

Claudio Venturato, Consigliere della Camera dei Deputati :

“la legislazione e’ confusa, sovrappone il rapporto tra pubblico e privato ed il rapporto tra privati”.

**ANNOTAZIONI IN VISTA DI UNA PROPOSTA DI REVISIONE E
COMPLETAMENTO DELLA DISCIPLINA IN MATERIA DI INQUINAMENTO
ACUSTICO**

1. Introduzione

Oggi, a dieci anni dall’adozione della legge quadro in materia di inquinamento acustico, risulta abbastanza evidente come gli ambiziosi obiettivi che il legislatore degli anni ’90 si era proposto rispetto al fenomeno dell’inquinamento acustico siano stati, almeno in parte, mancati.

Quantomeno si deve constatare che stenta ad avviarsi un processo virtuoso di risanamento degli ambienti di vita da uno dei fattori, il rumore che - come sarà ancora una volta ampiamente documentato anche nell’occasione odierna e non certo per la prima volta - costituisce una delle insidie più penetranti per la salute umana nel contesto della organizzazione sociale e produttiva contemporanea.

Non si tratta ovviamente di ripartire da zero, ma di avviare una riflessione sugli snodi critici non risolti dall’esperienza normativa finora compiuta, in modo da promuovere, se possibile, anche in vista dell’avvio di una nuova legislatura il prossimo anno, un’iniziativa legislativa che si proponga l’obiettivo di rimuovere quegli ostacoli che tuttora impediscono

alle norme vigenti di esercitare un ruolo pienamente efficace, ed inoltre di completare tali norme là dove risultano palesemente carenti.

L'impostazione generale della normativa adottata negli anni '90 risulta tuttora condivisibile, se si concorda nel poterla riassumere in base al principio per cui compito del legislatore – nei confronti della tutela dell'ambiente in generale, ma in particolare nei confronti del rumore – è quello di attivare, nell'azione dei poteri pubblici, la funzione preventiva e la funzione di risanamento e bonifica superando i limiti di una funzione meramente risarcitoria-sanzionatoria.

Se però questa impostazione – in sé condivisibile - porta, come di fatto sembra essere avvenuto, a trascurare eccessivamente l'aspetto sanzionatorio e quello risarcitorio, e quindi per esempio tutto il vasto mondo dei rapporti interprivati, occorre concludere che il legislatore è vittima di un'illusione programmatica, come se bastasse una buona programmazione di interventi sul territorio (quando è buona) per affrontare in radice un fenomeno così complesso e pervasivo.

Non si sono probabilmente fatti i conti fino in fondo con un pregiudizio culturale particolarmente radicato in Italia forse più che altrove, che costituisce un retaggio della fase di intenso sviluppo economico del secondo dopoguerra. Mi riferisco al fatto che le generazioni immediatamente precedenti alla nostra hanno considerato il rumore come un prezzo, non poi così alto, da pagare al progresso e al benessere materiale e addirittura il rumore travestito da musica – non saprei come definirlo diversamente – come un simbolo di benessere materiale, da esibire in ogni occasione più o meno festevole, infliggendolo a coloro a cui si presume di procurare così un piacere.

E infatti, quanti sono coloro che si meraviglierebbero non poco di fronte ad una posizione come quella appena esposta, e cadrebbero dalle nuvole se si dicesse loro che non è proprio un piacere la “musica”, da loro diffusa in contesti del tutto impropri? Comportamenti di questo genere, del resto, non sono tipici solo di una parte culturalmente povera o arretrata della popolazione, ma vedono in testa proprio, spesso, i poteri pubblici, quando decidono ad esempio, come è avvenuto da qualche anno a Roma, che le stazioni o in qualche caso gli stessi mezzi di trasporto pubblico sono luoghi in cui è appropriato procurare agli utenti un “intrattenimento” musicale (altrimenti forse potrebbero occupare il tempo nelle pericolose attività di leggere o di pensare), oppure quando, nell’autorizzare o nell’organizzare in prima persona attività estive di spettacolo all’aperto – indipendentemente dal loro valore culturale, anche elevato, ma che non rileva ai fini del discorso che si sta facendo – trascurano completamente, nella scelta del luogo, l’impatto sulla vita del quartiere.

