

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BOSCO, GOLFARI, CUTRERA, TRIPODI,
NESPOLO, PAGANI, MERAUVIGLIA, NEBBIA e BOATO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 MAGGIO 1991

Tutela dell'ambiente dall'inquinamento acustico

ONOREVOLI SENATORI. – Tra i tanti tipi di inquinamento quello acustico non costituisce certamente il male minore: infatti in questi ultimi tempi su di esso si è andata concentrando un'attenzione crescente in quanto il «rischio» rumore ha certamente un impatto rilevante su tutte le funzioni umane ed è responsabile di varie forme di danno fisico e psichico. Di contro, la normativa vigente in materia di inquinamento acustico non può ritenersi pienamente idonea per affrontare adeguatamente un fenomeno cui l'opinione pubblica è attualmente molto sensibile.

Dal punto di vista dei rapporti tra privati la norma fondamentale è l'articolo 844 del codice civile, che prevede il criterio della normale tollerabilità per quanto concerne le emissioni sonore da un fondo all'altro.

Non sono però posti dei parametri precisi, sicchè è una norma che comporta un lungo contenzioso civile che alla fine verrà risolto in modo diverso a seconda delle singole fattispecie. Sotto il profilo penale c'è poi l'articolo 659 del codice penale che proibisce i rumori molesti, senza comunque dettare anch'esso alcun criterio per l'individuazione di un tale tipo di rumore. In verità l'unica strada da percorrere per tentare di dare una soluzione al problema è quella di predisporre gli strumenti per un'adeguata azione della pubblica amministrazione in materia, dimodochè possa essere assicurato nel settore un vasto e capillare intervento, soprattutto preventivo.

Va al riguardo segnalato che il primo provvedimento organico in materia è stato il decreto del Presidente della Repubblica

24 luglio 1977 n. 616, che ha trasferito la competenza in tema di inquinamento acustico alle regioni, riservando allo Stato alcune attribuzioni di interesse generale e conferendo ai comuni competenze di interesse locale.

Senonchè il citato decreto del Presidente della Repubblica non ha potuto dare risultati molto soddisfacenti a causa dell'assenza di una chiara e completa normativa concernente gli strumenti operativi a disposizione dell'amministrazione.

A quest'ultimo proposito va evidenziato che l'unico strumento veramente efficace attualmente previsto è quello contemplato dall'articolo 2, comma 14, della legge 8 luglio 1986, n. 349, il quale dispone che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro della sanità vengono stabiliti i limiti massimi di esposizione alle emissioni sonore.

Di tale strumento si è avvalso di recente il Governo, il quale, ha emesso il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° marzo 1991 concernente «Limiti massimi di esposizione al rumore negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno».

In tale decreto sono state fatte delle scelte ben precise, in linea con i più avanzati studi in materia di tutela dell'ambiente dell'inquinamento acustico: limiti massimi di esposizione al rumore stabiliti con riferimento alla suddivisione in zone del territorio comunale ai fini acustici; scelta, per quanto riguarda la valutazione del rumore, sia del criterio del limite massimo di esposizione (numero di decibel che le varie sorgenti sonore non possono superare in una determinata zona) sia del criterio del limite massimo differenziale (concernente il livello di rumore che una fonte specifica non può superare rispetto al rumore provocato da tutte le altre sorgenti sonore); determinazione delle tecniche di rilevamento e di misura dell'inquinamento acustico; previsione di piani di risanamento da redigersi da parte dei comuni sulla base delle indicazioni fornite dalle regioni; previsione di un regime transitorio sia per quanto riguarda il riferimento territoriale

dei limiti massimi di esposizione al rumore (mediante un rinvio alla zonizzazione urbanistica) sia per ciò che concerne la possibilità di adeguamento graduale ai nuovi limiti da parte delle imprese. Ora dunque nel predisporre una legge quadro sull'inquinamento acustico non può prescindersi dalle disposizioni dettate con il predetto decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, pur nella consapevolezza che un intervento legislativo si rende in ogni caso necessario al fine tra l'altro: di dotare l'amministrazione di ulteriori strumenti, specie di carattere preventivo, quali la possibilità di stabilire i requisiti acustici delle sorgenti sonore; di dare precise indicazioni sull'esercizio di poteri regionali; di predisporre un adeguato sistema sanzionatorio; di prevedere potestà straordinarie d'intervento; di disciplinare la potestà regolamentare del Governo; di concedere un idoneo sostegno finanziario alla manovra di risanamento ambientale.

