

LA TUTELA DALL'INQUINAMENTO ACUSTICO E GLI ADEMPIMENTI A CARICO DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI

Avv. Santo Durelli (1), dott. Elisa Amato (2)

- 1) Studio legale Durelli del Foro di Genova
- 2) Tecnico competente in acustica

SOMMARIO

Un nuovo rapporto dell'Agenzia Europea per l'Ambiente evidenzia che l'inquinamento acustico è al secondo posto, dopo quello atmosferico, tra le minacce ambientali europee per la salute, contribuendo a 12.000 morti premature e a 48.000 nuovi casi di cardiopatia ischemica.[1] Il problema dell'inquinamento acustico, tuttavia, risulta spesso sottovalutato rispetto a tipologie di inquinamento più evidenti come quello idrico, atmosferico e del suolo. Occorre invece prestare una maggiore attenzione all'impatto sanitario che l'esposizione al rumore ha sulla popolazione, poiché il numero di persone esposte tenderà ad aumentare per effetto dell'incremento dell'urbanizzazione e della mobilità.

PAROLE CHIAVE

Inquinamento acustico; immissioni rumorose

1. Come tutelarsi dall'inquinamento acustico? Il cosiddetto doppio binario

Fino agli anni '90 la tutela dall'inquinamento acustico e dal rumore era affidata al solo art. 844 del codice civile¹, disposizione peraltro disciplinante le immissioni in genere, che così dispone: *Il proprietario di un fondo non può impedire le immissioni di fumo o di calore, le esalazioni, i rumori, gli scuotimenti e simili propagazioni derivanti dal fondo del vicino, se non superano la normale tollerabilità, avuto anche riguardo alla condizione dei luoghi. Nell'applicare questa norma l'autorità giudiziaria deve temperare le esigenze della produzione con le ragioni della proprietà. Può tener conto della priorità di un determinato uso.*

Tale disposizione nasce nell'ambito della tutela del diritto soggettivo della proprietà (il "fondo"). Con l'entrata in vigore della Costituzione, tuttavia, l'ottica dell'avere cede il passo a quella dell'essere, e diviene centrale la tutela della persona, della sua salute e della salubrità dell'ambiente di vita. Da qui il tentativo, iniziato nei primi anni '70, di una

rivisitazione dell'art. 844 c.c. come strumento non solo e non tanto di protezione del fondo e del diritto di proprietà ma anche, e soprattutto, di tutela della salute del suo proprietario o di altro soggetto suo utilizzatore. Ma, come è evidente, nonostante questa evoluzione e la maggiore ampiezza attribuita all'art. 844 c.c., la tutela dal rumore rimaneva circoscritta al rapporto intersoggettivo tra due fondi, limitata a quella singola specifica immissione la cui intollerabilità veniva valutata in concreto, tenuto conto di variabili come lo stato dei luoghi, il preuso ecc. È con l'accrescersi del fenomeno dell'inquinamento acustico, con la consapevolezza sempre più diffusa della sua dannosità, e con lo sviluppo anche legislativo in materia (in primis la legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente, anno 1986), che si favorirono e si prepararono le basi per un salto di qualità e di ampliamento della tutela a livello generale e pubblicistico, dapprima con il D.P.C.M. 1.3.1991 e, poi, con la Legge Quadro del 26.10.1995 n. 447.

Queste due normative, privatistica e pubblicistica, coesistono nel nostro ordinamento ed il soggetto disturbato ha la possibilità di avvalersi dell'una o dell'altra per la

¹ oltre che l'art. 659 codice penale che punisce chi disturba la quiete e il riposo delle persone, ma ai limitati fini del presente scritto ha un rilievo trascurabile.