2. Alcuni aspetti critici della normativa adottata

Queste ultime considerazioni portano ad evidenziare un primo passaggio: la nozione giuridica di rumore e quella conseguente di inquinamento acustico dovranno probabilmente essere precisate, tenendo conto, tra l’altro, che non è raro il caso in cui il confine tra la stessa musica ed il rumore risulta opinabile e soggettivo. La nozione che definisce e circoscrive sul piano normativo il fenomeno oggetto di regolamentazione è infatti un cardine della costruzione normativa. Essa dovrà riuscire a comprendere tutti i fattori costitutivi della concreta esperienza generale, pur tenendo fermo ovviamente che le grandi fonti di rumore contemporanee restano quelle da tempo individuate, cioè il traffico veicolare e il rumore causato da insediamenti produttivi.

Nella individuazione dei punti critici dell'assetto normativo esistente va tenuto conto, in secondo luogo, della pluralità di livelli normativi esistenti, che si intersecano e si sovrappongono inevitabilmente nell'attuale struttura della normazione (livello comunitario, livello nazionale, livello regionale, livello locale). Occorre pertanto iniziare dal livello normativo comunitario e dai suoi rapporti con il vigente ordinamento nazionale. Al riguardo il discorso si articola in una "prima" ed un "dopo": prima e dopo la direttiva 2002/49/CE.

3. Il raccordo tra normativa comunitaria e normativa nazionale

Prima di tale direttiva l'intervento comunitario sul fenomeno "rumore" aveva investito principalmente le singole attrezzature o macchinari o mezzi di trasporto intesi quali fonti di rumore, interessandosi quindi essenzialmente all'aspetto "emissione" del rumore.

Era abbastanza rituale tra gli addetti ai lavori lamentare che l'approccio comunitario fosse episodico ed incompleto, forse eccessivamente condizionato da un'interpretazione estensiva del principio di sussidiarietà. In base a tale interpretazione l'Unione europea non avrebbe avuto una sufficiente legittimazione ad intervenire in modo organico sul fenomeno "rumore", riservato essenzialmente alla legislazione degli stati membri. In sostanza, si sarebbe trattato di un approccio comunitario limitato e deludente.

Va detto, al riguardo, che forse la valenza positiva di questo approccio europeo "prima maniera" è stata in parte sottovalutata. La disciplina sulla rumorosità di determinati tipi di apparecchi, spostata all'origine, e cioè alla fase progettuale e costruttiva degli apparecchi medesimi, o comunque alla fase di loro utilizzo da parte di "grandi utilizzatori" (come le compagnie aeree e quelle aeroportuali, per il settore dell'aviazione) potrebbe invece divenire,

nel medio termine e se applicata in modo penetrante, un importante fattore di contenimento e di tendenziale abbattimento delle stesse fonti del rumore. Si deve anche sottolineare che gli stati membri, in conseguenza dell'adozione di quella disciplina, si sono trovati a dover recepire e rendere obbligatori i limiti e le regole introdotti in sede comunitaria, mentre non è affatto scontato che la stessa cosa sarebbe avvenuta se la problematica fosse stata gestita interamente a livello nazionale. Va infatti tenuta presente da una parte la dimensione e la sensibilità degli interessi produttivi che si andavano (e si andranno) a toccare, dall'altra il carattere diffuso e destrutturato dei potenziali interessi contrapposti.

Quest'ultimo accenno porta a evidenziare un ulteriore tema da tenere presente "de jure condendo". Si tratta dell'opportunità di finalizzare il livello legislativo nazionale ad una più precisa configurazione legale degli interessi coinvolti nella problematica "rumore" e del loro ruolo. Al riguardo, si deve partire da una constatazione. Tutto il vigente impianto normativo infatti si basa su una dicotomia secca: da una parte l'interesse pubblico generale, che è oggetto della tutela amministrativa, dall'altra l'interesse strettamente privato, oltretutto circoscritto alla figura del singolo proprietario immobiliare confinante, che è oggetto della tutela civilistica e penale.