Al riguardo va, tuttavia, innanzitutto precisato che si è fatta la scelta di non oltrepassare i limiti di quello che è il campo tradizionale di pertinenza delle norme di tutela dell'ambiente dall'inquinamento acustico: la difesa degli ambienti abitativi e dell'ambiente esterno (settore in cui ha operato esclusivamente il citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri).

Ben diversa, infatti, è la problematica del rumore prodotto in ambiente di lavoro, la quale coinvolge questioni che attengono alla sfera di rapporti industriali e della tutela del lavoro, che hanno una loro peculiare specificità e che ben difficilmente possono essere assimilate a quelle relative alla tutela dell'ambiente inteso nel senso ampio fatto proprio dalla legge 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente.

Nel campo della tutela del lavoro dall'inquinamento acustico è peraltro già applicabile una specifica normativa nazionale, e c'è una normativa comunitaria.

Venendo ora all'illustrazione del testo di legge sull'inquinamento acustico che è stato predisposto, deve innanzitutto rilevarsi che all'articolo 1 sono stati sottolineati il suo campo di intervento - tutela dell'am-

biente esterno ed abitativo - nonchè il ruolo di «legge cornice» per quanto riguarda le regioni a statuto ordinario e di norme fondamentali di riforma economica-sociale della Repubblica per ciò che concerne le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano aventi in materia competenza esclusiva.

Nell'articolo 2 vengono precisate quali sono le competenze dello Stato in materia. Al riguardo assume una particolare importanza l'attribuzione relativa alla determinazione dei requisiti acustici delle sorgenti sonore, potendosi in tal modo intervenire sull'origine stessa delle emissioni rumorose. Nello stesso articolo 2 sono fatte espressamente salve, fino a nuove prescrizioni da dettarsi con gli appositi procedimenti ivi precisati, le disposizioni di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° marzo 1991.

Nell'articolo 3 viene affidato alle regioni - cui spetta in via generale la competenza in materia ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 - il compito di stabilire con legge gli aspetti fondamentali dell'azione amministrativa del settore, evidenziandosi in particolare la necessità che:

a) venga effettuata un'adeguata zonizzazione del territorio ai fini acustici, con conseguente inefficacia delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, che prevedano nuovi insediamenti nonostante la mancanza della predetta zonizzazione;

b) venga controllato, all'atto del rilascio della concessione edilizia e dei provvedimenti che abilitano alla concreta utilizzazione dell'immobile, il rispetto della normativa statale e regionale in materia di rumori;

c) vengano determinate le competenze delle Province in materia, ai sensi della legge 8 giugno 1990, n. 142.

All'articolo 4 sono previste le competenze del comune in materia, ribadendosi quanto già stabilito dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

All'articolo 5 è prevista, per i casi di urgente necessità, la possibilità di adottare, a seconda delle rispettive competenze, ordinanze contingibili e urgenti da parte del sindaco, del presidente della provincia, del presidente della giunta regionale e del Ministro dell'ambiente.

All'articolo 6 è previsto l'obbligo di aggiornare, entro un anno, i regolamenti locali di igiene e sanità o di polizia municipale, tenendo conto della nuova normativa in tema di inquinamento acustico.

Sono poi previsti un articolato sistema sanzionatorio penale e amministrativo (articoli 7 e 8), regolamenti di esecuzione (articolo 9) e un sostegno finanziario per la manovra di risanamento ambientale (articolo 10).