sua tutela dal rumore². Da qui l'espressione di *doppio binario della tutela*. Peraltro, questi ambiti di regolamentazione, benché abbiano in comune la finalità la tutela dal rumore, sono autonomi e ben distinti, governati da principi, regole tecniche e metodiche tra loro differenti. Con la normativa pubblicistica l'ordinamento ha voluto perseguire la tutela, non già dell'integrità psicofisica dell'individuo (alla quale è finalizzato l'art. 844 c.c.), ma dell'ambiente umano complessivo, contrastando l'inquinamento acustico a presidio della incolumità psicofisica della collettività. In tale ambito pubblicistico gli eventuali interessi particolari dei cittadini trovano tutela solo indirettamente e nella misura in cui coincidono, in tutto od in parte, con l'interesse pubblico anzidetto (il che è applicazione del principio generalissimo del diritto amministrativo per cui l'interesse individuale è tutelato solo se coincide con quello pubblico). Altrimenti detto: l'individuo disturbato in quanto cittadino ha diritto a fruire della tutela apprestata dalla normativa pubblicistica contro l'inquinamento acustico, ma questa tutela termina nell'istante in cui il livello di ammissibilità del rumore normativamente fissato risulti essere stato rispettato, dopo essere stato valutato secondo regole e misurato con le tecniche fissate dalla normativa pubblicistica stessa. Per comprendere questa affermazione occorre rilevare che:

--le regole privatistiche sono in linea generale più severe verso chi disturba, e quindi più tutelanti per il disturbato, rispetto a quelle pubblicistiche;

--una stessa immissione rumorosa potrebbe essere, da un lato, se misurata e valutata secondo la normativa pubblicistica, rispettosa della normativa stessa (accettabile), ma, dall'altro, se misurata e valutata secondo il criterio privatistico, considerata intollerabile.

Torneremo in finale di articolo sul rapporto tra le due normative, ma ora concentriamoci su quella pubblicistica. La Legge n° 447/1995 "*Legge quadro sull'inquinamento acustico*" affida (oltre che a Stato, Regioni, Provincie) ai

Comuni una serie di competenze che ricoprono un ruolo sostanziale nella politica di tutela della popolazione dal rumore ambientale.

2. Adempimenti a carico delle amministrazioni comunali

Sono definiti dall'art. 6 e specificatamente: la classificazione acustica del territorio comunale; il coordinamento degli strumenti urbanistici già adottati con la zonizzazione acustica; l'adozione di piani di risanamento; il controllo del rispetto della normativa per la tutela dall'inquinamento acustico all'atto del rilascio delle concessioni edilizie relative a nuovi impianti ed infrastrutture adibiti ad attività produttive, sportive e ricreative e a postazioni di servizi commerciali polifunzionali, dei provvedimenti comunali che abilitano alla utilizzazione dei medesimi immobili ed infrastrutture, nonché dei provvedimenti di licenza o di autorizzazione all'esercizio di attività produttive; l'adozione di regolamenti per l'attuazione della disciplina statale e regionale per la tutela dall'inquinamento acustico; la rilevazione e il controllo delle emissioni sonore prodotte dai veicoli; l'autorizzazione, anche in deroga ai valori limite di immissione, per lo svolgimento di attività temporanee e di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico e per spettacoli a carattere temporaneo, ovvero mobile, nel rispetto delle prescrizioni indicate dal comune stesso. Ai Comuni compete anche l'adeguamento dei regolamenti locali di igiene e sanità o di polizia municipale prevedendo 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. 6 comma 2). I comuni il cui territorio presenti un rilevante interesse paesaggistico-ambientale e turistico, hanno la facoltà di individuare limiti di esposizione al rumore inferiori a quelli vigenti secondo gli indirizzi determinati dalla regione di appartenenza (art. 6 comma 3). Ai Comuni con popolazione superiore a centomila abitanti spetta inoltre la redazione della relazione quinquennale sullo stato acustico del comune da trasmettere alla Regione ai sensi dell'art. 7 comma 5.

² ma non per tutte le tipologie di immissioni di rumore, in particolare restano esclusi dall'ambito di applicazione della tutela pubblicistica i rumori da vicinato.

2.1 Piano di Classificazione Acustica

È uno strumento che riveste un ruolo fondamentale nella logica di una organica politica di pianificazione e tutela del territorio dal rumore ambientale. Il territorio comunale viene suddiviso in sei classi acusticamente omogenee tenendo conto delle preesistenti destinazioni d'uso: Aree particolarmente protette, Aree destinate a uso prevalentemente residenziale, Aree di tipo misto, Aree di intensa attività umana, Aree prevalentemente industriali, Aree esclusivamente industriali. A ciascuna classe vengono assegnati specifici valori limite di rumore definiti nel D.P.C.M. 14/11/1997: valori limite assoluti di immissione, valori limite di emissione, valori di qualità e valori di attenzione. Si tratta pertanto di classificare il territorio in zone con limiti differenti di tutela dall'inquinamento acustico, definendo in tal modo aree con diversi requisiti di qualità acustica in funzione della destinazione d'uso del territorio.

