

# Inquinamento acustico

## Norme, procedure e prassi per il controllo ambientale

**Dr. Giuseppe Luvrano**  
(Tecnico della prevenzione A.R.P.A. Lombardia)

### Avvertenza

Lo scopo del presente lavoro è quello di fornire un quadro essenziale ma esauriente relativo alle procedure per il controllo dell'inquinamento acustico.

Partendo dall'approccio normativo, vengono affrontati vari aspetti del problema, illustrando prima le procedure generali di gestione delle problematiche di inquinamento acustico, in riferimento sia alla normativa che alle pratiche di verifica impiegate presso gli organi preposti al controllo, per poi trattare alcune questioni tipiche (traffico veicolare, treni, esercizi pubblici, ecc.).

Ad alcuni aspetti tecnico-operativi e/o giuridici, si è scelto di dedicare una raccolta di Appendici, collocata alla fine dell'elaborato, i cui argomenti sono di volta in volta richiamati nel testo principale. In questa stessa parte sono contenuti altresì alcuni prospetti di modulistica e diversi pareri del Settore Diritto Ambientale e Supporto ai Dipartimenti dell'ARPA Lombardia su altrettante tematiche inerenti il controllo dell'inquinamento acustico.

La normativa trattata, oltre ad essere di fonte statale, si riferisce in particolare anche alla legislazione della Regione Lombardia.

Le parti riportate in corsivo, oltre a richiamare direttamente i passi delle fonti normative, sono riferite a notizie di approfondimento e/o di carattere tecnico-giuridico.

***03 Maggio 2004***

## CAPITOLO I

### LE PROCEDURE GENERALI E LE RELATIVE PROBLEMATICHE NEL CONTROLLO DELL' INQUINAMENTO ACUSTICO

#### 1. PREMESSA

Il rumore ha varie origini. Anche se ognuna di esse, può essere normativamente disciplinata in modo diverso in corrispondenza delle sue peculiarità tipiche, esiste una procedura generale per la gestione delle questioni di inquinamento acustico da parte degli Enti preposti al controllo.

Di seguito viene quindi esposto un procedimento standard valido, in linea di massima e negli aspetti generali, per ogni tipo di problematica di inquinamento acustico.

#### 2. LA NORMATIVA IN ORDINE CRONOLOGICO

Di seguito viene fornito un elenco non esaustivo delle norme nazionali e regionali che disciplinano o sono in qualche modo legate alle varie problematiche del rumore. Non tutte le norme elencate verranno trattate compiutamente nel corso della presente trattazione, mentre altre disposizioni verranno richiamate solo in quanto necessariamente connesse a quelle relative alle questioni di inquinamento acustico.

##### NORMATIVA NAZIONALE

- **Regio Decreto n. 1398 del 19.10.1930** - Approvazione del testo definitivo del Codice Penale (in particolare art. 659).
- **Regio Decreto n. 262 del 16.03.1942** - Approvazione del Codice Civile (in particolare art. 844).
- **D.M. 1444/68** (in particolare art. 2).
- **D.P.C.M. 01.03.1991** - Limiti massimi di esposizione al rumore negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno.
- **D.Lgs. n. 285 del 30.04.1992** - Nuovo Codice della Strada (in particolare artt. 155 e 156).
- **D.P.R. n. 495 del 16.12.1992** - Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada (in particolare art. 350).
- **Legge n. 447 del 26.10.1995** - Legge quadro sull'inquinamento acustico.
- **D.M. del 11.12.1996** - Applicazione del criterio differenziale per gli impianti a ciclo produttivo continuo.
- **D.M. del 31.10.1997** - Metodologia di misura del rumore aeroportuale.
- **D.P.C.M. del 14.11.1997** - Determinazione dei valori limite delle sorgenti sonore.
- **D.P.C.M. 05.12.1997** - Determinazione dei requisiti acustici passivi degli edifici.
- **D.P.R. n. 496 del 11.12.1997** - Regolamento recante norme per la riduzione dell'inquinamento acustico prodotto dagli aeromobili civili.
- **D.M. del 16.03.1998** - Tecniche di rilevamento e di misurazione dell'inquinamento acustico.
- **D.P.C.M. DEL 31.03.1998** - Atto di indirizzo e coordinamento recante criteri generali per l'esercizio dell'attività del tecnico competente in acustica, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera b), e dell'art. 2, commi 6, 7 e 8 della legge 26.10.1995, n. 447 "Legge quadro sull'inquinamento acustico".
- **D.P.R. n. 459 del 18.11.1998** - Regolamento recante norme di esecuzione dell'articolo 11 della legge 26.10.1995, n. 447, in materia di inquinamento acustico derivante da traffico ferroviario.
- **D.P.C.M. n. 215 del 16.04.1999** - Regolamento recante norme per la determinazione dei requisiti acustici delle sorgenti sonore nei luoghi di intrattenimento danzante e di pubblico spettacolo e nei pubblici esercizi.
- **D.M. del 20.05.1999** - Criteri per la progettazione dei sistemi di monitoraggio per il controllo dei livelli di inquinamento acustico in prossimità degli aeroporti nonché criteri per la classificazione degli aeroporti in relazione al livello di inquinamento acustico.
- **D.M. del 03.12.1999** - Procedure atirumore e zone di rispetto negli aeroporti.
- **D.M. del 29.11.2000** - Criteri per la predisposizione, da parte delle società e degli enti gestori dei servizi pubblici di trasporto o delle relative infrastrutture, dei piani degli interventi di contenimento e abbattimento del rumore.
- **D.P.R. n. 304 del 03.04.2001** - Regolamento recante disciplina delle emissioni sonore prodotte nello svolgimento delle attività motoristiche, a norma dell'articolo 11 della legge 26 ottobre 1995, n. 447.
- **D.Lgs. n. 262 del 04.09.2002** - Attuazione della direttiva 2000/14/CE concernente l'emissione acustica ambientale delle macchine ed attrezzature destinate a funzionare all'aperto.
- Regolamento per la disciplina delle emissioni sonore prodotte dalle infrastrutture stradali (Già approvato ed in corso di pubblicazione).

## **NORMATIVA DELLA REGIONE LOMBARDIA**

- **D.G.R. n. 5/37724 del 25.06.1993** - Approvazione del documento "Linee guida per la zonizzazione acustica del territorio comunale".
- **D.G.R. n. 6/8945 del 09.02.1996** - Articolo 2, commi 6, 7 e 8 della legge 26 ottobre 1995 n. 447, "Legge quadro sull'inquinamento acustico". Modalità di presentazione delle domande per svolgere l'attività di tecnico competente nel campo dell'acustica ambientale.
- **D.G.R. n. 6/13195 del 17.05.1996 e successive modificazioni**- Articolo 2, commi 6, 7 e 8 della Legge 26 ottobre 1995, "Legge quadro sull'inquinamento acustico". Procedure relative alla valutazione delle domande presentate per lo svolgimento dell'attività di "tecnico competente" in acustica ambientale.
- **Regolamento Regionale n. 1 del 21.01.2000** - Regolamento per l'applicazione dell'articolo 2, commi 6, 7 e 8, della legge 26 ottobre 1995, n. 447 "Legge quadro sull'inquinamento acustico".
- **B.U.R.L. n. 31 Edizione Speciale del 30.07.2001** - Linee guida per l'isolamento acustico degli edifici nell'intorno degli aeroporti.
- **Legge Regionale n. 13 del 10.08.2001** - Norme in materia di inquinamento acustico.
- **D.G.R. n. 7/6906 del 16.11.2001** - Criteri di redazione del piano di risanamento acustico delle imprese da presentarsi ai sensi della legge n. 447/1995 "Legge quadro sull'inquinamento acustico", articolo 15, comma 2, e della legge regionale 10 agosto 2001 n. 13 "Norme in materia di inquinamento acustico", articolo 10, comma 1 e comma 2.
- **D.G.R. n. ° 7/8313 del 08.03.2002** - Legge 447/1995 "Legge quadro sull'inquinamento acustico e l.r. 10 agosto 2001, n. 13 "Norme in materia di inquinamento acustico". Approvazione del documento "Modalità e criteri di redazione della documentazione di previsione di impatto acustico e di valutazione previsionale di clima acustico".
- **D.G.R. n. 7/9776 del 12.07.2002** - Legge 447/1995 "Legge quadro sull'inquinamento acustico" e l.r. 10 agosto 2001, n. 13 "Norme in materia di inquinamento acustico". Approvazione del documento "Criteri tecnici di dettaglio per la redazione della classificazione acustica del territorio comunale".
- **D.G.R. del 04.10.2002** - Approvazione dello schema di Convenzione tra la Regione Lombardia e l'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente per la realizzazione degli interventi denominati "Presidio tecnico regionale rumore aeroportuale" e "Predisposizione delle curve di isolivello per Linate, Malpensa, Orio al Serio", nell'ambito dell'Accordo di Programma Quadro in materia di Ambiente ed Energia sottoscritto il 2 febbraio 2001.
- **D.G.R. n. 7/11582 del 13.12.2002** . Legge 447/1995 "Legge quadro sull'inquinamento acustico" e legge regionale 10 agosto 2001, n. 13 "Norme in materia di inquinamento acustico". Approvazione del documento "Linee guida per la redazione della relazione biennale sullo stato acustico del comune".

## **3. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO E VIGILANZA SULL'INQUINAMENTO ACUSTICO**

Ai sensi dell'art. 14, 1° e 2° comma della L. 447/95, nonché, in base all'art. 15, 1° comma della L.R. 13/01, le attività di controllo e vigilanza in materia di inquinamento acustico sono svolte dalle province e dai comuni. In particolare, alla provincia sono affidate le funzioni di controllo e vigilanza qualora le problematiche di inquinamento acustico riguardino ambiti territoriali ricadenti sul territorio di più comuni compresi nella circoscrizione provinciale; ciò può, per esempio, verificarsi quando la sorgente sonora potenzialmente disturbante e il sito ricettore del rumore sono ubicati in due diversi comuni confinanti.

Quando, invece, il presunto inquinamento acustico riguarda siti collocati all'interno del territorio di un unico comune, le funzioni amministrative relative al controllo restano di esclusiva competenza della stessa municipalità.

