

BREVI CENNI SULL'INQUINAMENTO ACUSTICO DERIVANTE DA TRAFFICO AEROPORTUALE E STRADALE.

di Maura Fraschina

SOMMARIO: *1. Premessa, 2. I piani di contenimento e abbattimento del rumore derivante da traffico veicolare, 3. Il traffico aeroportuale, 3.1 Normativa nazionale, 3.2 Normativa europea, 3.2.1 I descrittori acustici e i metodi di determinazione, 3.2.2 La mappatura acustica strategica, 3.2.3 I piani di azione, 3.2.4 Relazioni sulla direttiva, 3.2.5 Atti connessi, 4. La gestione delle problematiche tipiche, 5. Le attività motoristiche, 6. Poteri sindacali di ordinanza.*

1. Premessa.

La materia “inquinamento acustico” è disciplinata da varie norme, alcune codicistiche (art. 844 del codice civile e art. 659 del codice penale), altre speciali e pubblicistiche (la legge quadro n 447 del 1995, suoi decreti di attuazione nonché norme specifiche per vari settori, dal traffico stradale, a quello ferroviario, al rumore delle discoteche, ai requisiti degli edifici). Il rapporto tra le due norme è di reciproca autonomia e complementarietà.

L'art. 844 cod. civ. è la norma fondamentale per soggetto che subisce un rumore, consentendo la reazione e tutela in sede giudiziale allorché le immissioni cui è sottoposto superino la normale tollerabilità. La giurisprudenza, dietro indicazioni di tipo medico scientifico, considera intollerabili le immissioni che superino di tre decibel il rumore di fondo di quella zona.

La normativa pubblicistica è invece finalizzata alla tutela della collettività: contempera le esigenze collettive alla fruizione di un ambiente meno inquinato con le altre esigenze spesso con questo confliggenti (esigenze della produzione, del commercio...) Fissa dei limiti di accettabilità del rumore, sia in emissione (rumore misurato in prossimità della fonte), sia di immissione (rumore misurato in prossimità del ricevente); limiti che possono cambiare a seconda della zona della città.

Gli effetti del rumore sull'uomo sono molteplici e possono essere distinti in:

- effetti di danno (alterazione non reversibile o solo parzialmente reversibile di un organo o di un sistema, da un punto di vista clinico e/o patologico);
- effetti di disturbo (alterazione temporanea di un organo o di un sistema, realizzabile attraverso procedure cliniche o strumentali);

- *annoyance* (sensazione di scontento o di fastidio generico, spesso influenzata oltre che dalla specifica sensibilità del soggetto, da fattori motivazionali).

L'inquinamento acustico urbano ed, in particolare, quello dovuto a traffico di veicoli in superficie, determina in prevalenza effetti di *annoyance* e di disturbo, assai raramente si può parlare di danno.

2. I piani di contenimento e abbattimento del rumore derivante da traffico veicolare.

Qualora dalle infrastrutture di trasporto pubblico emerga il superamento dei limiti di emissione o di immissione di cui all'art. 2, comma 1, lettere e) ed f) della legge 447/1995, i gestori dei servizi hanno l'obbligo di predisporre e presentare al Comune piani di contenimento e abbattimento del rumore. In essi dovranno indicare i tempi e le modalità di adeguamento nonché i costi, accantonando una quota fissa non inferiore al 7% dei fondi di bilancio previsti per la manutenzione e il potenziamento dell'infrastruttura (art. 10, 5° comma, L. 447/1995).

In particolare, a norma dell'art. 9 della L.R. 13/2001 della Lombardia, i gestori delle infrastrutture trasmettono al Comune e alla Regione i dati relativi all'individuazione delle aree ove si verifica il superamento dei limiti. Il Comune entro 90 giorni dal ricevimento dei dati, può notificare ai gestori stessi il superamento dei limiti previsti in aree del proprio territorio; inoltre, entro 60 giorni dalla presentazione del piano può far pervenire alla Regione eventuali osservazioni sui piani di risanamento.

Il D.M. del 29.11.2000 ha indicato criteri e modalità di risanamento acustico nel caso di superamento dei limiti. Infatti, il regolamento prescrive sia l'individuazione ad opera degli enti gestori, delle aree ove si verificava il superamento dei limiti di immissione.

3. Il traffico aeroportuale

3.1 Normativa nazionale.

Il rumore aeroportuale ha origine essenzialmente dalle operazioni di decollo e atterraggio degli aerei e varia sensibilmente proprio in base al tipo di manovra e alle caratteristiche dell'aereo stesso.

Varie sono le norme che, in attuazione della legge quadro, hanno disciplinato l'inquinamento acustico prodotto dalle infrastrutture del trasporto aereo. Infatti, è stato emanato un primo provvedimento (il D.M. 31.10.1997) che, dettando la metodologia di rilevamento del rumore aeroportuale, istituisce altresì apposite Commissioni deputate a stabilire i criteri generali per definire le procedure antirumore, le zone di rispetto dell'intorno aeroportuale e la classificazione degli aeroporti.

Inoltre, è previsto che per ogni aeroporto, sia istituita un'ulteriore Commissione (di cui fanno parte anche Comuni e Regioni interessate) che definisce in concreto le procedure anti-rumore nonché i confini e le caratteristiche delle zone di rispetto.

La L.R. della Lombardia 13/2001 (art. 14, 1° comma) dispone che entro 3 mesi dalla definizione delle aree di rispetto, i Comuni adeguino i loro piani regolatori generali mediante varianti. I criteri su cui si basano le Commissioni aeroportuali per operare la classificazione degli aeroporti, sono contenuti nel D.M. 20.5.1999 che, tra l'altro, detta anche i requisiti dei sistemi di monitoraggio del rumore.

D'altro canto, i criteri per le procedure anti-rumore sono disposti dal D.M. 3.12.1999. Tale provvedimento dispone che, qualora non vi sia coincidenza tra i piani regolatori dei Comuni, i piani della struttura aeroportuale e le decisioni della Commissione aeroportuale, il Ministero dei trasporti, d'intesa con quello dell'ambiente, convoca conferenze di servizi per dirimere i contrasti. Infine, il decreto stabilisce anche che i nuovi insediamenti realizzati nelle zone di rispetto, dovranno essere in regola con le norme relative ai requisiti acustici passivi degli edifici.