La zonizzazione acustica è un atto tecnico-politico di governo del territorio, in quanto ne disciplina l'uso e vincola le modalità di sviluppo delle attività ivi svolte. L'obiettivo è quello di prevenire il deterioramento di zone non inquinate e di fornire un indispensabile strumento di pianificazione, di prevenzione e di risanamento dello sviluppo urbanistico, commerciale, artigianale e industriale; in tal senso, la zonizzazione acustica non può prescindere dal Piano Regolatore Generale, in quanto ancora questo costituisce il principale strumento di pianificazione del territorio. È pertanto fondamentale che venga coordinata con il PRG, anche come sua parte integrante e qualificante, e con gli altri strumenti di pianificazione di cui i Comuni devono dotarsi (quale il Piano Urbano del Traffico - PUT). [2]

La zonizzazione acustica è un importante strumento che consente alle Amministrazioni non solo la gestione e la prevenzione dell'inquinamento acustico sul territorio ma anche la pianificazione organica dei futuri insediamenti al pari di altri strumenti di gestione urbanistica.

Alla classificazione segue la caratterizzazione acustica del territorio, ovvero la verifica dello stato di inquinamento acustico presente. Le mi-

sure dei livelli acustici sul territorio consentono di individuare possibili zone acusticamente critiche per le quali occorrerà programmare opportuni interventi di bonifica

2.2 Piano di risanamento acustico

La L. 447/95 con l'art. 7 comma 1 stabilisce che i Comuni provvedano alla predisposizione e approvazione di un Piano di Risanamento Acustico Comunale qualora risultino superati i valori di attenzione³ e, a seguito di classificazione acustica, nel caso di contatto di aree i cui valori differiscono più di 5 dBA. Ai sensi dell'art. 7 comma 2 i piani di risanamento acustico devono contenere a) l'individuazione della tipologia ed entità dei rumori presenti, incluse le sorgenti mobili, nelle zone da risanare; b) l'individuazione dei soggetti a cui compete l'intervento; c) l'indicazione delle priorità, delle modalità e dei tempi per il risanamento; d) la stima degli oneri finanziari e dei mezzi necessari; e) le eventuali misure cautelari a carattere d'urgenza per la tutela dell'ambiente e della salute pubblica.

Il risanamento acustico è la fase successiva al Piano di Zonizzazione Acustica e rappresenta lo strumento mediante il quale l'Amministrazione predispone e coordina tutte le azioni necessarie per il contenimento del rumore ambientale entro i limiti previsti dalla normativa. L'Amministrazione, inoltre, deve coordinarsi con soggetti esterni quali gli enti gestori delle infrastrutture di trasporto e le imprese, che per proprio conto devono predisporre piani di risanamento secondo le rispettive competenze.

2.3 Regolamento comunale

L'adozione di un regolamento acustico comunale non è solo un adempimento normativo ma rappresenta per le amministrazioni comunali l'opportunità di dotarsi di uno strumento per la gestione del rumore ambientale sul territorio in modo strutturato ed organico. Per mezzo del regolamento comunale l'amministrazione

³ Valore di attenzione: il valore di immissione, indipendente dalla tipologia della sorgente e dalla classificazione acustica del territorio della zona da proteggere, il cui superamento obbliga ad un intervento di mitigazione acustica e rende applicabili, laddove ricorrono i presupposti, le ordinanze contingibili e urgenti.

definisce un sistema di regole e procedure che, tenendo conto delle caratteristiche e dello sviluppo territoriale, contempera le richieste di tutela della salute da parte dei cittadini con le esigenze lavorative di attività produttive e commerciali. Il Regolamento consente inoltre il coordinamento tra diversi uffici poiché definisce le aree di rispettiva competenza in accordo a quanto definito dallo Statuto comunale. Sottopone a regolamentazione tutti i settori potenzialmente idonei a generare rumore ambientale, dalle attività permanenti (industrie, locali di intrattenimento, attività artigianali etc.) a quelle temporanee (cantieri, eventi di intrattenimento collettivo). È un atto fondamentale per definire le procedure per il rilascio dei titoli autorizzativi, le modalità di gestione dei controlli e il sistema sanzionatorio.