Sia il comune che la provincia possono avvalersi del supporto ARPA essenzialmente per la gestione tecnica della problematica, pur restando in capo ad essi la responsabilità del procedimento amministrativo. A tale proposito, ai sensi dell'art. 15, 2° comma della L.R. 13/01, comune e provincia effettuano precise e dettagliate richieste all'ARPA, privilegiando segnalazioni, esposti e lamentele dei cittadini. Dunque, in base al combinato disposto art. 14, 1° e 2° comma della L. 447/95 e art. 15 della L.R. 13/01, gli Enti competenti, anche di propria iniziativa, possono utilizzare le strutture ARPA al fine di accertare l'eventuale superamento dei limiti di rumore e quindi la violazione delle relative norme. Nella loro programmazione, comune e provincia devono privilegiare le richieste presentate dai cittadini.

## **4. L' ATTIVITÀ PRELIMINARE DEL COMUNE**

*Per semplicità di esposizione i paragrafi che seguono avranno come riferimento il Comune, anche se le procedure sono riferibili altresì alla Provincia per quanto di competenza.*

Premesso che il comune, autonomamente, può richiedere il supporto ARPA, in pratica nella stragrande

maggioranza dei casi, l'Ente viene attivato quasi sempre dal privato cittadino.

Benché il cittadino possa segnalare al comune in qualsiasi modo una situazione di disturbo acustico, è di gran lunga preferibile che tale problematica sia formalizzata mediante regolare esposto scritto.

In Appendice 1 viene illustrato uno schema tipo di esposto in base al quale il comune invita il cittadino a formalizzare la sua richiesta.

Quanto più dettagliato risulta l'esposto tanto più efficace potrà avere ogni successivo intervento sia tecnico che amministrativo.

*Ricevuto l'esposto, l'Amministrazione comunale può effettuare autonomamente un sopralluogo presso l'area interessata dal problema; si ritiene opportuno che tale iniziativa venga attuata mediante il personale di Polizia Locale. Ciò è utile, sia per avere conferma di quanto segnalato dal ricorrente sia per assumere ogni altra notizia utile al prosieguo del procedimento o, addirittura, individuare soluzioni immediate per la risoluzione della questione.*

*Per esempio, può accadere che il cittadino lamenti disturbo solo perché le attività dell'insediamento vengono eseguite con i serramenti dell'edificio aperti, oppure che vengano effettuate lavorazioni all'aperto che, invece, potrebbero essere eseguite ugualmente all'interno dell'insediamento o, ancora, che gli automezzi restino in moto inutilmente sul piazzale di pertinenza dell'azienda o in strada. In tali casi, nell'ambito della discrezionalità amministrativa, il comune può quantomeno proporre al responsabile dell'insediamento semplici accorgimenti operativi senza alcun ricorso ad accertamenti tecnici di gran lunga più dispendiosi in termini di fluidità ed economicità del procedimento.*

*Inoltre, esistono molte situazioni per le quali è più utile far ricorso al buon senso che a strumenti coercitivi, facendo leva soprattutto sulla civile convivenza tra i cittadini.*

*Peraltro, nella scelta delle opzioni discrezionali, il comune dovrà necessariamente attuare quel contemperamento delle diverse esigenze essenziale in ogni conflitto di interessi.*

In merito all'attività preliminare del Comune, si richiama anche il parere espresso dal Settore Diritto Ambientale e Supporto ai Dipartimenti del 26.09.03 (prot. 10484), che si riporta in Appendice 2.

Gli oneri per le attività di vigilanza e controllo sono a carico dell'ARPA (art. 15, 2° comma L.R. n. 13/01). Dunque, sia il cittadino che segnala il presunto inquinamento acustico sia l'impresa a carico della quale vengono eseguiti i rilievi, non sono obbligati al pagamento delle spese di indagine.

## **5. LA RICHIESTA DI INTERVENTO ALL'ARPA**

Sia che l'Amministrazione competente agisca di propria iniziativa, sia che intervenga a seguito di istanza del cittadino, nel richiedere l'intervento all'ARPA, deve fornire una serie di informazioni minime e allegare eventuale documentazione, al fine di permettere ai tecnici esecutori dell'indagine di inquadrare con precisione la tipologia di sorgente sonora presumibilmente disturbante nonché il tipo di indagine da approntare (ciò ai sensi dell'art. 15, 2° comma della L.R. n. 13/01).

*E' evidente che, in allegato alla richiesta, se in suo possesso, il comune invierà anche copia dell'esposto che ha precedentemente raccolto dal cittadino. Infatti, varie informazioni necessarie all'ARPA per intervenire, possono essere contenute già in esposto. Il modello-tipo illustrato in Appendice 1 contiene buona parte degli elementi richiesti dall'ARPA.*

In linea di massima, a prescindere dalla presentazione di un esposto scritto, al fine di attivare le procedure di intervento, il comune richiede l'intervento dell'ARPA, inviando le informazioni e i documenti di seguito elencati:

- classificazione dell'area in cui sono inseriti gli edifici disturbati e quelli presumibilmente disturbanti, in base al piano di zonizzazione acustica del territorio, ai sensi dell'art. 4, 1° comma, lettera a) e art. 6, 1° comma, lett. a) - L. 447/95 oppure, in mancanza di questo, ai sensi del D.M. 1444/68, facendo riferimento al P.R.U.G. (*In Appendice 3 vengono descritte le caratteristiche e gli scopi essenziali relativi alla classificazione acustica del territorio comunale*);

- per gli insediamenti disturbati, indicazione dell'eventuale loro ubicazione in area "esclusivamente industriale", così come definita dal D.P.C.M. 1.3.91 - art. 6 ovvero nella "Classe VI", così come definita dal D.P.C.M. 14.11.97 - All. 1, tab. A (*In genere, per la valutazione del disturbo in ambiente abitativo, la normativa appronta una sorta di "doppio vincolo". L'azienda che detiene la sorgente di rumore è sottoposta al rispetto di diversi limiti:*

- *limite di immissione assoluto (o di zona);*

- *limite di immissione differenziale (differenza operata tra il rumore ambientale, in cui è compresa l'emissione della sorgente e il rumore residuo, in cui viene esclusa l'emissione della sorgente indagata).*

Se l'area in cui sono ubicate le abitazioni disturbate è classificata come "esclusivamente industriale", l'unico limite a cui viene sottoposto l'insediamento è quello assoluto di immissione o di zona (per la precisa definizione dei limiti si veda l'art. 1, 1° e 3° comma della L. 447/95).

- stralcio planimetrico con l'indicazione dell'area ove è ubicato l'insediamento presumibilmente disturbante e le abitazioni disturbate;
- dati identificativi dell'azienda presumibilmente disturbante (indirizzo, ragione sociale, settore produttivo, legale rappresentante);
- tipologia (impianti, macchine, modalità operative, ecc.) della sorgente disturbante;
- turni di lavoro e indicazione delle relative pause giornaliere dell'azienda;
- se le emissioni sonore sono prodotte anche, o solo durante il periodo diurno (06.00 - 22.00), indicazione della presumibile durata complessiva giornaliera del fenomeno acustico (*E' importante conoscere la durata complessiva del rumore in quanto, ai sensi del DM 16.03.98 - alleg. 1 - punto 16, se l'evento sonoro ha durate inferiori ad un ora durante il periodo diurno, al livello misurato vengono sottratti da 3 a 5 dB(A)*).
- indicazione dell'eventuale classificazione della sorgente come "impianto a ciclo produttivo continuo", ai sensi dell'art. 2 - D.M. 11.12.96. In caso positivo, indicazione della data di inizio della sua attivazione (*in Appendice 4 sono esposte alcune considerazioni in merito alla problematica della classificazione degli impianti a ciclo continuo*);
- indicazione dei periodi di chiusura della ditta;
- periodi ed eventuali orari di maggior disturbo;
- nominativi e recapiti telefonici dei cittadini maggiormente disturbati, disposti ad ospitare i tecnici ARPA per l'esecuzione dei rilievi tecnici.

## **6. LA PROGRAMMAZIONE DELL'INTERVENTO**

Ricevuta la richiesta da parte del comune, il tecnico verifica la completezza della documentazione e, all'esito di tale esame, programma l'intervento richiesto. Al contrario, se la richiesta è carente, provvede a chiedere al comune le opportune integrazioni

*Sovente, è il cittadino che, direttamente, invia richiesta di intervento all'ARPA. In tal caso, sulla base della normativa vigente, considerato che la competenza sulle attività di controllo, come specificato al precedente paragrafo 3, è affidata al comune e alla provincia, l'ARPA trasmette al comune stesso la richiesta del cittadino, notiziando a quest'ultimo circa la procedura di intervento.*

## **7. L'EVENTUALE SOPRALLUOGO PRELIMINARE DELL'ARPA**

Se la problematica di inquinamento acustico denunciata appare particolarmente complessa, oppure i tecnici ritengono che debbano essere raccolte ulteriori informazioni ed eventualmente visionare i luoghi interessati, gli stessi possono fissare un sopralluogo preliminare presso i siti oggetto di indagine.

In genere il tecnico contatta direttamente il cittadino o i cittadini esponenti, concordando con essi il giorno e l'ora di esecuzione del sopralluogo.

In Appendice 5 vengono formulate alcune osservazioni sugli aspetti del sopralluogo preliminare.

## **8. I RILIEVI TECNICI DELL'ARPA**

In funzione delle informazioni raccolte durante la fase preliminare e dell'effettiva fattibilità della misura, l'ARPA definisce una priorità di intervento e un programma delle misure da effettuare.

Nella prassi, a seconda del tipo di sorgente e delle sue modalità di funzionamento, i tecnici seguono due diverse procedure di intervento:

1. Se per l'esecuzione dell'indagine fonometrica è necessaria una simulazione dell'emissione sonora (rumore intermittente, sporadico, a tempo parziale, ecc.), l'ARPA contatta le parti per comunicare tale modalità operativa, oppure invia una nota al comune con la quale, oltre ad indicare la data di esecuzione dei rilievi, invita l'Ente ad avvertire le parti in merito alla simulazione e chiede, eventualmente, l'assistenza di proprio personale (in linea di massima, si richiede l'assistenza di agenti della Polizia Locale) onde assistere i tecnici durante il rilievo.