In conclusione si può affermare che il testo predisposto corrisponde alle esigenze sostanziali evidenziate sia dal disegno di legge n. 1457-bis, che da quello n. 2128 anche se si è dovuto tener conto:

a) dell'entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° marzo 1991 che ha già introdotto la gran parte delle disposizioni di carattere tecnico cui fanno riferimento i predetti disegni di legge;

b) della competenza generale delle regioni in materia che rende opportuno che i criteri stabiliti all'articolo 1 del disegno di legge n. 1457-bis per la delega al Governo diventino i principi di una legge quadro cui si dovranno adeguare le regioni nel disciplinare la materia;

c) dell'opportunità di tener distinta e quindi di disciplinare con separato provvedimento la problematica del rumore negli ambienti di lavoro.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità della legge)

1. La presente legge stabilisce i principi fondamentali in materia di tutela dell'ambiente esterno e dell'ambiente abitativo dall'inquinamento acustico, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 117 della Costituzione.

2. I principi generali desumibili dalla presente legge costituiscono per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, aventi in materia competenza esclusiva, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

Art. 2.

(Competenze dello Stato)

1. Sono di competenza dello Stato:

a) la determinazione, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro della sanità, dei limiti di accettabilità delle emissioni sonore e dei criteri di valutazione del rumore;

b) la determinazione, con decreto del Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro della sanità, delle tecniche di rilevamento e di misura dell'inquinamento acustico;

c) il coordinamento dell'attività di ricerca e sperimentazione tecnico-scientifica. Al coordinamento provvede il Ministro dell'ambiente, avvalendosi a tal fine dell'Istituto superiore di sanità, del Consiglio nazionale delle ricerche e di altri enti pubblici di ricerca, dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL), nonchè degli istituti e dipartimenti universitari;

d) la determinazione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro della sanità e, a seconda delle rispettive competenze, del Ministro dei lavori pubblici e del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato dei requisiti acustici delle sorgenti sonore e dei requisiti acustici passivi degli edifici e dei loro componenti, allo scopo di ridurre l'esposizione umana al rumore;

e) la disciplina, con decreti del Ministro dell'ambiente, dell'inquinamento acustico da sorgenti mobili connesse ad attività, opere o servizi statali.

2. Fino all'adozione, con i procedimenti di cui al comma 1, lettere a) e b), di nuove determinazioni, restano ferme le disposizioni contenute nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° marzo 1991 recante «Limiti massimi di esposizione al rumore negli ambienti e nell'ambiente esterno», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 57 dell'8 marzo 1991.

Art. 3.

(Competenze regionali)

1. Le regioni, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, stabiliscono con legge:

a) i criteri in base ai quali i comuni procedono alla suddivisione del proprio territorio nelle zone previste dalle vigenti disposizioni per l'applicazione dei limiti di esposizione ai rumori;

b) il divieto di ogni contatto diretto di aree i cui limiti di esposizione al rumore si discostano in misura superiore a 5 decibel;

c) gli eventuali poteri sostitutivi in caso di inerzia dei comuni;

d) l'inefficacia delle prescrizioni degli strumenti urbanistici che prevedono nuovi insediamenti senza previa classificazione delle zone;

e) eventuali ulteriori criteri, oltre a quelli previsti dall'articolo 4 del citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° marzo 1991, per la predisposizio-

ne e adozione da parte dei comuni di piani di risanamento;

f) eventuali prescrizioni concernenti l'utilizzazione delle sorgenti sonore mobili in relazione alle loro specifiche condizioni ambientali o temporali di esercizio;

g) le modalità di controllo all'atto del rilascio della concessione edilizia e dei provvedimenti comunali che abilitano alla concreta utilizzazione degli immobili, nel rispetto della normativa statale e regionale in materia di rumori;

h) le modalità di rilascio delle autorizzazioni per l'espletamento di lavori temporanei e manifestazioni in luogo pubblico o aperte al pubblico qualora comportino l'impiego di macchinari ed impianti rumorosi;

i) le competenze delle province in materia di inquinamento acustico ai sensi della legge 8 giugno 1990, n. 142;

l) l'organizzazione dei servizi di controllo nell'ambito del territorio regionale.

Art. 4.