In relazione ai controlli per la verifica dei livelli di emissione e del rispetto dei piani di abbattimento o contenimento del rumore (art. 10, comma 5, L. 447/1995), è stato emanato il D.P.R. 496/1997 il quale, tra l'altro, assegna all'ARPA il compito di effettuare ispezioni periodiche sui sistemi di monitoraggio e l'invio dei relativi dati al Ministero dell'ambiente (a riguardo, l'art. 14, 3° comma della L.R. 13/2001 della Lombardia prevede, infatti, che l'ARPA curi l'aggiornamento annuale delle curve di isolivello dell'indice di valutazione del rumore).

Il decreto, infine, dispone il divieto di voli notturni (dalle 23.00 alle 06.00) ad eccezione dei voli di Stato, sanitari e di emergenza, disponendo il rilascio di un'apposita autorizzazione per tutti gli altri voli. Secondo le disposizioni normative sopra specificate, ogni aeroporto civile deve essere dotato di un sistema di monitoraggio del rumore presente nell'intorno aeroportuale da cui possano essere estrapolati gli eventuali superamenti dei limiti, con i dati relativi agli aeromobili che li hanno prodotti.

Relativamente alla creazione delle fasce di rispetto aeroportuale, sono quindi le Commissioni istituite presso ogni aeroporto a dover procedere a tale incombenza, oltre a dover operare la classificazione dell'infrastruttura. A tal riguardo, sono 3 le fasce di pertinenza da stabilire: A, B e C, a cui corrispondono limiti crescenti del rumore. In particolare, nella fascia C è vietata la realizzazione di attività non strettamente connesse con l'infrastruttura aeroportuale. Mentre nella fascia B è prevista la possibilità di ubicare ogni tipo di attività tranne uffici, salvo che siano adottate misure di isolamento acustico. Infine, per la fascia A non sono previste limitazioni; ciò vuol dire che in tale fascia, eventuali edifici residenziali possono essere esposti a limiti compresi tra 60 e 65 dB(A) (i limiti previsti per la fascia B sono invece compresi tra 65 e 75 dB(A), mentre nella fascia C sono consentiti valori di LVA superiori a 75 dB(A).

Come si evince dalle considerazioni suesposte, la creazione delle fasce di rispetto conduce il Comune interessato a vincolare come destinazione d'uso alcune parti di territorio comprese nelle suddette fasce e a classificare, di conseguenza, le porzioni di territorio che confinano con la fascia A, compatibilmente con i livelli acustici di tale fascia. Nell'ambito degli interventi di contenimento delle emissioni sonore, si ritiene sia preferibile innanzitutto la sostituzione dei modelli d'aerei vecchi con modelli più nuovi. Sul piano della pianificazione, è ovvio che la strada più efficace risulta quella della dislocazione degli aeroporti lontani dalle zone residenziali, e di prevedere la realizzazione delle abitazioni distanti dalle direttrici di traffico aereo. Una recente pronuncia del Consiglio di Stato del 7 settembre 2004, intervenuto sull'argomento, ha stabilito, inoltre, che *"...una volta intervenuta la perimetrazione delle c.d. fasce di rispetto, i limiti fissati da D.M. 31 ottobre 1997 (all'interno delle fasce) e dal D.P.C.M. 14 novembre 1997 (all'esterno) diventano concretamente applicabili e può esserne verificato l'eventuale superamento. In assenza della perimetrazione delle c.d. fasce di rispetto dell'insediamento aeroportuale, non è possibile la verifica dell'eventuale superamento dei valori limite di immissione all'esterno del perimetro aeroportuale, in*

*adempiimento dell'obbligo di predisposizione dei piani di risanamento, di cui, all'art. 10, comma 5, della legge n. 447/1995*¹.

In materia di riduzione dell'inquinamento acustico prodotto dagli aeroporti, è stato emanato il D.Lgs. 17 gennaio 2005, n. 13, che recepisce la Direttiva europea 2002/30/CE del 26/3/2002, relativa all'introduzione di restrizioni operative ai fini del contenimento del rumore negli aeroporti comunitari. La normativa europea, che si analizzerà nel prossimo paragrafo, intende introdurre una regolamentazione armonizzata per il progressivo ritiro degli aerei più rumorosi dagli aeroporti dell'Unione Europea. La direttiva applica il principio istituito nella comunicazione del 1999 «Trasporti aerei e ambiente», secondo il quale si deve evitare che aumenti il numero di persone esposte al rumore prodotto dai velivoli.

Il D.Lgs. 13/2005, oltre a prevedere varie restrizioni parziali all'esercizio dell'attività di alcuni aerei subsonici civili, stabilisce le condizioni e le modalità per ridurre o vietare l'accesso dei cosiddetti "velivoli marginalmente conformi", cioè gli aeromobili che presentano eccedenze di rumore non superiori a 5 decibel, rispetto ai valori limite previsti dalla Convenzione sull'aviazione civile internazionale.

In sostanza, le misure contenute nel decreto si applicano agli aeroporti nei quali è rilevato il superamento dei limiti stabiliti per le fasce di rispetto, ma solo successivamente ad una valutazione che dimostri l'insufficienza di ogni altra misura prevista dalla normativa vigente. Tale valutazione è effettuata da un apposito Comitato tecnico-consultivo istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che peraltro tiene conto anche delle eventuali proposte delle Commissioni aeroportuali, alle quali spetta, in primo luogo, verificare il superamento dei limiti. Il procedimento prevede che il Comitato proponga le restrizioni operative all'ENAC (Ente Nazionale per l'Aviazione Civile), che le adotta entro 60 giorni.