*La presenza di personale del comune, costituisce un valido supporto logistico per i tecnici ARPA; infatti, gli agenti, oltre a rappresentare figure di mediazione tra le parti, sono altresì preziosi per la conoscenza che hanno del territorio e della sua realtà. Inoltre, in tal modo il comune può essere direttamente coinvolto anche sul piano tecnico nella problematica, della quale detiene pur sempre la formale responsabilità amministrativa.*

2. Se per il tipo di intervento non vi sono particolari problemi logistici, i tecnici rilevatori contattano direttamente il cittadino o i cittadini disturbati, informandoli circa la data e l'ora di esecuzione dei rilievi strumentali. È ovvio che, anche nel caso in cui non necessiti un'indagine simulata, può sempre richiedersi il supporto della Polizia Locale per i motivi sopra esposti.

In Appendice 6 viene trattata la questione del c.d. intervento "a sorpresa" per l'esecuzione dell'indagine.

Una volta decisa la modalità di intervento, i tecnici posizionano la strumentazione di misura in base al tipo di indagine da eseguire.

Le problematiche relative sia all'aspetto tecnico che a quello giuridico inerente le modalità di misura e i parametri da monitorare, vengono trattati separatamente in Appendice 7.

## **9. IL RAPPORTO DEI TECNICI ARPA**

Conclusi i rilievi strumentali, raccolta ogni altra informazione utile, i tecnici procedono all'elaborazione e all'analisi dei dati emersi dalle misure. Quindi, procedono alla stesura del report, così come previsto dal DM 16.03.98.

Nella stesura della relazione, benché i tecnici godano di una certa autonomia quanto al contenuto, in pratica rispettano uno schema tipico che contiene quantomeno le notizie essenziali ai fini della esatta comprensione di dati e considerazioni relative all'indagine.

*In linea di massima il report contiene, oltre ai dati identificativi della richiesta, l'illustrazione degli esiti strumentali e le conclusioni circa il superamento dei limiti del rumore. Eventualmente, può contenere le dichiarazioni delle persone presenti alle indagini.*

## **10. IL SISTEMA SANZIONATORIO**

La problematica delle sanzioni da applicare è sempre stata oggetto di varie interpretazioni sia da parte di giuristi che di tecnici, e sono state pronunciate varie sentenze spesso anche tra loro contraddittorie. Considerata quindi la complessità della materia, qui ci si limiterà ad illustrare alcune considerazioni, supportate da pareri e pronunce giudiziarie.

Il quadro normativo in materia di inquinamento e disturbo acustico, oltre ad essere costituito dalla legge 447/95 e dai suoi decreti applicativi e dalla L.R. 13/01, comprende anche l'art. 659 c.p. e 844 c.c. Relativamente alla disciplina di carattere pubblicistico e alla luce delle considerazioni illustrate in Appendice 1, si può operare una differenziazione di massima, a seconda che il comune portatore della problematica sia dotato o meno di classificazione acustica:

### Comune non dotato di zonizzazione acustica del territorio

#### Limiti

Le imprese, secondo quanto già disposto dal DPCM 01.03.91, devono rispettare i limiti di cui all'art. 6, 1° comma del medesimo decreto (limiti assoluti di zona). Tali limiti sono riferiti alle zone omogenee di cui al DM 1444/68.

#### Sanzione

Il mancato rispetto di tali limiti comporta l'applicazione della sanzione amministrativa prevista all'art. 10, 3° comma della L. 447/95. Infatti, in tal caso viene violata una disposizione dettata per l'applicazione della legge 447/95, applicata per l'inosservanza delle disposizioni statali in merito ai limiti transitori, così come previsto dall'art. 8, 1° comma, DPCM 14.11.97 (da 258,23 a 10.329,14 €).

### Comune dotato di zonizzazione acustica del territorio

#### Limiti

1. Le imprese devono rispettare i limiti di emissione di cui all'art. 2 e alla tab. B del DPCM 14.11.97 (tali limiti sono riferiti al rumore emesso dalla singola sorgente, misurato al confine di proprietà della stessa, in direzione di spazi occupati dalle persone).

2. Inoltre, devono rispettare i limiti di immissione di cui all'art. 3 e alla tab. C del DPCM 14.11.97 (detti limiti sono riferiti al rumore immesso nell'ambiente esterno da tutte le sorgenti presenti in un dato luogo in un certo periodo di tempo che può essere diurno o notturno).

3. Infine, le imprese, salvo siano ubicate in Classe VI - esclusivamente industriale, devono rispettare il limite differenziale di immissione di cui all'art. 4 del DPCM 14.11.97.

#### Sanzione

Il mancato rispetto dei limiti di emissione e/o immissione (sia assoluti che differenziali), determina

l'applicazione della sanzione amministrativa di cui all'art. 10, 2° comma della L. 447/95 (da 516,46 a 5.164,57 €).

*L'unico strumento di tutela penale in materia di inquinamento da rumore resta ancora oggi l'art. 659 c.p. - Disturbo della quiete pubblica, che è inserito nel codice tra le contravvenzioni concernenti l'ordine pubblico e la tranquillità pubblica.*

*Secondo la giurisprudenza, la norma contempla un reato di pericolo, tanto che la violazione può configurarsi anche in assenza di offesa a soggetti determinati quando venga posta in essere una condotta idonea ad arrecare disturbo ad un numero indeterminato di persone.*

*L'art. 659 c.p. prevede due distinte ipotesi di reato: una, quella del 1° comma, che punisce il disturbo della quiete pubblica da chiunque determinato e cagionato con modalità espressamente e tassativamente previste; l'altra, disciplinata dal 2° comma, che punisce le attività rumorose, industriali o professionali, esercitate in difformità dalle prescrizioni di legge o dalle disposizioni dell'autorità.*

*La distinzione tra le due figure di reato è importante. Innanzitutto, affinché possa ritenersi configurata la fattispecie prevista dal 1° comma, deve accertarsi in concreto il disturbo al riposo o alle occupazioni delle persone, mentre l'esercizio di mestieri o professioni rumorose determina l'irrogazione della sanzione di cui al 2° comma a prescindere dall'effettivo disturbo, in quanto il reato si configura ogni volta che tali attività siano svolte contravvenendo ai limiti imposti dai regolamenti e dagli altri provvedimenti dell'Autorità.*

*L'art. 10 della legge 447/95, prevedendo diverse sanzioni amministrative per altrettante violazioni, persegue lo scopo di tutela della salute pubblica, garantita dall'art. 32 della Costituzione. In particolare, al 2° e 3° comma sanziona la violazione dei limiti normativi e di ogni disposizione per l'esecuzione della legge stessa. Inoltre, all'art. 16 la legge quadro dispone l'abrogazione degli atti normativi incompatibili con le norme in essa contenute, ma con modalità espressamente indicate (cioè, con apposito regolamento assunto con la forma del DPR). Ora, siccome tale disposizione non risulta tuttora attuata, si pone il problema del coordinamento tra l'art. 10 della legge 447/95 e l'art. 659 c.p.*

*Relativamente al coordinamento con il 1° comma dell'art. 650 c.p., pare possa sostenersi (anche in considerazione del consolidato orientamento giurisprudenziale) che l'art. 10 della legge quadro non abbia assorbito tale disposizione, in quanto la norma penale, oltre a perseguire lo scopo della quiete pubblica (e non quello della salute pubblica, che è invece lo scopo della legge quadro), sanziona solo il disturbo acustico prodotto con le tassative modalità in essa indicate, mentre l'art. 10 della legge 447/95 riguarda il semplice superamento dei valori limite, cioè violazioni formali.*

*Riguardo, invece, al 2° comma dell'art. 659 c.p., a differenza del 1° comma, la norma limita il suo campo d'azione a chi esercita un'attività professionale o industriale in sé stessa rumorosa e comporta un accertamento del fatto in astratto che, però, non è riferito all'effetto che può avere il rumore, ma al rispetto o meno delle leggi e dei provvedimenti amministrativi finalizzati alla prevenzione del danno.*

*Dunque, nel caso del 2° comma dell'art. 659 c.p., può essere ipotizzata un'evidente sovrapposizione con la norma di cui all'art. 10 della legge quadro. Ciò è sostenibile anche in considerazione del fatto che il 2° comma della disposizione penale contiene una c.d. norma imperfetta (o in bianco), il cui precetto necessita di integrazione da parte di altre leggi, regolamenti o atti amministrativi.*

*Tale assunto conduce a considerare il principio di specialità di cui all'art. 9 della legge 24.11.1989 n. 689, secondo cui "quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che preveda una sanzione amministrativa, ovvero da una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale".*

*Nel nostro caso, quindi, la norma art. 10 della L. 447/95, per il suo contenuto, può considerarsi speciale rispetto alla disposizione di cui al 2° comma dell'art. 659 c.p., e pertanto applicabile in luogo di quest'ultima. In ogni caso, la verifica della sussistenza del rapporto di specialità deve essere effettuata sempre con riferimento alla fattispecie concreta, al fine di accertare se la stessa, in tutti i suoi elementi materiali possa ricondursi ad entrambe le disposizioni esaminate.*

*In particolare, utilizzando tale principio applicativo, appare evidente che l'art. 10, 2° comma della legge quadro ha una portata applicativa diversa rispetto a quella dell'art. 659, 2° comma poiché la prima disposizione contempla il solo superamento di valori limite precedentemente fissati, mentre la disposizione penale può essere sì violata anche attraverso l'esercizio di attività rumorose, ma per inottemperanza a disposizioni impartite dall'autorità con modalità o per ragioni diverse da quelle prese in considerazione dalla legge quadro. Per esempio, non si può escludere la fissazione di limiti più restrittivi di quelli individuati in genere dalla legislazione antinquinamento, che sono fissati in situazioni particolari o per finalità diverse da quelle considerate dalla legge quadro.*

*A titolo esemplificativo, in un'occasione, la Corte di cassazione ha considerato applicabile il 2° comma dell'art. 659 c.p. al disturbo arrecato al riposo delle persone prodotto dall'esercizio di un'attività lavorativa*

che, pur rispettando i limiti di rumore, si svolgeva in un orario diverso da quello stabilito dal regolamento comunale vigente (Cass. Sez. I, 4.7.97).