Appare in questo quadro sostanzialmente assente una decisiva area intermedia, particolarmente coinvolta nel caso del rumore: quella degli interessi collettivi o diffusi. Il rumore costituisce infatti, per così dire, un vero prototipo dei fenomeni di carattere ambientale.

Perciò, quando l'effetto di rumore sarebbe in astratto rimovibile:

- a) inducendo i costruttori ad una più attenta progettazione e cura costruttiva degli oggetti in grado di costituire fonti di rumore ambientale;

- b) inducendo gli utilizzatori ad un utilizzo delle stesse fonti condizionato severamente alla cura di evitare o ridurre al minimo possibile la diffusione di rumore o di sonorità molesta ambientale;

la legge potrebbe attribuire una diretta legittimazione ad agire, molto rafforzata rispetto alla situazione attuale, ad opportune istanze rappresentative di interessi diffusi, di cui sia portatrice una collettività (nozione anch'essa da definire) di soggetti che, essendo terzi rispetto ai costruttori ed agli utenti, sono tuttavia ugualmente coinvolti dagli effetti che si producono. Tale legittimazione della rappresentanza di siffatte collettività sarebbe rivolta ad ottenere l'imposizione di adeguate misure di abbattimento del fenomeno rumoroso, e comunque di risarcimento in base a figure di danno anch'esse oggetto di una specifica rielaborazione.

E' infatti proprio la dimensione intermedia del problema, la sua dimensione collettiva, ad apparire completamente ignorata dal vigente apparato normativo, mentre la dimensione privata è stata oggetto delle prime norme "storiche" (art. 844 c.c. e art. 659 c.p.) e la dimensione pubblica, generale del problema, ha costituito l'oggetto di tutta la normativa degli anni '90 dello scorso secolo, culminante nel testo unico, il d.lgs. n. 447/1995 e relative norme attuative.

In questo senso le istanze portatrici di un interesse diffuso dovrebbero essere legittimate ad agire sia nei confronti di soggetti che, mediante proprie attività, immettano nell'ambiente abitativo e di vita rumori o suoni non giustificati e non strettamente necessari, sia nei confronti di produttori che non abbiano adottato tutti gli accorgimenti tecnicamente possibili per abbattere la rumorosità del prodotto, anche, e soprattutto, là dove i soggetti colpiti dagli effetti del rumore o dei suoni siano terzi rispetto all'utilizzatore del prodotto. Va peraltro tenuta presente l'esigenza di

contemperare l'interesse diffuso dei soggetti colpiti da rumore ambientale con l'interesse all'utilizzo del prodotto, così come con gli interessi relativi ad attività produttive, salvo l'abbattimento possibile della rumorosità delle stesse.

Tornando ora alla normativa comunitaria "seconda maniera", questa, con la direttiva 2002/49 relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale ha superato i limiti della prima fase, sopra ricordati, dato che ha pienamente investito il campo dei rapporti civili e non più solo quello dei rapporti economici e della libertà concorrenziale. La direttiva infatti trascende la dimensione di una Comunità puramente economica ed investe la cosiddetta "Europa dei diritti", in linea con l'evoluzione dei Trattati su cui si incardina tuttora la costruzione europea, indipendentemente dagli esiti della vicenda che interessa in questo periodo la nuova bozza costituzionale.

Va detto al riguardo che si è in attesa di notizie circa l'adempimento da parte dell'Italia dei primi obblighi aventi scadenza 18 luglio 2005, quindi ormai imminente, attesa che comunque dovrebbe trovare attuazione se verrà esercitata l'apposita delega conferita al Governo con l'art. 14 della legge n. 306/2003, legge comunitaria per il 2003.

La direttiva riguarda sostanzialmente il medesimo segmento della problematica che è disciplinato in Italia dal Testo unico, d.lgs. n. 447/1995, dalle sue norme attuative, e dal precedente DPCM 1° marzo 1991, per la parte ancora vigente.