In definitiva, il citato decreto si applica agli aeroporti avente un traffico superiore a 50.000 movimenti di velivoli subsonici civili a reazione per anno solare riferito alla media nei tre anni solari precedenti l'applicazione delle disposizioni del presente decreto allo specifico aeroporto (l'elenco di detti aeroporti è pubblicato con cadenza annuale dall'Ente nazionale per l'aviazione civile), nonché agli aeroporti metropolitani, ossia quelli situati nel centro di un grande agglomerato urbano, nessuna pista del quale ha lunghezza disponibile al decollo superiore a 2.000 metri, che forniscono solo collegamenti da punto a punto tra gli Stati europei o all'interno del territorio italiano e in cui un numero elevato di persone soffre obiettivamente per il rumore provocato dai velivoli. Nel caso in cui in tali aeroporti venga riscontrato il superamento dei limiti di rumorosità consentiti dalla vigente normativa vengono disposte delle restrizioni operative, ossia delle misure relative alle emissioni acustiche mediante le quali viene limitato, ridotto, ovvero vietato nel caso dei velivoli marginalmente conformi, l'accesso di velivoli subsonici civili a reazione in uno specifico aeroporto.

3.2 Normativa europea.

Gli Stati membri UE possono adottare misure volte a sanzionare, nelle aree urbane situate in prossimità degli aeroporti, il superamento dei livelli massimi delle

¹ Consiglio di Stato, Sez. VI, 7 settembre 2004 (ud. 11/06/04), n. 5822/2004.

emissioni acustiche misurate al suolo. Lo ha stabilito l'avvocato generale Pedro Cruz Villalon della Corte di Giustizia Ue, precisando che la tutela dei diritti fondamentali - in particolare, del diritto fondamentale alla vita privata, familiare e al domicilio, e del diritto alla tutela dell'ambiente - giustificano l'adozione di tali misure.

La direttiva 2002/30, che è volta a contrastare l'inquinamento acustico negli aeroporti dell'Unione, disciplina l'adozione e gli effetti delle cosiddette "restrizioni operative", ma rimanda al superamento di determinati livelli massimi di rumore misurati alla fonte (vale a dire presso l'aeromobile stesso) e non al suolo. La sentenza nasce dal contenzioso fra l'aeroporto di Bruxelles-National (che si trova nel territorio della regione delle Fiandre, ma le cui rotte sorvolano anche la regione di Bruxelles-Capitale ad una quota molto bassa) e la European Air Transport (EAT), compagnia aerea del gruppo DHL che effettua un servizio di trasporto di merci con origine, destinazione e scalo all'aeroporto di Bruxelles-National, sanzionata per l'emissione dai suoi aeromobili, in orario notturno, di rumori che eccedono i valori stabiliti dalla normativa. La EAT ha impugnato tale decisione, sostenendo che la normativa regionale sulla quale si fondano le contestazioni delle infrazioni ad essa mosse è illegittima, in quanto utilizza quale criterio di misurazione del rumore i livelli di emissioni acustiche al suolo, e non alla fonte. Nelle sue conclusioni, l'avvocato generale Cruz Villalon ricorda che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sancisce il diritto fondamentale alla vita privata e familiare e al domicilio, riconoscendo al contempo, espressamente, un diritto alla tutela dell'ambiente.

Inoltre, l'avvocato generale segnala che la Corte europea dei diritti dell'uomo non solo ha dichiarato in diverse occasioni che l'inquinamento acustico rientra nell'ambito dell'ambiente, ma ha altresì riconosciuto che le emissioni acustiche prodotte dagli aeroplani giustificano, e talora impongono, l'adozione di misure attive di tutela da parte degli Stati. Pertanto, considerando che l'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo è vincolante per l'Unione e deve essere presa in considerazione dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, l'avvocato generale conclude nel senso che la direttiva 2002/30 consente l'adozione di misure di contrasto al rumore negli aeroporti diverse da quelle espressamente previste nella medesima direttiva. In caso contrario, si produrrebbe una sorta di paralisi nell'azione nazionale di contrasto all'inquinamento acustico, privando gli Stati di qualsiasi margine di manovra nell'esercizio delle loro politiche ambientali, urbanistiche e sanitarie.

Si analizzeranno nei prossimi paragrafi le linee guida di questa fondamentale atto normativo.

3.2.1 I descrittori acustici e i metodi di determinazione.

Lden è il descrittore acustico giorno-sera-notte usato per qualificare il disturbo legato all'esposizione al rumore, Lnight è il descrittore acustico notturno relativo ai disturbi del sonno. I descrittori acustici Lden e Lnight servono ad elaborare le mappe acustiche strategiche. Si possono usare altri descrittori per la pianificazione e la delimitazione delle zone acustiche e in casi specifici (cfr. allegato I della direttiva).

I valori di Lden e Lnight sono definiti usando i metodi di determinazione stabiliti all'allegato II della direttiva. La Commissione stabilirà metodi di valutazione comuni per la determinazione di Lden e Lnight. Fino a tale momento gli Stati possono usare metodi nazionali per la determinazione dei descrittori comuni, a condizione che siano conformi all'allegato II.

In occasione di revisioni future saranno introdotte nell'allegato III relazioni dose-effetto per permettere la valutazione degli effetti del rumore sulla popolazione. Entro il 18 luglio 2005 gli Stati membri trasmettono alla Commissione informazioni sui valori limite pertinenti, espressi in L_{den} o L_{night} , in vigore o in preparazione e, se del caso, espressi in L_{day} e in $L_{evening}$, per il rumore del traffico stradale, aereo, ferroviario e per il rumore nei siti industriali.

3.2.2 La mappatura acustica strategica.

Una mappa acustica strategica permette la determinazione globale dell'esposizione al rumore in una zona esposta a varie sorgenti di rumore e la definizione di previsioni generali per questa zona. Le mappe strategiche devono rispondere ai requisiti minimi descritti all'allegato IV della direttiva.