Anche se la Suprema corte non ha ancora raggiunto un indirizzo univoco, tuttavia si è comunque orientata verso l'assorbimento della norma penale da parte dell'art. 10 della legge quadro che, inoltre, possiede una portata più ampia.

Sotto l'aspetto penale poi, mentre l'applicabilità del 2° comma dell'art. 659 c.p. può essere ritenuta confinata ai soli casi di disturbo del riposo e delle occupazioni conseguente all'esercizio di un'attività in contrasto con provvedimenti regolanti materie non attinenti l'inquinamento acustico, quella del 1° comma può considerarsi applicabile in tutte le fattispecie nelle quali viene accertata l'emissione di suoni idonei a causare turbamento della quiete pubblica.

Infatti, non è escluso che il 1° comma dell'art. 659 c.p. non sia mai applicabile al rumore emesso da un'attività di per sé rumorosa (quindi, apparentemente regolata dal 2° comma, assorbito a sua volta dall'art. 10 della legge quadro). I Perché, qualora l'attività, ancorché di per sé rumorosa, provoca un eccesso di rumore rispetto a quello prodotto durante il suo normale esercizio (e arrechi disturbo all'occupazione o al riposo delle persone), è comunque applicabile il 1° comma della norma penale. Infatti, la Corte di cassazione, in ragione dell'esorbitanza del fenomeno acustico, ha ritenuto applicabile il 1° comma e non il 2° dell'art. 659 c.p., al rumore prodotto dall'esercizio di un'attività di trattenimento musicale danzante (Cass. Sez. I, 13.5.92).

A riguardo è importante infine precisare ancora due aspetti circa l'applicabilità al disturbo acustico dell'art. 659, 1° comma. In primo luogo, l'accertamento del reato non è fondato necessariamente su perizie tecniche (anche se nella prassi ciò avviene e, si ritiene, legittimamente), ma anche sulla base di semplici dichiarazioni testimoniali. Inoltre, benché non sia necessaria l'effettiva misurazione del rumore, bisogna comunque dimostrare l'idoneità delle emissioni a disturbare un numero indeterminato di persone, non essendo sufficiente il disturbo ad un numero limitato di esse; dunque, per la sussistenza del reato, è sufficiente la semplice potenzialità diffusiva del disturbo.

Relativamente all'irrogazione della sanzione (penale o amministrativa che sia), le procedure applicate al momento divergono sia nei vari Dipartimenti ARPA sia presso i comuni della regione, in quanto frutto di comportamenti legati all'esperienza e alle abitudini locali.

Infatti, in alcuni luoghi il tecnico ARPA che esegue l'indagine, e che quindi accerta il superamento dei limiti, si limita ad inviare una semplice informativa al Comune; l'Ente responsabile provvede poi a contestare formalmente la violazione all'autore del fatto ed eventualmente ad inviare la notizia di reato all'Autorità Giudiziaria. In altri posti, invece, lo stesso tecnico irroga direttamente la sanzione amministrativa e, se del caso, invia la notizia di reato all'Autorità Giudiziaria.

Ad ogni modo, qualora l'attività ispettiva sia svolta per ordine diretto dell'Autorità Giudiziaria, essendo incardinata in un procedimento penale, soggiace alle regole del codice di rito in ordine all'esclusività del rapporto informativo nei confronti del magistrato inquirente e sulla segretezza istruttoria. Invece, se l'indagine ispettiva è svolta in autonomia dai funzionari ARPA, in virtù di specifiche istruzioni impartite dalla dirigenza dell'Agenzia, e che conduca all'acclaramento di un fatto costitutivo di reato, la soluzione è offerta dall'art. 361 c.p.p., che sanziona penalmente il comportamento di chi - pubblico ufficiale o ufficiale di polizia giudiziaria - ometta di inoltrare rapporto all'Autorità Giudiziaria. Tuttavia, lo stesso articolo esclude la sussistenza del reato nel caso in cui il pubblico ufficiale abbia inoltrato il rapporto sul reato al suo superiore gerarchico, il quale abbia a sua volta l'obbligo di riferire all'Autorità Giudiziaria.

Quindi, il pubblico ufficiale, che non sia u.p.g., soddisfa sicuramente il suo obbligo anche mediante il solo invio del rapporto al suo superiore gerarchico.

Nella prassi, la notizia di reato sarà formalizzata per violazione dell'art. 659, 1° comma del codice penale (poiché, per le considerazioni sopra esposte, è molto rara l'integrazione della fattispecie di cui al 2° comma della norma penale) se viene turbata la tranquillità di un numero indeterminato di persone e/o se la modalità di esercizio dell'attività è esorbitante rispetto al normale esercizio della stessa, indipendentemente dai valori misurati secondo le norme della legge quadro e dei collegati decreti applicativi.

Il coordinamento tra le norme pubblicistiche sopra riportate con quelle penali e civili previste dai rispettivi codici è alquanto complesso.

In proposito si ritiene utile richiamare il contenuto della "Nota illustrativa sull'inquinamento acustico" del Settore Diritto Ambientale e Supporto ai Dipartimenti dell'ARPA del 05.11.03 (prot. 12432), che viene riprodotto integralmente in Appendice 8 ove, tra l'altro, vengono illustrate anche alcune peculiarità relative ai provvedimenti penali.



## **11. I PROVVEDIMENTI DEL COMUNE**

La relazione dei tecnici, ARPA viene inviata al Comune (*in genere viene indirizzato al Sindaco, ma si ritiene possa essere trasmesso anche al Dirigente del settore comunale competente in materia*).

Il comune provvederà quindi a concludere il procedimento assumendo ogni determinazione che riterrà utile per il caso specifico.

Se all'esito dell'indagine fonometrica è stato accertato il superamento dei limiti di legge, come specificato in precedenza, nella relazione i tecnici menzionano la relativa violazione (presumibilmente quella del 2° o 3° comma dell'art. 10 della L. 447/95).

*A prescindere dall'irrogazione della sanzione e dell'eventuale segnalazione all'Autorità Giudiziaria, l'indagine, così come l'intero procedimento attivato dal comune, ha quale scopo fondamentale l'eliminazione del disturbo acustico.*

*Pertanto il Comune è chiamato ad assumere precisi provvedimenti finalizzati alla soluzione della problematica.*

*A riguardo si ritiene che, nell'ambito della sua discrezionalità amministrativa, il comune possa attivare ogni procedura, purché legittima e congrua, per la tutela del bene violato (la salute pubblica).*

*Gli strumenti per raggiungere lo scopo sono in genere individuati dal dirigente preposto per competenza o in prima persona dal sindaco.*

Varie risultano essere le potenziali determinazioni del Comune (si va dalla semplice prescrizione alla diffida), anche se il provvedimento maggiormente utilizzato è rappresentato dall'ordinanza.

Infatti, molto spesso, a norma dell'art. 9 della L. 447/95, il sindaco dispone a carico dell'impresa il rientro nei limiti normativi con apposita ordinanza contingibile e urgente. Tale facoltà è prevista, appunto dall'art. 9 della legge quadro ("*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 prefetto, il Ministro dell'ambiente, secondo quanto previsto dall'art. 8 della L. 3 marzo 1987, n. 59 (...), con provvedimento motivato, possono ordinare il ricorso temporaneo a speciali forme di contenimento o abbattimento delle emissioni sonore, inclusa l'inibitoria parziale o totale di determinate attività (...)*").

*Oltre a dover essere adottata nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, l'ordinanza deve fondarsi su congrue motivazioni, posto che la situazione di pericolo deve risultare da inequivoci accertamenti tecnici. In altri termini, così come statuisce il Consiglio di Stato (sez. VI, 16 aprile 2003, n. 1990), con tale provvedimento non deve essere imposto un sacrificio privato eccessivo quando la salvaguardia dell'interesse pubblico possa essere raggiunta attraverso misure alternative.*

*Questa raccomandata cautela nell'adozione dell'ordinanza contingibile e urgente traspare da varie altre pronunce dei tribunali amministrativi. Per esempio, il Consiglio di Stato (sez. V, 9 ottobre 2002, n. 5423) dispone che "non si può imporre la cessazione ad horas di un'attività artigianale accusata di essere fonte di inquinamento acustico nelle more dell'accertamento da parte del competente ufficio della ASL sull'effettiva esistenza delle emissioni sonore".*

*Resta controverso secondo la giurisprudenza, se l'ordinanza debba avere o meno il carattere della provvisorietà, intesa nel duplice senso di imporre misure non definitive e di efficacia temporalmente limitata. Se si propende per la provvisorietà, è implicito che non si ammette l'ordinanza per regolare stabilmente una situazione o un assetto di interessi ( si veda, ed esempio, C. Stato, sez. IV, 13 dicembre 1999, n. 1844). Ma in altri casi si è invece ammesso che le ordinanze de quo possano produrre effetti non provvisori. Peraltro, come una sorta di chiarimento, il Consiglio di Stato (sez. V, 29 luglio 1998) ha pure precisato che tali misure possano essere sia definitive che provvisorie, in quanto provvedimenti elastici, congegnati dal legislatore proprio allo scopo di renderli adeguati a provvedere al caso d'urgenza specifico*

*In sintesi, la regola è quella per cui l'ordinanza deve contenere l'apposizione di un termine, ma tale regola potrebbe anch'essa venir derogata quando, per la peculiarità del caso concreto, la misura presenti l'eccezionale attitudine a produrre conseguenze non provvisorie (si veda a riguardo anche TAR Friuli Venezia Giulia, 26 maggio 2003, n. 202).*

*Anche se varie pronunce dei tribunali amministrativi hanno sovente dichiarato illegittimo il ricorso all'ordinanza in materia di inquinamento acustico (soprattutto per la mancanza di oggettive motivazioni di necessità ed urgenza), lo stesso Consiglio di Stato (sez. V, 5 settembre 2002, n. 4457) ha, per esempio, ritenuto sussistere l'emergenza connessa all'inquinamento acustico prodotto da un pubblico esercizio e, quindi, legittima l'ordinanza sindacale di modifica dell'orario di attività dello stesso.*

*Inoltre, con la sentenza della sez. V, 2 aprile 2001, n. 1904, il Consiglio di Stato ha statuito che in materia ambientale, l'adozione di provvedimenti d'urgenza viene correlata "alla possibilità di intendere la tutela dell'igiene e della salute pubblica in senso estensivo ed evolutivo come protezione dell'ambiente in tutte le*

sue componenti essenziali".