(Competenze dei comuni)

1. Sono di competenze dei comuni il controllo, in sede di circolazione, dell'inquinamento acustico prodotto da autoveicoli e motoveicoli, nonché la rilevazione, il controllo, la disciplina integrativa e la prevenzione delle emissioni sonore.

Art. 5.

(Ordinanze contingibili ed urgenti)

1. Qualora sia richiesto da eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente, il sindaco, il presidente della provincia, il presidente della giunta regionale, il Ministro dell'ambiente, nell'ambito delle rispettive competenze, possono ordinare il ricorso temporaneo a speciali forme di contenimento o abbattimento delle emissioni sonore, inclusa l'inibitoria parziale o totale di determinate attività, anche in deroga alle disposizioni vigenti.

2. Restano salvi i poteri degli organi dello Stato preposti, in base alle leggi vigenti, alla tutela della sicurezza pubblica.

Art. 6.

(Regolamenti locali)

1. I comuni integrano, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, i regolamenti locali di igiene e sanità o di polizia municipale, con apposite norme contro l'inquinamento acustico, con particolare riferimento al controllo, al contenimento e all'abbattimento delle emissioni sonore derivanti dalla circolazione degli autoveicoli e dall'esercizio di attività che impiegano sorgenti sonore.

Art. 7.

(Sanzioni penali)

1. Chiunque non ottempera al provvedimento legittimamente adottato dall'autorità competente ai sensi dell'articolo 5, è punito, se il fatto non costituisce più grave reato, con l'arresto fino a tre mesi e con l'ammenda da lire un milione a lire 5 milioni.

2. Chiunque, nell'esercizio o nell'impiego di una sorgente fissa o mobile di emissioni sonore, supera i limiti di accettabilità fissati in conformità al disposto dell'articolo 2 è punito con l'ammenda da lire 100.000 a lire 1.000.000.

3. Con la sentenza di condanna per le contravvenzioni di cui ai commi 1 e 2, il beneficio della sospensione condizionale della pena può essere subordinato all'esatto adempimento di quanto sarà stabilito nella sentenza stessa.

4. Le autorità amministrative competenti forniscono all'autorità giudiziaria ogni informazione, da essa richiesta, utile per l'applicazione del presente articolo.

Art. 8.

(Sanzioni amministrative)

1. La violazione delle norme contenute nei regolamenti di esecuzione di cui all'arti-

colo 9 è punita con sanzioni amministrative da lire 100.000 ad 1.000.000, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali qualora il fatto costituisca reato a norma delle vigenti leggi.

Art. 9.

(Regolamenti di esecuzione)

1. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri della sanità, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, dei trasporti e dei lavori pubblici, a seconda delle materie di rispettiva competenza, saranno emanati i regolamenti di esecuzione, relativamente ai requisiti acustici attivi e passivi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera d) della presente legge, alla disciplina dell'inquinamento acustico avente origine dal traffico veicolare, ferroviario, marittimo ed aereo, nonchè alle localizzazioni aeroportuali.

Art. 10.

(Contributi agli enti locali ed alle imprese)

1. Le regioni possono concedere contributi in conto interessi ed in conto capitale per le spese da effettuarsi dai comuni e dalle province per l'organizzazione del sistema di monitoraggio e di controllo, nonchè per l'attuazione delle misure previste nei piani di risanamento.

2. All'onere derivante dalla previsione del precedente comma provvedono le regioni nell'ambito dei rispettivi bilanci.

3. Alle imprese industriali che sono tenute ad effettuare interventi di riconversione tecnologica di macchine, impianti, dispositivi e prodotti per adeguarli ai limiti di cui all'articolo 2, ovvero alle prescrizioni di cui al piano di risanamento, ovvero per adottare misure di riduzione alla sorgente delle emissioni sonore, sono concessi in via prioritaria, con decreto del Ministro dell'in-

dustria, del commercio e dell'artigianato di concerto con il Ministro dell'ambiente, i contributi previsti dagli articoli 14 e seguenti della legge 17 febbraio 1982, n. 46.

Art. 11.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore sessanta giorni dopo l'avvenuta pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.