Essa infatti è finalizzata ad affrontare l'esposizione a rumore delle persone nelle zone edificate, nei parchi pubblici o zone silenziose comparabili, nelle zone silenziose in aperta campagna, nelle zone particolarmente sensibili al rumore come quelle in cui si

trovino scuole, ospedali o altri edifici comparabili. Non riguarda invece il rumore generato dalla persona stessa, dalle attività domestiche, dal vicinato, da attività militari svolte in zone militari, il rumore a bordo di mezzi di trasporto, il rumore presente nei luoghi di lavoro senza immissione nell'ambiente esterno.

Il suo campo di applicazione è quindi tendenzialmente sovrapponibile a quello del testo unico nazionale, e le finalità assimilabili.

Ciò che deve essere verificato è l'utilizzabilità della strumentazione già predisposta dalla normativa italiana vigente, in particolare la sovrapponibilità tra la "zonizzazione" del territorio comunale in sei tipi di zone acustiche, affidata ai Comuni nel quadro di una complessa frammentazione di interventi statali, regionali e provinciali, e le "mappe acustiche strategiche" previste dalla direttiva comunitaria. Si può comunque ritenere che l'obbligo di adottare tali mappe acustiche strategiche entro le scadenze fissate dalla direttiva (30 giugno 2007 e poi 30 giugno 2012, con riferimento alla situazione registrata nel precedente anno solare), è un obbligo che, per essere di origine comunitaria, potrebbe risultare in pratica alquanto più effettivo e stringente rispetto all'analogo obbligo nazionale relativo alla zonizzazione.

Analogamente è rimessa a valutazioni di tipo tecnico l'assimilabilità o meno dei descrittori acustici europei (rispettivamente L_{den} ed L_{night} per il periodo diurno e notturno) e dei loro metodi di determinazione con le prescrizioni tecniche nazionali, previste in particolare dal DM 16 marzo 1998 in relazione ai tempi di riferimento (TR) alle nozioni normative di tempo a lungo termine (TL), di tempo di misura (TM), di tempo minore del tempo di osservazione (TO), al livello di rumore ambientale (LA), di livello di rumore residuo (LR), di livello differenziale (LD), e così via.

Andrà anche indagato quanto risultino compatibili con i requisiti minimi di cui all'allegato V alla direttiva i piani di azione già previsti dalla normativa nazionale, in particolare per quanto riguarda le categorie concettuali di riferimento quali i valori limite di immissione e di emissione e la loro articolazione per fasce di pertinenza, in base in particolare al DPCM 14 novembre 1997.

In generale si può comunque ritenere :

- a) che l'intervento comunitario, e la sua ottica di garanzia di condizioni minime omogenee in tutto il territorio dell'Unione, rafforzino il grado di effettività e quindi di probabilità di attuazione dell'esistente impianto normativo nazionale;
- b) che l'intervento comunitario costituisca, come è ovvio, il punto di riferimento obbligatorio per l'iniziativa normativa nazionale di recepimento, riservata alle competenti istituzioni, per quanto riguarda tutto il segmento relativo alla tutela dell'interesse pubblico o generale; non sembra quindi esservi spazio per iniziative legislative "dal basso" in questo settore;
- c) che l'intervento comunitario, non investendo l'organizzazione amministrativa che ciascuno stato membro intende darsi o si è dato per affrontare il problema, non modifichi la competenza ad adottare i "piani di azione" (a qualsiasi categoria di piani si faccia poi concretamente riferimento) che sia stata attribuita ad un particolare livello amministrativo (ad es. ad un particolare ente territoriale) in ciascuno stato membro. Questo rilievo comporta che lo stato di frammentazione delle funzioni amministrative, che costituisce una caratteristica saliente del quadro normativo italiano, resta da affrontare in sede esclusivamente nazionale. E' questo quindi un terzo aspetto da non trascurare nell'ambito di una revisione normativa della materia.