In effetti, la norma art. 9 della L. 447/95 costituisce espressione specifica del più generale potere di ordinanza previsto dall'art. 54, 2° comma del D.Lgs. 267/00 ("Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"). A tale riguardo il TAR - in linea col prevalente orientamento della giurisprudenza amministrativa - sottolinea come l'art. 54 del suddetto Testo Unico abbia determinato un allargamento della sfera d'azione dei provvedimenti contingibili e urgenti del sindaco (in quanto non attua più l'elencazione delle materie in cui questi possono essere adottati) - quale ufficiale di governo, in materia di sanità - prevedendo che questi possano essere emanati non più "per motivi di sicurezza pubblica" o solo di quella (come prevedeva l'abrogato art. 153 T.U. 148/1915), ma anche e soprattutto "al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini", 4. In tal senso deve ritenersi legittimo il provvedimento col quale il sindaco, con riferimento alla suddetta norma, ordina la riduzione delle emissioni rumorose che superino i limiti consentiti e, quindi, costituiscano la fonte di rischi da esposizione ad inquinamento acustico<sup>5</sup>; senza dover attendere che si verifichino dei danni ma, viceversa, intervenendo per prevenirli<sup>6</sup>.

Dopo le considerazioni sopra illustrate, tenuto conto della legittima facoltà di ordinanza attribuita al sindaco (e agli altri soggetti indicati) ai sensi dell'art. 9 della legge quadro, si deve comunque ritenere che tali provvedimenti vadano adottati sempre con grande cautela, sia al fine di non reprimere oltremodo l'esercizio di impresa sia per scongiurare eventuali contestazioni che potrebbero essere formulate dinanzi ad un provvedimento esorbitante della Pubblica Amministrazione.

Nella prassi, molte volte il ricorso all'ordinanza art. 9 della L. 447/95 avviene in modo automatico, quasi fosse un provvedimento previsto in situazioni normali.

Visto che in questi atti, oltre all'ordine di attuare sistemi di abbattimento del rumore, il sindaco fornisce un intervallo temporale entro cui tali opere devono essere realizzate, a ben riflettere, la necessità di intervenire prontamente sembra contraddetta dallo stesso provvedimento nel momento in cui dispone l'adeguamento normativo da attuarsi entro un certo numero di giorni dalla notifica dell'ordinanza.

Infatti, nella prassi, il limite dato all'impresa per l'adeguamento normativo si aggira attorno ad un minimo di 30 o 60 giorni, un lasso di tempo talmente lungo da essere perciò incompatibile con l'esigenza di urgenza e celerità che deve stare a fondamento dell'ordinanza.

In sintesi, benché legittimamente previsto dalla legge, il ricorso all'ordinanza deve essere sempre connotato da massima ponderazione. Per questo, in luogo del provvedimento in discussione, il comune potrebbe utilizzare (si ritiene, efficacemente) il mezzo della diffida. Ancora una volta, il Consiglio di Stato (sez. V, 2 novembre 1998, n. 1569), viene richiamato ad esempio, in quanto stabilisce che "è illegittimo il provvedimento col quale il sindaco sospende l'attività di un laboratorio per eccessiva rumorosità senza aver prima diffidato ad eliminare l'inquinamento acustico, dando congruo termine al tal fine".

Quindi, nell'emanare l'ordinanza, il sindaco si avvale di un potere riconosciuto direttamente dalla legge specifica che regola la materia dell'inquinamento acustico.

L'ordinanza contingibile e urgente è pur sempre un atto straordinario della Pubblica Amministrazione e, in quanto eccezionale, deve avere dei limiti rigorosi, giacché rappresenta una misura definitiva, una vera e propria *extrema ratio* dell'agire amministrativo.

Tale eccezionalità è giustificata dalla presenza di gravi pericoli per l'incolumità dei cittadini, causati da situazioni imprevedute o di emergenza che, peraltro, non sono risolvibili con i normali provvedimenti amministrativi.

Sul tema delle ordinanze si richiama l'elaborato "Lo strumento dell'ordinanza contingibile e urgente nel diritto ambientale" realizzato dal Settore Diritto Ambientale e Supporto ai Dipartimenti dell'ARPA del 07.10.03 (prot. n. 10926), che si riporta integralmente in Appendice 9.

Quale che sia il tipo di provvedimento emanato dal comune (diffida, ordinanza, ecc.), dal momento che l'indagine ARPA ha accertato l'effettivo inquinamento acustico, esso deve contenere espressamente la prescrizione nei confronti dell'impresa affinché adotti ogni intervento utile a determinare il rientro del rumore nei limiti di legge.

La scelta del tipo di opere e/o di accorgimenti tecnico-operativi finalizzati alla bonifica acustica, è affidata alla discrezionalità dell'impresa, la quale non resta vincolata ad alcuna prescrizione circa il modo di raggiungere tale obiettivo. Essa, verosimilmente potrà incaricare un professionista per l'esecuzione dei progetti di bonifica oppure affidare a proprio personale la realizzazione diretta delle opere.

A maggior ragione, nella scelta dei mezzi e delle opere non dovrà assolutamente intervenire l'ARPA, per ovvie ragioni di incompatibilità.

In Appendice 10 e Appendice 11 vengono illustrati due schemi generali di atti, con gli elementi essenziali che si ritiene debbano costituire il provvedimento del comune e che possono essere di riferimento,

rispettivamente, per l'ordinanza e l'irrogazione della sanzione amministrativa.

## **12. LA BONIFICA ACUSTICA**

Nel provvedimento prescrittivo del comune, così come sopra illustrato, l'impresa è intimata in genere a presentare, prima dell'effettiva realizzazione degli interventi, un piano di bonifica acustica.

*La ragione di tale prescrizione è di ordine pratico: prima che l'azienda impegni risorse finanziarie per l'esecuzione delle opere di abbattimento del rumore, il comune, avvalendosi dell'ARPA, fornisce un parere di massima sull'idoneità di tali opere.*

Il piano di risanamento acustico, oltre ad essere scientificamente attendibile, deve contenere una serie di elementi formali. La disciplina di tale onere è determinata dalla Regione con proprio provvedimento: la DGR 7/6906 del 16.11.2001.

La relazione tecnica deve essere redatta e sottoscritta da un "tecnico competente" in acustica ambientale, i cui requisiti e il relativo profilo professionale sono descritti, oltre che ai commi 6°, 7°, 8° e 9° dell'art. 2 della L. 447/95, in apposito decreto (il DPCM 31.03.1998 - "Atto di indirizzo e coordinamento recante i criteri generali per l'esercizio dell'attività di tecnico competente in acustica, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera b), e dell'art. 2, commi 6,7 e 8, della L. 26 ottobre 1995, n. 447 - Legge quadro sull'inquinamento acustico").

*A tal fine è utile specificare che qualsiasi operazione eseguita nel campo dell'acustica ambientale (dalla misura del rumore alla valutazione di impatto acustico, o alla progettazione di opere di bonifica), deve sempre essere realizzata da un tecnico competente e che quindi, l'ARPA non potrà rilasciare un parere su elaborati sprovvisti della sottoscrizione del tecnico iscritto nell'elenco regionale (tale elenco viene pubblicato con scadenza semestrale nel Bollettino Ufficiale della Regione).*

Il progetto di bonifica acustica viene inviato dal comune all'ARPA, anche se l'impresa può indirizzare gli elaborati contestualmente ai due Enti; anzi, è auspicabile, al fine di ridurre i tempi di procedura per il rilascio del parere, che l'impresa invii il piano degli interventi direttamente anche all'ARPA.

Su tale piano di bonifica l'ARPA rilascia dunque il proprio parere tecnico.

In sostanza, l'esame del progetto si limita a verificare la fattibilità degli interventi e la loro idoneità a raggiungere lo scopo di bonifica acustica.

Qualora i tecnici riscontrino carenze di informazioni oppure l'inattendibilità di quanto certificato dal tecnico competente incaricato dall'impresa, l'ARPA rilascerà parere contrario all'approvazione del progetto. Tale parere sarà inviato alla ditta (a cura del comune o direttamente dall'ARPA) la quale, contestualmente, sarà invitata ad modificare e/o integrare il piano di bonifica.

Acquisito il parere favorevole dell'ARPA, il comune autorizza la ditta all'esecuzione delle opere.

I costi dell'attività relativa all'espressione del parere sul piano di risanamento sono dovuti dall'impresa all'ARPA secondo il tariffario in vigore.

Ultimati gli interventi di bonifica, l'impresa verosimilmente comunicherà la completa esecuzione degli stessi al comune, affinché questi possa semplicemente prenderne atto (anche considerato il parere favorevole dell'ARPA), oppure disporre l'eventuale verifica sul raggiungimento degli obiettivi richiesti.

## **13. LA VERIFICA DEL RISPETTO DEI LIMITI**

Il comune, preso atto del parere favorevole dell'ARPA sul progetto di bonifica o, al contrario, alla scadenza dei termini concessi nel proprio provvedimento (qualora non sia stata prescritta la presentazione di un piano di risanamento), sentite eventualmente le ragioni dei cittadini disturbati, può decidere per la chiusura del procedimento ovvero per la verifica del rispetto dell'ordinanza (o della diffida) da parte dell'ARPA.

In tale ultimo caso, il comune invia una formale richiesta di verifica all'Agenzia.

I tecnici procederanno con le medesime modalità descritte ai precedenti paragrafi.

Se all'esito dell'indagine di verifica del rispetto dell'ordinanza sindacale, viene accertato ancora il superamento dei limiti di legge, si applicherà la sanzione amministrativa prevista dall'art. 10, 1° comma della L. 447/95 ("Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 650 del codice penale, chiunque non ottempera al provvedimento legittimamente adottato dall'autorità competente ai sensi dell'art. 9, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma (...)").

E' ovvio che, qualora il comune abbia prescritto l'abbattimento del rumore mediante semplice diffida (e non con ordinanza), la prevista sanzione non può essere comminata; infatti il 1° comma della legge quadro, al fine dell'applicabilità di detta sanzione, richiama espressamente l'art. 9 della stessa legge (*Ordinanze contingibili e urgenti*).