Al più tardi il 18 luglio 2005, gli Stati membri rendono pubbliche le informazioni relative alle autorità e agli enti responsabili dell'elaborazione e, se del caso, dell'adozione delle mappe acustiche strategiche. Entro il 30 giugno 2005, e successivamente ogni 5 anni, gli Stati membri notificano alla Commissione gli assi stradali principali su cui transitano più di 6 milioni di veicoli l'anno, gli assi ferroviari principali su cui transitano più di 60.000 convogli l'anno, gli aeroporti principali e gli agglomerati urbani con più di 250.000 abitanti situati nel loro territorio. Entro il 30 giugno 2007 al più tardi, sono elaborate e, ove opportuno, adottate mappe acustiche strategiche relative al precedente anno solare delle infrastrutture e degli agglomerati sopra citati.

Entro il 31 dicembre 2008 gli Stati membri notificano alla Commissione tutti gli agglomerati con più di 100.000 abitanti e tutti gli assi stradali e ferroviari principali situati nel loro territorio. Entro il 30 giugno 2012, e successivamente ogni 5 anni, sono elaborate ed adottate mappe acustiche strategiche dell'anno precedente per tali agglomerati e assi. Le mappe acustiche sono riesaminate e, se necessario, rielaborate ogni cinque anni.

3.2.3 I piani di azione.

I piani di azione mirano a gestire i problemi di inquinamento acustico e i relativi effetti, compresa, se necessario, la sua riduzione. Devono soddisfare i requisiti minimi di cui all'allegato V della direttiva.

Le misure dei piani di azione sono lasciate a discrezione delle autorità competenti, ma devono corrispondere alle priorità che possono derivare dal superamento dei valori limite pertinenti o di altri criteri scelti dagli Stati membri e sono applicate in particolare alle zone più importanti determinate dalla mappatura strategica. Entro il 18 luglio 2005 gli Stati membri rendono pubbliche le informazioni relative alle autorità e agli enti responsabili dell'elaborazione e, se del caso, dell'adozione dei piani di azione. Entro il 18 luglio 2008, devono essere elaborati i piani di azione per gli assi stradali principali su cui transitano più di 6 milioni di veicoli l'anno, gli assi ferroviari principali su cui transitano più di 60.000 convogli l'anno, gli aeroporti principali e gli agglomerati urbani con più di 250.000 abitanti. Entro il 18 luglio 2013 si devono stabilire piani di azione per tutti i grandi agglomerati e gli aeroporti, gli assi stradali e ferroviari principali. I piani di azione sono rielaborati ogniqualvolta sviluppi sostanziali si ripercuotono sulla situazione acustica esistente e, in ogni caso, ogni cinque anni.

3.2.4 Relazioni sulla direttiva.

Il 10 marzo 2004 la Commissione ha presentato una relazione al Consiglio e al Parlamento sulle misure comunitarie esistenti relative alle sorgenti di rumore nell'ambiente (vedi "Atti connessi" qui di seguito).

Gli Stati membri raccolgono le mappe acustiche e i piani di azione. Trasmettono alla Commissione l'informazione contenuta nelle mappe acustiche e una sintesi dei piani di azione. Ogni cinque anni la Commissione pubblica una relazione di sintesi dei dati relativi alle mappe acustiche e ai piani di azione. La prima relazione risale al 18 luglio 2009. Entro tale data, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'attuazione della presente direttiva. La relazione esamina la necessità di ulteriori azioni comunitarie in materia di rumore ambientale e, se necessario, propone strategie per attuarle. Comprende in particolare un esame della qualità dell'ambiente acustico nella Comunità. La relazione è riesaminata ogni cinque anni.

3.2.5 Atti connessi.

1. *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio dell'8 luglio 2008 - "Misure antirumore per il parco rotabile esistente" [COM(2008) 432 def. – Non pubblicata nella Gazzetta ufficiale].* La Commissione constata che il trasporto ferroviario contribuisce notevolmente all'inquinamento acustico: circa il 10% della popolazione dell'Unione europea è esposto a livelli di rumore superiori alla soglia di "disturbo grave". La Commissione propone di attuare un programma di abbattimento del rumore prodotto dai treni merci. La misura più efficace in termini economici consisterebbe nel dotare i carri ad elevata percorrenza di una tecnologia di frenata a basse emissioni sonore. Per incentivare le imprese ferroviarie a procedere agli adeguamenti necessari, la Commissione intende in particolare introdurre dei diritti di accesso alle linee ferroviarie, differenziati sulla base del rumore, valori limite per le emissioni acustiche e impegno volontario. Il programma di adeguamento dei 370.000 carri interessati dovrebbe essere completato nel 2015.
2. *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle misure comunitarie in vigore riguardanti le sorgenti di rumore ambientale a norma dell'articolo 10, paragrafo 1 della direttiva [2002/49/CE](#) relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale [COM(2004) 160 - Non pubblicata nella Gazzetta ufficiale].* In questa relazione la Commissione delinea un quadro della legislazione comunitaria in vigore in materia di rumore. Tale legislazione comprende disposizioni relative all'armonizzazione delle procedure di determinazione e gestione del rumore, alla valutazione dell'impatto ambientale, ai requisiti di accesso al mercato per determinati veicoli e attrezzature (pneumatici, materiali esterni e trattori, imbarcazioni da diporto), alle specifiche per l'interoperabilità dei sistemi ferroviari e alle regole sulle restrizioni operative negli aeroporti. Inoltre, la relazione sottolinea il fatto che la ricerca e lo sviluppo costituiscono un elemento essenziale nell'elaborazione delle misure comunitarie relative al rumore (rete tematica «CALM» e progetti finanziati nell'ambito del Quinto e del Sesto programma quadro di ricerca).

4. La gestione delle problematiche tipiche.

Gli obiettivi di risanamento dovranno essere conseguiti: entro 15 anni dall'approvazione del piano per le infrastrutture di tipo lineare, di interesse regionale, sovra regionale o nazionale; entro cinque anni per gli aeroporti e le altre infrastrutture. Relativamente al contenuto, oltre ad individuare gli interventi di risanamento, i tempi di esecuzione e i costi previsti, i piani dovranno indicare la graduatoria delle priorità degli interventi e le motivazioni che stanno alla base delle corrispondenti scelte; in ogni caso, si devono privilegiare gli interventi diretti sulle fonti di rumore, poi eventualmente optare per interventi sulla sua via di propagazione (es., barriere acustiche), infine, come estrema *ratio*, scegliere di operare direttamente sui ricettori (ad esempio, mediante insonorizzazione degli edifici). In tale ultimo caso, i piani di risanamento dovranno specificare le motivazioni per giustificare le operazioni da realizzare direttamente sui ricettori.

Ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera i) della L. 447/1995, nel caso di servizi pubblici essenziali (ferrovie, metropolitane, autostrade, strade statali), i piani di abbattimento e contenimento del rumore coincidono con i piani pluriennali di competenza statale.

Fino ad ora la tempistica prevista dall'art. 2 del D.M. 29.11.2000 non è stata applicata alle infrastrutture stradali; con l'entrata in vigore del D.P.R. 142/2004, i piani di risanamento divengono invece operativi anche per le strade. Di conseguenza, gli enti gestori devono individuare le aree ove si verifica il superamento dei limiti e trasmettere i dati ai Comuni e alla Regione; inoltre sono tenuti a presentare il piano di risanamento. Anche per le infrastrutture stradali, è previsto il termine di 15 anni dalla presentazione del piano per il conseguimento degli obiettivi di risanamento.

Relativamente al rumore prodotto dal traffico stradale, la Direzione Generale per la Salvaguardia Ambientale del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, ha redatto le "Linee Guida per i Piani di Contenimento ed Abbattimento del Rumore". Tale documento è utilizzato per la pianificazione degli interventi sulle infrastrutture stradali di interesse nazionale o di più Regioni, che hanno un volume di traffico annuo superiore a tre milioni di veicoli. Tuttavia, per le infrastrutture che non possiedono tali caratteristiche, le procedure delle Linee Guida costituiscono comunque un orientamento.

In sostanza, il documento contiene le modalità per integrare i risultati ottenuti durante le attività di predisposizione dei Piani di risanamento previsti dal D.M. 29.11.2000, con le procedure operative prescritte dalla Direttiva Comunitaria 2002/49/CE per la redazione delle "mappe acustiche" e dei "piani d'azione".

Tornando alle problematiche relative alle **infrastrutture aeroportuali**, a proposito del legame tra i limiti del rumore e i piani di bonifica, è utile evidenziare un'importante pronuncia del Consiglio di Stato². Nella fattispecie, alcune società di gestione dei servizi aeroportuali hanno proposto ricorso in appello per l'annullamento della decisione del TAR Lazio³, con la quale era stato respinto il loro ricorso avverso il D.M. 29.11.2000. Le società, tra l'altro, contestavano la disposizione del decreto che prevede la redazione dei piani di abbattimento del rumore in assenza dei valori limite e l'obbligo di accantonamento di risorse finanziarie da destinare all'adozione degli

² Sentenza Cons. Stato 7 settembre 2004, n. 5822.

³ Sentenza TAR Lazio n. 3382 del 2002.

interventi di bonifica in assenza dell'accertato superamento dei limiti. Il Consiglio di Stato evidenzia il fatto che, sebbene il TAR abbia statuito comunque l'obbligo della predisposizione dei piani nel caso di superamento dei limiti, così come prescrive l'art. 10, comma 5 della legge 447/1995, ha errato nel ritenere che tali limiti siano stati fissati anche per gli aeroporti dal D.P.C.M. 14.11.1997. Infatti, l'art. 5 di tale decreto dispone che i valori limite assoluti di immissione ed emissione per le infrastrutture dei trasporti, relativamente alle loro fasce di pertinenza, saranno fissati con appositi decreti attuativi.

Dunque, il D.P.C.M. 14.11.1997, si applica solo all'esterno delle c.d. fasce di pertinenza, una volta che queste sono state individuate. Inoltre, la verifica dei limiti di emissione non può essere eseguita all'esterno delle fasce, in quanto i limiti devono essere misurati in prossimità della sorgente, che in tal caso è situata all'interno delle fasce di pertinenza.

I limiti da rispettare all'interno delle fasce di pertinenza sono stati fissati, come sopra detto, dal D.M. 31.10.1997, che prevede la suddivisione dell'intorno aeroportuale in zone A, B e C, con diversi valori di L_{va} (che, tra l'altro, è un parametro diverso dal $Leq(A)$, utilizzato per i valori fissati dal D.P.C.M. 14.11.1997). Quindi, i limiti da osservare all'interno (D.M. 31.10.1997) e all'esterno (D.P.C.M. 14.11.1997) delle zone, diventano concretamente applicabili solo dopo la perimetrazione delle tre fasce di rispetto.

Il Consiglio di Stato evidenzia, perciò, che il decreto impugnato (il D.M. 29.11.2000) non è stato adottato in assenza della fissazione dei limiti di rumore, in quanto tali limiti erano vigenti fin dal 1997, anche se non potevano trovare applicazione fino alla perimetrazione delle fasce di rispetto. Pertanto, in assenza della individuazione delle fasce, non scatta alcun obbligo.

Quanto all'accantonamento delle risorse finanziarie, tale vincolo discende direttamente dall'art. 10, comma 5 della legge quadro, mentre il decreto impugnato si limita solo a prevedere la comunicazione dei fondi accantonati in applicazione di una norma di rango superiore. L'obbligo, quindi, scatta a prescindere dall'effettiva verifica del superamento dei limiti di rumore, (infatti, la disposizione della legge 447/1995 contiene termini quali "sono obbligati" e "in via ordinaria", che lasciano pochi dubbi circa l'adempimento dell'onere in via generale).

Con l'emanazione del D.P.R. 142/2004, il legislatore ha fissato i limiti di immissione relativi al **traffico veicolare** (contenuti nelle *tabelle 1 e 2* allegate al decreto stesso e di seguito riportate) da applicarsi nelle fasce di pertinenza acustica delle infrastrutture stradali, per la protezione dei ricettori ivi presenti, validi sia per le infrastrutture di nuova realizzazione sia per quelle esistenti alla data del 16 giugno 2004, in funzione dei seguenti parametri:

- tipo di infrastruttura;
- periodo di riferimento (diurno e notturno);
- larghezza della fascia di pertinenza.

