abitanti.

potrebbe, così, costituire valida base (conoscenza delle problematiche del territorio e dati utili) per un'adeguata monitorizzazione e gestione del territorio anche dal punto di vista acustico. Per quanto attiene, invece, ai piani d'azione, questi sono definiti quali strumenti per la gestione dei problemi d'inquinamento che *"recepiscono e aggiornano"* gli altri piani acustici richiamati. Analogamente a quanto sopra esposto, si può, peraltro, ritenere che, sulla base delle medesime argomentazioni suddette, l'autorità individuata dalla Regione possa essere la Provincia, in vista e nel rispetto dei principi (oggi costituzionalizzati) di sussidiarietà ed adeguatezza. Quindi, per la disciplina acustica di situazioni che esorbitano dal confine del singolo Comune, senza peraltro interessare il territorio di più Province, proprio la Provincia va ritenuto l'Ente cui affidare i nuovi poteri pianificatori.

4. Conclusioni

Nel tirare le somme di questo contributo si può affermare che con il D.l.vo 194/2005, il legislatore nazionale, consapevole delle crescenti problematiche legate all'inquinamento acustico, ha voluto caratterizzare la tutela dall'inquinamento acustico sposando una filosofia pianificatoria incentrata sull'inscindibile rapporto tra pianificazione e tutela dell'ambiente che consenta di elaborare un sistema di piani per una corretta ed ottimale gestione acustica del territorio.

Alessandro Camarda

Publicato il 5 settembre 2006