Inoltre, visto che al medesimo art. 10, 1° comma, viene esplicitamente fatta salva la norma art. 650 c.p., deve ritenersi che la relativa pena in esso prevista vada comunque considerata (Art. 650 c.p.: "*Chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o d'ordine pubblico o d'igiene, è punito (...)*").

Di conseguenza, oltre all'irrogazione della sanzione amministrativa, la persona che accerta il reato deve provvedere ad informare l'Autorità Giudiziaria e ad espletare ogni relativa attività ai sensi dell'art. 55 c.p.p..

A norma dell'art. 15, 3° comma della L.R. n. 13/01, gli oneri derivanti all'ARPA per l'esecuzione dei rilievi fonometrici necessari per accertare l'ottemperanza, ai provvedimenti di adeguamento delle emissioni sonore emanati dal Comune, sono a carico dei titolari degli impianti.

#### **14. L'IMPATTO ACUSTICO DEGLI INSEDIAMENTI PRODUTTIVI**

Ai sensi dell'art. 8, 4° comma della legge 447/95, "*le domande di licenza o di autorizzazione all'esercizio di attività produttive devono contenere una documentazione di previsione di impatto acustico*". Del resto, tale incombenza era già prevista all'art. 5 del DPCM 01.03.91 che, però, specificava le attività soggette, indicando espressamente solo gli "impianti industriali".

Inoltre, all'art.4, comma 1, lettera l), la legge quadro dispone che, tra le competenze della regione, rientra quella di definire i criteri per la redazione della documentazione di impatto acustico.

La Regione Lombardia ha programmato l'assolvimento di questo compito mediante la L.R. 13/01 la quale, all'art. 5, 1° comma, prevede che la Giunta regionale definisca con proprio provvedimento, le modalità e i criteri tecnici da seguire per la redazione della documentazione di previsione di impatto acustico.

Successivamente, nel rispetto dei termini previsti dalla suddetta legge regionale, la Giunta ha redatto la Deliberazione n. 7/8313 del 08.03.02. All'art. 4 di tale DGR, sono definiti i criteri di redazione della suddetta valutazione revisionale.

*Lo scopo sostanziale della valutazione è quello di illustrare, da parte dell'impresa, la condizione acustica, precedente e successiva al suo insediamento, dei luoghi in cui essa andrà a collocare le relative strutture. Inoltre, nel caso in cui la ditta preveda un superamento dei limiti, che la stessa indichi le misure di mitigazione del rumore.*

*Senza prolungarci sul contenuto tecnico che la valutazione deve avere, in questa sede è sufficiente dire che la DGR richiede notizie ed elaborati molto particolareggiati, al fine di consentire ai tecnici dell'ARPA di esprimere un parere che si basi su un quadro sufficientemente completo di informazioni.*

In considerazione di quanto dispone la suddetta DGR, la valutazione previsionale di impatto acustico, oltre a dover essere presentata dalle imprese che attivano nuovi impianti industriali, essa è prevista in genere per tutte le attività produttive.

*Peraltro, l'art. 5, 4° comma della L.R. 13/01 il quale, disponendo che la valutazione può essere redatta da un tecnico competente o proposta nelle forme di autocertificazione, implicitamente fa presupporre che per determinate attività, non acusticamente significative, gli elementi informativi della DGR di cui sopra possano essere anche omessi da parte di chi rende l'autocertificazione.*

*A tal fine, il settore competente del comune, dopo aver accertato che il tipo di attività esercitata può essere considerata potenzialmente poco significativa per il clima acustico dell'area, può far attestare tale circostanza dal titolare (o legale rappresentante) dell'impresa, mediante un'autocertificazione.*

*A riguardo, in Appendice 12 viene fornito uno schema di massima per la redazione di tale atto.*

#### **15. IL PIANO DI RISANAMENTO ACUSTICO DELLE IMPRESE**

A prescindere dall'accertamento del superamento dei limiti di legge successivo ad una verifica fonometrica, le imprese che non rispettano i limiti imposti dalla normativa vigente, devono presentare un piano di risanamento acustico ai sensi dell'art. 3 del DPCM 01.03.91, nonché dell'art. 15, 2° comma della L. 447/95. A norma dell'art. 10 della L.R. 13/01, l'impresa presenta il piano al comune il quale, entro 90 giorni verifica la sua conformità ed eventualmente chiede le opportune integrazioni.

Entro 30 giorni dall'ultimazione dei lavori di bonifica, l'impresa informa il comune.

In ogni caso, l'impresa dovrà completare l'attuazione del piano entro 30 mesi dalla sua presentazione.

## **CAPITOLO II**

### **LA GESTIONE DELLE PROBLEMATICHE TIPICHE**

Nella prima parte di questa esposizione è stata descritta la procedura fondamentale e le connesse questioni tecnico-normative relative al controllo dell'inquinamento acustico. I criteri trattati fino ad ora e le relative considerazioni, costituiscono il sistema di riferimento per affrontare ogni problematica di inquinamento acustico, in particolare quella tipica a tutte le attività che si svolgono in maniera imprenditoriale e/o professionale.

Sulla base dei presupposti illustrati nel primo capitolo, di seguito saranno illustrati gli aspetti principali di varie tematiche tipiche di inquinamento acustico.

#### **1. IL TRAFFICO VEICOLARE E ALTRE SORGENTI NON STABILMENTE LOCALIZZATE**

*Il traffico stradale riveste molta importanza in quanto rappresenta la più diffusa sorgente di rumore, soprattutto nelle città.*

*Le varie tipologie di strade sono elencate nel Codice della Strada (D.Lgs. 285/92 e successive modificazioni) e nel nuovo regolamento disciplinante l'inquinamento acustico prodotto dal traffico veicolare recentemente approvato: Tipo A (autostrade); Tipo B (strade extraurbane principali); C (strade extraurbane secondarie); Tipo D (strade urbane di scorrimento); Tipo E (strade urbane di quartiere, Tipo F (strade locali).*

*Le sorgenti di rumore si dividono in "fisse" e "mobili". Volendo abbozzare un'approssimativa distinzione, possiamo considerare sorgenti fisse quelle che dipendono dall'attività umana e che agiscono stabilmente sul territorio (gli insediamenti produttivi innanzitutto, le discoteche, i bar, ma anche il capolinea e la fermata di un autobus, un cantiere o un parcheggio e addirittura la rimozione dei rifiuti da un cassonetto o le attività di pulizia della strada). Per queste sorgenti è possibile determinare sia il luogo da cui proviene l'emissione sonora che la sua durata nel tempo.*

*Del resto, la stessa legge quadro (L. 447/95), all'art. 2, comma 1, lett. c), definisce sorgenti sonore fisse gli impianti tecnici degli edifici e le altre installazioni unite agli immobili anche in via transitoria il cui uso produca emissioni sonore; le infrastrutture stradali, ferroviarie, aeroportuali, marittime, industriali, artigianali, commerciali ed agricole; i parcheggi; le aree adibite a stabilimenti di movimentazione merci; i depositi dei mezzi di trasporto di persone e merci; le aree adibite ad attività sportive e ricreative.*

*Alla successiva lettera d), la legge definisce sorgenti mobili tutte le altre.*

*In genere le sorgenti mobili sono considerate tutte quelle sorgenti per le quali non è possibile stabilire a priori la localizzazione (per esempio, un'automobile o un aereo).*

*L'analisi di una fonte di disturbo sonoro può essere molto complessa, soprattutto quando si sovrappongono diversi tipi di sorgenti. Non vi è dubbio che una strada o uno svincolo autostradale costituiscano una sorgente sonora fissa, anche se il rumore è provocato da un insieme di sorgenti mobili, cioè i veicoli circolanti, in quanto la provenienza del rumore è perfettamente identificabile.*

Assodato che le infrastrutture stradali sono sorgenti fisse, resta da individuare la disciplina che regola le loro emissioni rumorose.

Innanzitutto, per comprendere lo stato della normativa attuale bisogna fare una sorta di comparazione tra la legge quadro e il DPCM 14.11.97.

La prima<sup>7</sup>, dispone che, entro un anno, con DPR, devono essere emanati i regolamenti di esecuzione, distinti per sorgente sonora relativamente alla disciplina dell'inquinamento acustico avente origine, tra l'altro, dal traffico veicolare.

In particolare, tale provvedimento deve individuare le c.d. "fasce di pertinenza" delle infrastrutture stradali; tali fasce, peraltro, sono caratterizzate da limiti loro propri e verosimilmente diversi da quelli del contesto urbanistico in cui l'infrastruttura è inserita.

Infatti, l'art. 3, 2° comma del DPCM 14.11.97, prevede che per le infrastrutture stradali (così come per le altre relative al trasporto), i limiti assoluti di immissione non sono applicabili all'interno delle fasce di pertinenza, individuate nel corrispondente decreto attuativo. Invece, all'esterno delle stesse, le infrastrutture concorrono al raggiungimento dei suddetti limiti che, quindi, devono rispettare.

Lo stesso DPCM 14.11.97, ribadisce che un apposito decreto dovrà stabilire quali sono i valori limite di immissione e le relative estensioni di tali fasce di pertinenza.

Relativamente alle strade, il corrispondente regolamento è stato appena approvato (manca solo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale), e prima della sua emanazione ci siamo trovati di fronte ad un vero e proprio vuoto legislativo.

*Le incongruenze prodotte dalle norme suddette, soprattutto per la mancanza del regolamento dedicato al traffico stradale, sono state sovente occasioni di interessanti dispute giurisprudenziali: alcuni sostenevano comunque l'applicabilità dei limiti di cui al DPCM 14.11.97 anche in assenza del decreto che stabilisse le fasce di rispetto e i relativi limiti, altri invece (si veda Consiglio di Stato, sez. IV, 3 settembre 2001, n. 4627), optavano per la tesi contraria.*

*Nonostante l'assenza di limiti di immissione legali per la disciplina del rumore emesso dalle infrastrutture stradali, peraltro le procedure tecniche relative alle modalità di misura erano già state da tempo emanate. Infatti, il DM 16.03.98, per la rilevazione del rumore da traffico stradale dispone che, considerata la sua casualità o pseudocasualità, il monitoraggio deve eseguirsi con un tempo di misura non inferiore ad una settimana, per poi estrapolare dal valore complessivo, il dato riferito ad ogni giorno della settimana e quelli relativi alla media settimanale diurna e notturna.*

All'ultimo capoverso del punto 2, poi si stabilisce che i valori medi settimanali diurni e notturni devono essere confrontati con i livelli massimi di immissione stabiliti con il regolamento di esecuzione previsto al sopra richiamato art. 11 della legge quadro.