2.4 Autorizzazioni in deroga

Nel caso di attività temporanee quali cantieri edili o stradali e manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, la Legge Quadro consente la deroga ai limiti acustici. La regolamentazione e le procedure autorizzative delle attività in deroga spettano ai comuni sulla base delle indicazioni dettate dalle leggi regionali.

2.5 Controllo e vigilanza

Ai sensi dell'art. 14 comma 2 ai comuni è assegnata anche la competenza in materia di vigilanza e controllo del rumore ambientale sul territorio, in particolare le funzioni amministrative relative al controllo sull'osservanza: a) delle prescrizioni attinenti il contenimento dell'inquinamento acustico prodotto dal traffico veicolare e dalle sorgenti fisse; b) della disciplina stabilita all'articolo 8, comma 6, relativamente al rumore prodotto dall'uso di macchine rumorose e da attività svolte all'aperto; c) della disciplina e delle prescrizioni tecniche relative all'attuazione degli adempimenti a carico dell'amministrazione comunale; d) della corrispondenza alla normativa vigente dei contenuti della documentazione di impatto acustico (*art.8 comma 2*), della valutazione previsionale del clima acustico (*art.8 comma 3*) e della documentazione di previsione di impatto acustico (*art.8 comma 4*) con le modalità di cui al D.P.R. 445/2000; d-bis) dei regolamenti di

esecuzione relativi alla disciplina dell'inquinamento acustico avente origine da traffico veicolare, ferroviario e aeroportuale, dal traffico marittimo, etc. (definiti all'art. 11) e delle disposizioni statali e regionali dettate in applicazione della legge quadro.

2.6 Le ordinanze contingibili e urgenti

Qualora sia richiesto da eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente, l'art. 9 conferisce al sindaco la facoltà di ordinare il ricorso temporaneo a speciali forme di contenimento o di abbattimento delle emissioni sonore, inclusa l'inibitoria parziale o totale di determinate attività. La legittimità del potere di ordinanza contingibile e urgente presuppone "il rispetto di una pluralità di parametri molto vincolanti: ammissibili unicamente per prevenire o eliminare gravi pericoli per l'incolumità dei cittadini, dovuti a situazioni imprevedibili di emergenza e non fronteggiabili con i tipici provvedimenti amministrativi. Inoltre, possono produrre solo effetti temporanei, non modificano la disciplina vigente ma ne sospendono soltanto l'applicazione. Devono essere motivate ed emesse all'esito di adeguata istruttoria che deve trasparire proprio dalla motivazione. Il Comune è tenuto a revocarle nel momento in cui cessa l'emergenza/pericolo. Basta che qualcuno di questi parametri non sia rispettato che l'ordinanza è suscettibile di essere annullata". [3] Si tratta pertanto di uno strumento di carattere "straordinario" per la gestione di problematiche acustiche di natura eccezionale e per le quali sussiste una situazione di pericolo per l'incolumità pubblica. Purtroppo accade spesso che le amministrazioni si avvalgano impropriamente di tali ordinanze nel caso di criticità di fatto gestibili mediante gli strumenti "ordinari" previsti dalla normativa. Un esempio tipico è il ricorso al potere di ordinanza contingibile e urgente nella gestione dell'inquinamento acustico derivante da manifestazioni temporanee di intrattenimento collettivo.

L'art. 6 della Legge Quadro, quindi, nel definire le competenze comunali, fornisce un elenco ordinato degli strumenti a disposizione delle Amministrazioni per la corretta gestione del rumore ambientale sul proprio territorio. Il Comune dapprima deve:

- dotarsi di un adeguato piano di classificazione acustica a cui deve far seguito un piano di risanamento qualora emergano criticità;
- quindi procedere ai controlli per verificare la corretta applicazione della normativa;
- regolamentare la gestione dell'intera problematica sull'inquinamento acustico mediante l'adozione, per l'appunto, di un regolamento, strumento attraverso il quale vengono tra l'altro codificate le procedure per il rilascio dei titoli abilitativi per le attività rumorose;
- vigilare infine sulla sua osservanza.