Per quanto concerne in particolare le fasce, l'art. 3 del decreto *de quo* chiarisce che nel caso di:

- fasce divise in due parti, si dovrà considerare una prima parte più vicina all'infrastruttura, denominata fascia A, e una seconda più distante, denominata fascia B;
- realizzazione di nuove infrastrutture in affiancamento a un'altra già esistente, la larghezza della fascia andrà calcolata a partire dal confine dell'infrastruttura preesistente.

Le infrastrutture stradali oggetto della presente disciplina sono quelle definite dall'art. 2 del codice della strada, vale a dire:

- A. autostrade;
- B. strade extraurbane principali;
- C. strade extraurbane secondarie;
- D. strade urbane di scorrimento;
- E. strade urbane di quartiere;
- F. strade locali.

Per quanto attiene alle strade classificate nelle categorie E. e F., il legislatore ha previsto che i valori limite di immissione debbano essere definiti dai Comuni nel rispetto dei valori limite assoluti di immissione riportati nella tabella C allegata al D.P.C.M. 14 novembre 1997 (*tabella 3*), i quali – si rammenta – sono riferiti al rumore immesso nell'ambiente esterno dall'insieme di tutte le sorgenti ivi presenti. Il confronto tra le tabelle allegata al D.P.R. 142/2004 e la tabella *c*) allegata al richiamato D.P.C.M. evidenzia che la differenza sostanziale consiste nel fatto che, nel secondo caso, i valori limite sono riferiti alla classificazione in zone del territorio comunale e non al tipo di ricettore. Bisogna però considerare che le strade vengono generalmente incluse nelle classi di destinazione II, III e IV, in funzione del numero di veicoli che vi transitano in un'ora, e, in particolare, le strade locali, con transito orientativamente inferiore ai 50 veicoli/h, vengono collocate nella classe II, mentre le strade del tessuto urbano, con transito orientativamente compreso tra 50 e 500 veicoli/h, nella classe III, i cui valori limite riferiti a entrambi i periodi sono inferiori a quelli previsti nelle tabelle 1 e 2 per i ricettori diversi da quelli sensibili e maggiori di quelli riferiti a questi ultimi.

Il legislatore pone l'obbligo per il soggetto proponente l'**opera di nuova realizzazione** di individuare i corridoi progettuali che possano garantire la migliore tutela dei ricettori presenti all'interno della fascia di studio, che deve essere pari a quella di pertinenza acustica ovvero di dimensione doppia qualora siano presenti ricettori particolarmente sensibili, cioè scuole, ospedali, case di cura e di riposo. Il rispetto dei valori all'interno delle fasce di pertinenza dovrà essere oggetto di specifica verifica in facciata degli edifici, eseguendo le rilevazioni fonometriche ad un metro di distanza dalla stessa e in corrispondenza dei punti maggiormente esposti al rumore, nonché dei ricettori.

Nel caso di **infrastrutture esistenti**, i valori limite di immissione dovranno essere conseguiti mediante l'adozione dei piani di risanamento previsti dal decreto del Ministero dell'ambiente 29 dicembre 2000, che occorre attuare all'interno dell'intera fascia di pertinenza acustica, qualora siano ivi presenti ricettori sensibili ovvero all'interno della fascia più vicina all'infrastruttura per quanto concerne la presenza degli altri ricettori.

Nell'eventualità che **i valori limite** non siano **tecnicamente conseguibili** ovvero qualora si presenti – sulla scorta di valutazioni tecniche, economiche o ambientali – la necessità di procedere a interventi diretti sui ricettori, il decreto fissa i valori specifici del livello equivalente da rispettare in funzione del tipo di ricettore:

- a. 35 dB(A) di Leq notturno per ospedali, case di cura e di riposo;
- b. 40 dB(A) di Leq notturno per tutti gli altri ricettori a carattere abitativo;
- c. 45 dB(A) di Leq diurno per le scuole.

Per quanto concerne in particolare i ricettori che si trovino all'interno della fascia di pertinenza acustica, dovranno essere individuate e adottate opere di mitigazione sulla

sorgente, lungo la via di propagazione del rumore e direttamente sul ricettore al fine di ridurre l'inquinamento acustico prodotto dall'esercizio dell'infrastruttura a mezzo dell'adozione delle migliori tecnologie possibili e tenuto conto delle implicazioni di carattere tecnico-economico. Più specificamente, per gli **interventi diretti sul ricettore**, il decreto ne rinvia l'attuazione alla predisposizione di apposite linee guida da parte del Ministero dell'ambiente, di concerto con i Ministeri della salute e delle infrastrutture, mentre, per ciò che concerne gli autoveicoli, impone che siano sottoposti a verifica – secondo le disposizioni contenute nell'art. 80 del codice della strada – al fine di accertare la rispondenza delle emissioni sonore alla certificazione di omologazione rilasciata al costruttore sotto il profilo acustico.

In relazione alle **opere da eseguire lungo la via di propagazione del rumore**, occorrerà, in generale, procedere all'installazione di barriere fono-isolanti, che però è di difficile attuazione nel tessuto urbano delle città, e anche e soprattutto all'utilizzo di miscele di asfalto fono-assorbenti, al quale va associato una manutenzione continua del manto stradale, la cui usura irregolare può causare un innalzamento del livello equivalente e, di conseguenza, contribuire al superamento dei valori limite fissati dal decreto, producendo così immissioni moleste nei ricettori presenti lungo la via di propagazione.