Il nuovo regolamento che disciplina il rumore prodotto dalle infrastrutture stradali distingue:

1. infrastrutture di nuova realizzazione, per le quali è disposto il rispetto dei limiti della tabella 1 allegata al decreto;
2. infrastrutture esistenti, per le quali si dispone un'attività pluriennale di risanamento (così come previsto dal D.M. 29.11.00, di cui si tratterà più avanti) per il raggiungimento dei limiti di cui alla tabella 2 allegata al decreto.

Gli interventi per il rispetto dei limiti devono essere eseguiti in via prioritaria sulle sorgenti o sulle vie di propagazione del rumore; se invece ciò non risulta tecnicamente possibile, ovvero, sulla base di valutazioni tecniche, economiche o ambientali, venga evidenziata l'opportunità di intervenire direttamente sugli edifici ricettori, all'interno di questi devono essere rispettati diversi limiti in base alla destinazione d'uso degli edifici. Il decreto stabilisce, per le nuove infrastrutture, una fascia acustica di rispetto che va dai 30 ai 250 metri, in base al tipo di strada, e una fascia compresa tra 30 e 150 metri per le strade esistenti. Tali fasce di rispetto sono caratterizzate da limiti propri, diversi da quelli previsti per la classificazione acustica del territorio. Relativamente all'impegno dei comuni, l'art. 13 della L.R. 13/01 definisce alcuni adempimenti a loro carico al fine di favorire il contenimento delle emissioni sonore: Piano Urbano del Traffico; controllo periodico delle emissioni sonore dei veicoli a norma del Codice della Strada; miglioramenti e verifica dei mezzi che effettuano servizi pubblici per conto del comune.

## **2. LE SORGENTI AFFINI AL RUMORE STRADALE E INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO**

**Parcheggi.** Sono da considerare, così come il traffico veicolare, quali sorgenti fisse.

La loro disciplina è strettamente legata al contesto cui ineriscono. Se trattasi di parcheggi pubblici, custoditi o meno, concorrono insieme al traffico al clima acustico globale delle aree (sia urbane che extraurbane) in cui sono inseriti. Di conseguenza, non hanno in tal caso limiti propri da rispettare ma, come il traffico, e all'interno del contesto di questo, devono essere disciplinati dal medesimo regolamento.

Se invece le aree di parcheggio sono parte di un contesto produttivo, commerciale o artigianale, cioè sono al servizio di un'attività determinata, allora, così come tutte le altre sorgenti di cui si serve l'impresa (impianti, macchine, modalità operative, ecc.), contribuiscono al livello di emissione dell'attività stessa e, conseguentemente, devono sottostare ai medesimi limiti di essa. Perciò, possono costituire fonte di inquinamento acustico anche singolarmente. E' il caso, per esempio, del parcheggio riservato ai dipendenti di un'azienda, oppure l'area di sosta annessa ad un centro commerciale o ad una discoteca e così via.

### **Distributori di carburante.**

Deve farsi il medesimo ragionamento esposto sopra per i parcheggi: se sono parte dell'infrastruttura stradale, si sottopongono alla disciplina di questa, come per esempio accade per le stazioni di servizio poste lungo i percorsi autostradali, altrimenti sono da considerarsi come singole attività e pertanto sottoposti alla corrispondente regolamentazione.

Anche i singoli servizi annessi ai distributori soggiacciono alla disciplina di questi ultimi, come per esempio le postazioni di autolavaggio o le officine meccaniche.

### **Servizio di raccolta rifiuti.**

L'attività di smaltimento dei rifiuti urbani comprende varie operazioni preliminari tutte acusticamente significative: raccolta, trasporto, svuotamento contenitori.

Si ritiene che, almeno le attività che si svolgono stabilmente in un sito determinato, come per esempio, la

fermata del mezzo di raccolta e il relativo prelievo dei rifiuti, come pure lo svuotamento dei contenitori ubicati nelle strade, debbano essere sottoposte alla medesima disciplina che regola le sorgenti sonore fisse e quindi singolarmente disciplinate.

*Inoltre, per tali sorgenti bisogna riferirsi anche ad altre disposizioni relative alla normazione dei mezzi e delle macchine a ciò deputate.*

*Innanzitutto il Codice della strada, relativamente alle prescrizioni generali, ove è disposto che durante la circolazione si devono evitare rumori molesti causati sia dal modo di guidare i veicoli sia da altri atti connessi con la circolazione stessa<sup>11</sup>. Ancora il Codice, prescrive la revisione periodica dei veicoli, in occasione della quale possono essere esaminate le emissioni acustiche prodotte dagli organi meccanici (soprattutto quelle derivanti dal motore e dai condotti di scarico).*

A riguardo, è da richiamare la L.R. 13/01, art. 11, 1° comma, lett. b), ove, a proposito della predisposizione dei piani di risanamento da parte del comune, è disposto che vengano redatti programmi di riduzione dell'inquinamento acustico derivante dalle attrezzature utilizzate per i servizi pubblici di trasporto, raccolta rifiuti e pulizia della strada.

Inoltre, nell'ambito della disciplina regolante il traffico stradale (art.13, 1° comma, lett. c), il comune deve favorire il contenimento delle emissioni sonore mediante il miglioramento e le verifiche periodiche dei mezzi che effettuano servizi pubblici per conto del comune.

### **Sistemi di allarme antifurto**

In merito alle emissioni sonore prodotte da tali sistemi, al momento la disciplina di settore non è stata ancora emanata.

Infatti, la legge quadro, all'art. 3, 1° comma, lett. g), prescrive che, con decreto del Ministero dell'ambiente, dovranno essere determinati i requisiti acustici dei sistemi di allarme anche antifurto con segnale acustico, nonché la disciplina dell'installazione della manutenzione e dell'uso dei sistemi di allarme anche antifurto e anti-intrusione con segnale acustico installato su sorgenti mobili e fisse.

Ad ogni modo, già il Codice della Strada all'art. 155, 4° comma, prescriveva che i dispositivi di allarme acustico antifurto installati sui veicoli devono limitare l'emissione sonora ai tempi massimi previsti dal regolamento e, in ogni caso, non devono superare i limiti massimi di esposizione al rumore fissati dal DPCM 01.03.91 (riferimento, per il vero, alquanto generico).

A norma dell'art. 15, 1° comma della L. 447/95, fino all'adozione dei provvedimenti e dei regolamenti specifici da parte dello Stato, per quanto non in contrasto con la legge quadro, si applicano le disposizioni del DPCM 01.03.91. Tuttavia, si deve tener presente la difficoltà di operare una scelta, nell'ambito di tale decreto, di una idonea metodica di misura che possa fornire oggettivi e congrui parametri di riferimento.

*Infatti, numerosi regolamenti comunali, prescindendo dal richiamare limiti univoci per la disciplina delle emissioni di questi impianti, in quasi tutti i casi prevedono che l'allarme antifurto possa funzionare per un massimo di 3 minuti (in alcune norme è prescritto anche che il suono debba essere intervallato e non continuo). Alcuni regolamenti dispongono altresì una distinzione tra gli impianti antifurto fissi e mobili, prescrivendo per i primi una durata massima di funzionamento pari a 10 minuti<sup>12</sup>.*

### **Traffico ferroviario**

Anche per la disciplina dell'inquinamento acustico originato dal traffico ferroviario, così come per quello stradale, l'art. 11, 1° comma della L. 447/95 prevede l'emanazione di apposito regolamento.

Allo stesso modo, l'art. 3, 2° comma del DPCM 14.11.97 prevede, così come per le infrastrutture stradali, anche per le fasce di pertinenza delle infrastrutture ferroviarie, l'inapplicabilità dei limiti assoluti di immissione della tabella C.

Per l'inquinamento acustico derivante dal traffico ferroviario, è stato emanato il DPR 18.11.1998, n. 459. Tale decreto opera innanzitutto una distinzione tra le infrastrutture in base alla velocità di progetto delle stesse (a seconda che essa sia superiore o inferiore a 200 Km/h). Altra differenziazione è operata tra le infrastrutture esistenti e quelle di nuova realizzazione. Su questi presupposti, viene poi stabilita l'ampiezza delle corrispondenti fasce territoriali di pertinenza e i relativi limiti.

E' importante la disposizione di cui all'art. 3, 2° comma che, per le aree non ancora edificate ubicate all'interno delle fasce di pertinenza, e interessate all'attraversamento di infrastrutture in esercizio, pone a carico del titolare della concessione edilizia l'onere di realizzare gli interventi per il rispetto dei limiti.

I limiti dettati per le aree ricadenti all'interno delle fasce di pertinenza suddette, differiscono in base alla destinazione d'uso degli edifici che vi sono ubicati; infatti sono previsti limiti più restrittivi per le aree comprendenti ricettori sensibili (scuole, ospedali, case di cura e di riposo).

Inoltre, per la nuova realizzazione di infrastrutture con velocità di progetto superiore a 200 Km/h, il proponente tale opera deve scegliere corridoi progettuali che possano tutelare i ricettori, e deve adottare opere di mitigazione del rumore sia sulla sorgente che sul suo percorso o presso i ricettori stessi<sup>13</sup>.

Una disposizione significativa è quella per cui se i limiti stabiliti dal decreto per le fasce di pertinenza o quelli

della tabella C del DPCM 14.11.97 (fuori da tali fasce) non sono tecnicamente conseguibili, è possibile intervenire direttamente sui ricettori, ma solo se ciò risulta essere idoneo sulla base di valutazioni tecniche, economiche e ambientali. In tal caso gli interventi debbono garantire negli ambienti di vita il rispetto di diversi limiti in base al periodo e alla destinazione d'uso degli edifici. Le opere di mitigazione dovranno essere attuate sulla base di una valutazione da parte di apposita commissione (istituita con decreto del Ministero dell'ambiente), che si esprime entro 45 giorni dalla presentazione del progetto<sup>14</sup>. Infine, il DPR 459/98 ha fissato i limiti anche per il rumore emesso dalla circolazione del materiale rotabile, espressi in LA<sub>max</sub> (il maggior livello sonoro pesato A, misurato al passaggio del treno).