4. Un miglior raccordo con la normativa concernente la valutazione di impatto ambientale

L'art. 8 della legge-quadro ha ripristinato l'istituto della idonea documentazione sull'impatto acustico che deve corredare le domande per il rilascio di concessione edilizia relativa a nuovi impianti industriali e la domanda per il rilascio di licenza o autorizzazione per l'esercizio delle connesse attività. Tale istituto era stato già in precedenza introdotto con l'art. 5 del D.P.C.M. 1° marzo 1991, ma abrogato dalla Corte Costituzionale per difetto di legittimazione della fonte normativa, che non poteva essere inferiore alla legge.

In particolare, la legge stabilisce che i progetti compresi in determinate categorie devono essere conformi alle esigenze di tutela delle popolazioni interessate dall'inquinamento acustico. La documentazione ha valore di autocertificazione, e comporta, ove si prevedano valori di emissione superiori a quelli limite, l'indicazione delle misure previste per ridurre tali valori di emissione. In caso di effettivo superamento dei limiti, se il soggetto autore del superamento è una società od un ente gestore di servizi pubblici di trasporto e o delle relative infrastrutture, anziché essere colpito dalle sanzioni di legge, esso presenterà al Comune un piano di abbattimento o contenimento del rumore, destinandovi non meno del 7 per cento dei fondi di bilancio per manutenzioni o potenziamento delle infrastrutture.

I progetti cui si applica la disciplina sopra ricordata non si limitano a quelli già previsti dalla normativa generale relativa alla VIA, ma vi aggiungono una serie di casi, come le discoteche o i circoli privati, in cui la valutazione di impatto acustico sarà effettuata su richiesta del Comune, ed inoltre l'obbligo di valutare il "clima acustico" delle zone in cui si

vanno ad insediare scuole, asili nido, case di cura o di riposo, parchi pubblici urbani ed extraurbani e nuovi insediamenti residenziali prossimi a particolari fonti di rumore.

Queste disposizioni dovevano costituire uno degli aspetti centrali e più innovativi della legge-quadro. In realtà hanno funzionato poco e male, a causa di una serie di difetti e carenze nella stesura normativa, che verrebbe la pena di correggere. Ecco quindi un quarto compito da affrontare in sede di revisione normativa.

In particolare, poiché il rilascio di una concessione edilizia dipende esclusivamente dalla conformità del progetto agli strumenti urbanistici, l'emissione sonora superiore ai limiti consentiti non costituisce attualmente presupposto per il diniego di concessione edilizia. Questa grave incongruenza dovrebbe essere eliminata.

Più in generale, occorre avviare un adeguato approfondimento sulla tematica dei rapporti tra pianificazione urbanistica e pianificazione acustica, ambedue insistenti sul medesimo territorio ed imputate al medesimo ente territoriale, il Comune.

Per quanto riguarda l'aspetto delle autorizzazioni o licenze allo svolgimento di attività, la legge dimentica di precisare se il provvedimento, adottato in base ad una autocertificazione, possa (o debba) essere revocato se, in base ai successivi controlli, emerga che quanto dichiarato dal richiedente non è stato attuato.

Si è accennato soltanto, in questa sede, con i punti testé trattati, ad alcune delle numerose incongruenze e contraddizioni del testo normativo in questione, che dovrebbero essere uno degli interventi di revisione normativa da apportare.

5. Figure giuridiche di danno connesse al fenomeno “rumore” e loro potenziamento

Infine, un interessante filone di ricerca, certamente non nuovo, che potrebbe dare materia ad una revisione normativa volta a rendere più efficace e penetrante la non scarsa produzione normativa che interessa la materia dell'inquinamento acustico, riguarda l'opportunità di dare una più netta configurazione alle figure giuridiche di danno ambientale e di danno esistenziale, soprattutto in connessione al tema, già accennato, delle legittimazione ad agire delle istanze associative portatrici di interessi diffusi.

Come è noto, il danno ambientale è stato introdotto nell'ordinamento italiano dell'art. 18 della legge 18 luglio 1986 n. 349, che ne ha fatto un istituto autonomo, svincolato dalla necessità di individuare un danno alla salute o all'erario, che avevano costituito in precedenza le linee-guida seguite dalla giurisprudenza per coprire le ipotesi di danno arrecato al bene giuridico “ambiente”.