Il legislatore ha infine disposto circa il soggetto che dovrà sostenere i **costi** per l'effettuazione degli interventi, stabilendo in particolare quanto segue:

1. nel caso di infrastrutture esistenti, i costi dovranno essere sostenuti dal titolare della concessione edilizia o del permesso di costruire, qualora il rilascio del titolo avvenga dopo la data del 16 giugno 2004;
2. nel caso di infrastrutture stradali di nuova realizzazione, di ampliamento della sede, di affiancamento e di variante, i costi dovranno essere sostenuti dal titolare della concessione edilizia o del permesso di costruire, qualora il rilascio del titolo abilitativo avvenga dopo la data di approvazione del progetto definitivo dell'infrastruttura stradale, ma solamente per la parte eccedente l'intervento di mitigazione, previsto al fine di salvaguardare le eventuali aree territoriali edificabili presenti e necessario ad assicurare il rispetto dei limiti di immissione a un'altezza di 4 metri dal piano di campagna.

In conclusione, il D.P.R. 142/2004, come si è potuto constatare, rappresenta un altro decisivo passo avanti nella composizione del "mosaico" dei provvedimenti attuativi della legge quadro sull'inquinamento acustico, anche perché le disposizioni in esso contenute vanno a integrarsi con una serie di decreti già emanati, tra i quali assume rilevanza particolare quello contenente i criteri per la predisposizione dei piani degli interventi di contenimento e di abbattimento del rumore.

Occorre, però, rilevare come i valori limite imposti nelle fasce di pertinenza siano normalmente facilmente superati in una strada urbana di scorrimento, dove generalmente il livello equivalente raggiunge valori che si pongono costantemente al di sopra dei 70 dB(A), soprattutto nelle grandi città. L'attuazione delle disposizioni in commento non potrà, quindi, prescindere dalla chiusura alla circolazione dei veicoli, quanto meno parziale (per esempio, per i non residenti e negli orari di svolgimento delle lezioni scolastiche), delle strade a maggiore traffico, nelle cui fasce di pertinenza siano presenti ricettori sensibili, quali scuole e ospedali. È di tutta evidenza, inoltre, l'importanza che assume la presenza del piano di zonizzazione acustica e del regolamento comunale, il primo sotto il profilo della necessaria suddivisione del territorio comunale, che contemperi le esigenze ambientali

con quelle sociali anche attraverso la messa in atto di azioni di risanamento, il secondo sotto il profilo dei requisiti passivi acustici da richiedere ai ricettori sensibili e non, anche in sede di ristrutturazione degli stessi, magari prevedendo un incentivo economico in tale senso a favore dei proprietari. Non è sufficiente infatti – come l'esperienza dimostra – la promulgazione delle norme nazionali, se non è affiancata dall'azione degli enti locali e da una campagna di informazione, che sono necessarie, rispettivamente, per determinare l'attuazione delle norme nel comprensorio comunale e portare a conoscenza dei cittadini le azioni che si possono intraprendere per limitare l'esposizione al rumore degli ambienti in cui giornalmente vivono.

5. Le attività motoristiche.

In applicazione dell'art. 11 della legge quadro, nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica del 26.7.2001, n. 172 è stato pubblicato il D.P.R. 3.4.2001, n. 304 – Regolamento recante disciplina delle emissioni sonore prodotte nello svolgimento delle attività motoristiche, a norma dell'art. 11 della legge 26 novembre 1995, n. 447.

Tale normativa disciplina il rumore prodotto nell'esercizio, di attività motoristiche di autodromi, piste motoristiche di prova e per attività sportive.

Il regolamento (art. 3) nel definire sorgenti fisse le attività di cui sopra (richiamando in proposito l'art. 2, comma 1, lettera c) della legge quadro, stabilisce che i siti in questione devono innanzitutto rispettare i limiti stabiliti nella classificazione acustica del territorio comunale (tuttavia, non sono applicabili i limiti differenziali di immissione). Inoltre, sono sottoposti a limiti specifici a seconda che le relative strutture siano esistenti o meno alla data di entrata in vigore del decreto, nonché in base al tipo di attività che in essi si svolgono. In particolare, per gli autodromi esistenti è previsto un adeguamento a limiti più restrittivi da rispettare alle scadenze di cinque e otto anni dalla data di entrata in vigore del decreto.

I limiti previsti dall'art. 3 del decreto (nonché i limiti previsti dalla classificazione acustica del Comune) devono essere rispettati fuori dal sedime dell'impianto, che è la zona all'interno della quale sono localizzate tutte le infrastrutture pertinenti all'attività. I gestori degli impianti potranno comunque richiedere al Comune autorizzazioni in deroga ai limiti di cui sopra, per un periodo massimo di giornate nell'anno solare: si va dai 30 giorni per le manifestazioni di Formula 1, Formula 3000 e Moto Gran Prix (più altri 7 giorni per prove tecniche di manifestazioni sportive di Formula 1 previste dalle Federazioni internazionali) ai 60 giorni per tutte le altre manifestazioni.

Relativamente agli autodromi esistenti, la deroga può essere illimitata solo nel caso in cui i gestori realizzino interventi sui ricettori tali da garantire il rispetto nelle abitazioni di altri specifici limiti.

Qualora altri Comuni confinanti a quello in cui è ubicato l'autodromo siano interessati al superamento dei valori limite, il Comune territorialmente competente, prima di concedere la deroga, è obbligato anche a sentire le loro considerazioni.

Infine, oltre all'invio al Comune e alla Regione della documentazione relativa ai controlli sui dispositivi di scarico dei veicoli, effettuati secondo le relative norme dei regolamenti sportivi, al fine di verificare il rispetto dei limiti, nonché in sede di richiesta di autorizzazione in deroga, a carico dei gestori è prevista la realizzazione di sistemi di monitoraggio del rumore da installare in aree indicate dagli stessi Comuni, sentita

l'ARPA competente. A loro volta, i Comuni dovranno adeguare i propri regolamenti alle disposizioni del D.P.R. 304/2001.

6. Poteri sindacali di ordinanza.

La giurisprudenza degli ultimi anni ha chiarito che il potere di emettere provvedimenti d'urgenza *ex art. 9* della L. 447/1995 da parte dei sindaci non è assoggettato a particolari restrizioni che non derivino appunto dal tenore letterale dello stesso articolo.