Non bisogna tralasciare l'importanza di una adeguata formazione dei dipendenti pubblici addetti alla verifica della documentazione tecnica per il rilascio dei titoli abilitativi e al controllo del rispetto delle disposizioni stabilite nel regolamento comunale. Un ruolo non meno rilevante è da attribuire alle imprese e ai cittadini che devono essere correttamente informati in merito rispettivamente agli obblighi e alle tutele dal rumore previsti dall'ordinamento.

Può accadere che il disturbato non trovi tutela nella normativa pubblicistica o che l'intervento del Comune non abbia risolto il suo problema. Che può fare in questi casi? Per spiegarlo riprendiamo le considerazioni in tema del cd doppio binario.

3. Ancora sul doppio binario

Possiamo ipotizzare il verificarsi di tre possibili scenari:

a) Il cittadino disturbato da immissioni generate da attività (produttiva, commerciale, da impianti sportivi, ecc) presenta un esposto al Comune e chiede il suo intervento per far cessare il problema. Il Comune però, benché tenuto, non interviene o non lo fa efficacemente (per mancanza di mezzi, di uomini, per incapacità, o altro).

b) Il disturbato subisce immissioni generate non da attività commerciali o produttive ma dal vicinato (quanti sono i casi di vicini che tengono comportamenti trasmodanti!), per cui il Comune non è competente ad intervenire.

c) Il soggetto disturbato da immissioni di attività ha chiesto l'intervento del Comune, che vi è stato ed è valso a far rispettare i limiti della normativa pubblicistica, ma quella persona continua ad avvertire disturbo e vorrebbe ottenere

la cessazione o quantomeno l'ulteriore abbattimento dell'immissione. In questo caso il Comune nulla può più fare a tutela del cittadino perché il limite della normativa pubblicistica è effettivamente rispettato.

Ebbene in tutti questi casi il soggetto può avvalersi della tutela privatistica, rivolgersi al Giudice e, in applicazione dell'art. 844 cod. civ., chiedere che il disturbante sia condannato a cessare l'attività rumorosa o a prendere accorgimenti affinché l'immissione sia contenuta nel limite della normale tollerabilità (come abbiamo già accennato, per metodica di rilevamento e per livello consentito, questo criterio è più tutelante per il disturbato).

Ma attenzione: il disturbato potrebbe decidere, anche nel caso di sorgenti rumorose che rientrano nella competenza del Comune, di avvalersi da subito della tutela privatistica senza quindi richiedere prima l'intervento del Comune. Varie possono essere le ragioni che suggeriscono questa scelta; a mero titolo di esempio: il disturbato è a conoscenza che in casi similari l'intervento del Comune non ha risolto il problema; oppure che nel suo caso l'immissione che lo disturba probabilmente rispetta i limiti pubblicistici ma non quelli privatistici della normale tollerabilità; ovvero perché il soggetto vuole ottenere non solo la cessazione del disturbo ma anche il risarcimento del danno (patrimoniale o alla salute/esistenziale) che solo nell'ambito di un giudizio può conseguire.

4. Conclusioni

Il nostro ordinamento prevede dunque un doppio binario di tutela, pubblicistico e privatistico. Vi sono ragioni che possono far propendere per l'uno o per l'altro. L'esperto in acustica, sia esso avvocato o tecnico saprà valutare gli elementi e ragioni specifici di quel caso concreto per consigliare al meglio la persona disturbata a scegliere l'opzione più opportuna. Con l'avvertenza, che ci deriva da tanti anni di esperienza sul campo, che se vi è una materia in cui avvocato e tecnico devono, per poter riuscire a risolvere il problema del cliente, coordinarsi e dialogare tra loro, supportarsi vicendevolmente nell'espletamento dei loro incarichi, questa è proprio la controversia acustica.

5. Bibliografia

- [1]<http://www.arpat.toscana.it/notizie/arpatnews/2020/133-20/ambiente-sano-vita-sana>
- [2] ANPA Linee guida per l'elaborazione di piani comunali di risanamento acustico.
- [3] Il problema "Malamovida" inquadramento giuridico, tra diritto pubblico e privato. Come combatterla (dall'analisi di alcuni casi concreti ad alcuni consigli pratici). Avv. Santo Durelli, Avv. Marco Bersi.