L'accertamento di un danno ambientale conduce il giudice ad una pronuncia di carattere essenzialmente ripristinatorio, il che ben si concilia con la particolare natura dell'inquinamento acustico, che si presta evidentemente ad un pieno ed integrale ripristino dell'ambiente, una volta eliminata o contenuta la specifica fonte di inquinamento.

Del resto, anche la nozione di “ambiente” elaborata dalla giurisprudenza conferma che il fenomeno acustico può essere ricondotto all'indicato ambito normativo. Si richiama al proposito, tra molte, la classica sentenza del 25 gennaio 1989 delle Sezioni unite della Corte di cassazione, per cui l'ambiente costituisce un bene immateriale riconosciuto e tutelato giuridicamente, nella sua unitarietà, e la cui entità unitaria può essere scomposta nei seguenti profili:

- assetto del territorio;
- ricchezza di risorse naturali;
- paesaggio nel suo valore estetico e culturale;
- condizione di vita salubre

dove in particolare l'ultimo profilo si presta a coprire anche i fenomeni di tipo acustico, e si collega alla previsione de citato art. 18 là dove questa non si limita ad intendere come danno ambientale soltanto la distruzione totale o parziale del bene giuridico "ambiente" ma anche la semplice alterazione o il deterioramento dello stesso.

Non ci si sofferma sui presupposti dell'azione ex art. 18 e sulla legittimazione ad agire. Ciò che può fornire materia ad un intervento legislativo è il rafforzamento della previsione del quinto comma dell'art. 18, che già contempla la legittimazione ad agire di particolari associazioni ambientaliste.

Tale rafforzamento potrebbe seguire tre direttrici:

- a) l'espressa previsione di possibilità di intervento autonomo, tendenzialmente negato dalla giurisprudenza sulla base delle norme vigenti;
- b) la differenziazione, secondo gli istituti propri di ciascun ambito, degli ambiti civili, amministrativo e penale, di tale intervento autonomo;
- c) la previsione di intervento a priori, e quindi non contenzioso, nei procedimenti amministrativi che incidono sulla lotta all'inquinamento acustico, dando un maggior grado di effettività alla apposita previsione di carattere generale dell'art. 9 della legge n. 241 del 1990 in tema di accesso.

Un'altra direttrice da approfondire deriva, anziché da norme già vigenti, da elaborazioni della dottrina giuridica e della giurisprudenza sul cosiddetto "danno esistenziale", che riguarda il caso assai frequente, e sostanzialmente non coperto

dalla attuale formulazione dell'art. 844 c.c. e dall'art. 659 c.p., in cui le immissioni sonore, pur non arrivando a configurare una lesione del bene "salute" (la cui tutela è ormai considerata assoluta), incidono però sulla qualità della vita e causano, nei normali ambienti di vita, un apprezzabile "stress da rumore" (può rientrare in questa fattispecie anche il caso di musica diffusa in modi, tempi o luoghi impropri).

Anche questa tematica, che sostanzialmente dovrebbe elaborare la nozione di "normale tollerabilità" ed eventualmente meglio collegarla, nei casi opportuni (cioè essenzialmente quando la fonte di stress sono attività produttive o pubblici servizi) a quella di "accettabilità" del rumore, potrebbe trovare proficui collegamenti col tema della legittimazione ad agire delle istanze rappresentative di interessi diffusi, ferma restando l'esigenza generale di un equilibrato temperamento degli interessi in gioco, che tuttavia non appare ancora conseguito in modo soddisfacente dall'ordinamento vigente.

Concludendo, gli aspetti su cui la normativa esistente richiede un completamento o un perfezionamento sembrano essere numerosi e non secondari. E' pertanto tempestiva e opportuna l'iniziativa promossa da Euroacustici in questo senso, aperta all'apporto di numerose e differenti realtà organizzative.

Dr. Claudio Venturato