Tra le più recenti e complete si segnala la sentenza T.A.R. Toscana, Sez. II, 17 aprile 2009, n. 670, con cui i giudici amministrativi toscani hanno statuito che "va anzitutto respinta la doglianza di violazione di legge per mancanza, nella fattispecie concreta, di ogni pericolo o danno per la salute pubblica, a nulla rilevando, in proposito, il fatto che il livello di rumorosità prodotto dall'esercizio sarebbe udibile solo nell'appartamento soprastante (...). In contrario si evidenzia, infatti, che nel caso di specie il Sindaco ha esercitato il potere di adottare ordinanze contingibili ed urgenti attribuitogli dall'art. 9 della L. 447/1995: disposizione, la quale attribuisce a taluni organi tra cui il Sindaco, qualora sia richiesto da eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente, il potere di 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 certe attività". Difatti si evidenzia che "secondo la giurisprudenza più recente, l'esercizio di un simile potere è legittimo anche allorché l'ordinanza sia adottata a seguito delle segnalazioni e degli esposti di una sola famiglia⁴.

Ed invero, *da un lato*, la tutela della salute pubblica non presuppone necessariamente che la situazione di pericolo involga l'intera collettività, ben potendo richiedersi tutela alla P.A. anche laddove sia in discussione la salute di una singola famiglia, o anche di una sola persona⁵; *dall'altro lato*, non può essere certamente reputato ordinario strumento di intervento sul piano amministrativo la facoltà che l'art. 844 c.c. attribuisce al privato di adire il G.O. per far cessare le immissioni dannose eccedenti la normale tollerabilità⁶. Ed in particolare che "lo strumento che la legislazione di settore mette a disposizione per reprimere le violazioni della disciplina sull'inquinamento acustico è specificamente nonché unicamente il potere di ordinanza *ex art. 9* della L. n. 447/1995: rimedio ordinario in materia di inquinamento acustico, non attribuendo la citata legge speciale altri strumenti alle Amministrazioni comunali. Per conseguenza, è sufficiente, per l'esercizio del suddetto potere, anche la segnalazione di un solo cittadino⁷. Non può, dunque, obiettarsi che, date le caratteristiche della fattispecie in esame, il Comune, una volta accertata la violazione, avrebbe potuto e dovuto limitarsi ad irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria. Come visto, infatti, l'accertata presenza di un fenomeno di inquinamento acustico, pur se non coinvolgente l'intera collettività, basta a concretare l'eccezionale ed urgente necessità di intervenire a tutela della salute pubblica con lo strumento previsto (soltanto) dall'art. 9 *cit.*⁸:

⁴ T.A.R. Milano, Sez. IV, 27 dicembre 2007, n. 6819.

⁵ T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 8 giugno 2006, n. 3340.

⁶ T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 24 gennaio 2006, n. 488; *id.*, n. 3340/2006, *cit.*, T.A.R. Toscana, Sez. II, 17 aprile 2009, n. 670, www.ambientediritto.it.

⁷ T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 2 aprile 2008, n. 715.

⁸ T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 3340/2006, *cit.*

strumento che costituisce espressione della potestà regolatoria, spettante ai Comuni, di conformare l'attività privata al rispetto dei limiti di emissione acustica nell'ambito del territorio comunale⁹. Viene dunque restituito ai Sindaci un potere di ordinanza particolarmente pregnante ed incisivo nella delicata materia dell'inquinamento acustico.

Oggi ancor più messo in crisi per volontà legislativa, seppur nei rapporti interprivatistici, dal legislatore con la recente L. 13/2009, con cui è stato introdotto l'art. 6-ter intitolato "Normale tollerabilità delle immissioni acustiche" che pretende di modificare il contenuto dell'art. 844 c.c. con esclusivo riferimento alle immissioni acustiche¹⁰, che troppo spesso in passato il censurabile e diverso orientamento della giurisprudenza amministrativa aveva ridotto, tant'è che le Amministrazioni degli Enti locali minori vi facevano ricorso con parsimonia, onde evitare di incorrere nelle scure dei ricorsi dei soggetti immettenti rumori ai giudici amministrativi.

È evidente come sullo sfondo la discussione sia sempre animata dall'invocato bilanciamento degli interessi contrapposti tra il diritto alla quiete posto a metà del guado tra il diritto ad un ambiente salubre ed il diritto alla tutela della salute e, all'opposto, il diritto ad esercitare un'attività imprenditoriale che può pure essere riconosciuta come socialmente utile e particolarmente benevola (si pensi ai concerti, ai teatri all'aperto...). Tuttavia va ricordato che seppure spesso sia possibile giungere a tale "bilanciamento", in alcuni casi il suddetto bilanciamento non può neppure essere invocato, quando appunto il diritto alla tutela della salute possa incontrovertibilmente essere sacrificato. Infatti per discutere di bilanciamento occorre che i diritti siano posti perlomeno sullo stesso piano. E come è noto il diritto alla tutela della salute appartiene al novero dei diritti inviolabili.

Nella delicata materia dell' inquinamento acustico vi sono peraltro ancora oggi aspetti che possono risultare poco comprensibili se non forieri di equivoci che poi appunto alimentano i contenziosi. Tra di essi, lo si ricorda, l'equivoco che pretenderebbe l'attività debitamente autorizzata altresì pienamente e contestualmente legittimata alla produzione del rumore strettamente inerente a tale attività. All'uopo ci occorre citare nuovamente i giudici toscani, i quali ben ricordano come il rilascio dei titoli abilitativi per lo svolgimento dell'attività in nessun modo può precludere alla stessa Pubblica amministrazione l'esercizio di quella potestà di conformare l'attività privata al rispetto dei limiti di emissione acustica nell'ambito del territorio comunale, sino all'esercizio del potere di adottare le ordinanze *ex art. 9* della L. 447/2005.

⁹ T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 715/2008 e T.A.R. Toscana, Sez. II, 17 aprile 2009, n. 670, www.ambientediritto.it

¹⁰ Sul punto sia consentito rimandare all'*addendum* di MAZZOLA M.A., *Immissioni e tutela della persona*, Torino, Utet, 2009.