*Spesso le tematiche di inquinamento acustico derivano da fattori diversi da quelli rappresentati dal transito dei treni (rumore di treni in sosta, emissioni da altoparlanti in stazione, ecc.). Considerate le incertezze operative derivanti da tali problematiche, in Appendice 13 vengono espresse alcune considerazioni in merito anche all'interpretazione della normativa applicabile.*

### **Traffico aeroportuale**

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. 31.10.97) che, dettando la metodologia del rumore aeroportuale, istituisce altresì un'apposita commissione deputata a stabilire i criteri generali per definire le procedure antirumore, le zone di rispetto dell'intorno aeroportuale e la classificazione degli aeroporti. Inoltre, per ogni aeroporto, è istituita un'ulteriore commissione (di cui fanno parte anche comuni e regioni interessate) che definisce in concreto le procedure antirumore nonché i confini e le caratteristiche delle zone di rispetto.

La L.R. 13/07 (art. 14, 1° comma) dispone che entro 3 mesi dalla definizione delle aree di rispetto, i comuni adeguano i loro Piani regolatori generali mediante varianti.

I criteri su cui si basano le commissioni aeroportuali di cui sopra per operare la classificazione degli aeroporti, sono contenute nel D.M. 20.05.99 che, tra l'altro, detta anche i requisiti dei sistemi di monitoraggio del rumore.

Invece, i criteri per le procedure antirumore sono disposte dal D.M. 03.12.99. Tale provvedimento dispone anche 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.

Relativamente 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. 447/95), è stato emanato il D.P.R. 496/97 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. 13/01 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.

### **Piani di contenimento e abbattimento del rumore**

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 447/95, i gestori dei servizi hanno l'obbligo di predisporre e presentare al comune e alla regione piani di contenimento e abbattimento del rumore. In essi dovranno indicare tempi e 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. 447/95).

A norma dell'art. 9 della L.R. 13/01 il Comune, entro 90 giorni dal ricevimento dei dati di cui sopra, 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. In base al D.M. del 29.11.00, entro 18 mesi dalla sua entrata in vigore, gli enti gestori dovevano individuare le aree ove, a causa del rumore prodotto dall'infrastruttura, si verificava il superamento dei limiti di immissione, quindi, determinarne l'effettivo contributo acustico; infine presentare il piano di cui sopra entro i successivi 18 mesi.

Gli obiettivi di risanamento dovranno essere conseguiti: entro 15 anni dall'approvazione del piano, per le infrastrutture di tipo lineare, di interesse regionale, sovraregionale o nazionale; entro 5 anni per gli aeroporti e le altre infrastrutture.

Relativamente al contenuto, oltre a quanto sopra specificato, 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 (es., mediante insonorizzazione degli edifici).

### **3. L'INQUINAMENTO ACUSTICO NEGLI EDIFICI**

Negli ultimi anni si è avuto un incremento delle problematiche relative alle emissioni sonore prodotte all'interno degli edifici. Gli effetti disturbanti si riversano per lo più negli ambienti di vita degli stessi occupanti dell'edificio.

*Le sorgenti rumorose attive tra le mura delle costruzioni sono molteplici e ognuna di esse presenta proprie peculiarità che la differenziano dalle altre addirittura con riguardo alla normativa applicabile. I rumori possono essere prodotti sia dagli impianti condominiali (idraulico, di riscaldamento, di condizionamento, autoclave, ecc.) che da stili di vita particolari (diffusione di musica stereo o televisore a volume elevato, utilizzo di strumenti musicali, calpestio, ecc.).*

La legge quadro, proprio nell'intento di disciplinare organicamente la materia del rumore presente negli edifici, all'art. 3, comma 1, lett. e) ha previsto l'adozione di un apposito provvedimento per la determinazione dei requisiti acustici degli edifici e dei loro componenti. Ma ha anche previsto (lett. f) dello stesso articolo) che venissero indicati i criteri per la progettazione, l'esecuzione e la ristrutturazione delle costruzioni edilizie. I disposti di cui alla suddetta lettera e) sono stati attuati mediante il D.P.C.M. 05.12.97; invece, i criteri di cui alla lettera f) non sono stati ancora definiti.

Qualcosa nella direzione della disciplina è stato fatto a livello regionale, con l'emanazione della LR. 13/01 che all'art. 7, 1° comma, relativamente alle opere sul patrimonio edilizio esistente, qualora queste ne modificano le caratteristiche acustiche, è prevista una dichiarazione del tecnico progettista attestante il rispetto dei requisiti acustici definiti dal DPCM suddetto. Invece, al comma 2° dello stesso articolo, si dispone che per le nuove costruzioni, al termine di una fase sperimentale, i progetti dovranno essere corredati da una valutazione che attesti il rispetto dei suddetti requisiti.

La fase di sperimentazione, da definire con apposito provvedimento che detti i criteri con cui verranno stabiliti i parametri per la ristrutturazione e le nuove costruzioni (art. 7, 5° comma della legge regionale), si rende necessaria nell'attesa che venga emanato il decreto di cui all'art. 3, 1° comma, lett. f) sopra menzionato. Sta di fatto che, non essendo ancora stato emanato il decreto ministeriale, e non avendo ancora provveduto la Regione a stabilire i criteri di cui sopra, al momento regna una situazione di estrema confusione. Unico riferimento a cui ancorarsi resta pertanto ancora il DPCM 01.03.91, che la stessa legge quadro fa salvo in attesa dei provvedimenti nelle materie di competenza statale e dei.

Il riferimento alla vigenza dei limiti del DPCM 01.03.91 è stato statuito anche dalla Corte di Cassazione (Cass. 21 gennaio 1997, n. 2359).

*Benché attualmente si operi con norme assolutamente incomplete e la giurisprudenza non abbia ancora assunto decisioni perché non si è ancora discusso della problematica, è facile ritenere, alla stregua dei principi generali in tema di responsabilità civile, che la magistratura non attribuirebbe alla lacuna un effetto scriminante. Infatti, anche se a prima vista sembra che non esistano obblighi normativi, i giudici, di fronte alla carenza di precise regole giuridiche, hanno considerato accanto a queste, anche le regole tecniche. Per esempio, la Suprema Corte ha affermato che "l'accertamento di fatto dell'esistenza di fattori di inquinamento ambientale (...) dannosi per l'integrità psico-fisica (...) può estendersi a considerare parametri di tollerabilità diversi da quelli provvisoriamente vigenti"<sup>15</sup>.*

*Anche secondo autorevole dottrina, in mancanza di indicazione normativa, deve spesso farsi ricorso a regole d'ordine tecnico. In tal modo, alle norme tecniche si deve spesso attingere il criterio di qualificazione giuridica<sup>16 17</sup>.*

Limitando l'esame all'osservazione dell'unica norma relativa all'inquinamento acustico negli edifici, rileviamo, innanzitutto che il DPCM 05.12.97 prevede delle grandezze che caratterizzano i loro requisiti acustici passivi e dei limiti che disciplinano il rumore emesso dagli impianti tecnologici.

Sull'applicabilità del decreto si sono avuti (e continuano a verificarsi) molti contrasti che hanno generato il ricorso a procedure non omogenee tra i vari organi di controllo.

Sulla scorta di alcuni autorevoli pareri del Ministero dell'Ambiente e dell'ANPA<sup>18</sup>, di seguito si fornisce un'interpretazione di massima su alcuni aspetti controversi del problema:

1. Il DPCM è applicabile sicuramente agli edifici di nuova costruzione e in occasione di ristrutturazione sostanziale (per esempio, il rifacimento anche parziale degli impianti tecnologici, delle partizioni orizzontali e verticali, il rifacimento delle facciate esterne, esclusa la verniciatura).

2. E' altresì applicabile a tutti gli edifici per i quali debba essere rilasciata una concessione edilizia (ora "permesso di costruire") o siano soggetti agli adempimenti in materia di impatto acustico ai sensi dell'art. 8 della L. 447/95.

3. Sono soggetti al DPCM tutti i nuovi impianti tecnologici, anche se installati in sostituzione di altri già esistenti. L'eventuale accertamento del superamento dei limiti da parte degli impianti, salvo che vi sia stata una totale ristrutturazione (vedi precedente punto 1), deve essere risolto mediante interventi sull'impianto, senza adeguare le caratteristiche passive delle partizioni già esistenti.

4. Tra gli impianti tecnologici "condominali" non devono essere compresi i meccanismi e i mezzi per i quali sia opportuno una regolamentazione mediante norme di Polizia municipale (per esempio, serrande, cancelli, porte basculanti, ecc.).

5. Negli edifici specifici, nel caso di accertamento di superamento dei limiti l'organo di controllo richiede all'amministratore di condominio di ridurre o eliminare le cause del disturbo acustico, pena l'applicazione delle sanzioni amministrative.

6. Le sanzioni da applicarsi a seguito dell'inosservanza del DPCM 05.12.97, vanno irrogate a norma dell'art. 10 della L. 447/95.

Peraltro, il decreto nulla dispone relativamente agli edifici esistenti che non siano oggetto di sostanziali ristrutturazioni. In linea formale, si deve ritenere che la relativa disciplina sia valida anche per l'esistente, visto che il regolamento stesso non esclude espressamente tali costruzioni dal suo ambito di applicazione. Anche se, obiettivamente, è difficile immaginare che i vecchi edifici possano avere requisiti acustici conformi ai nuovi parametri stabiliti dal decreto.

Una trattazione a parte deve essere riservata a tutte le altre emissioni sonore diverse da quelle comprese tra i rumori prodotti dagli impianti.

L'atto fondamentale di disciplina delle emissioni sonore nelle abitazioni è rappresentato dal regolamento condominiale, che è un documento contrattuale vincolante sia per i proprietari che per gli inquilini. In genere nel regolamento è sempre prevista una clausola riferita al divieto di provocare disturbo alla quiete del condominio. Tale norma contrattuale è di per sé sufficiente ad attivare i meccanismi di difesa. Infatti, il condominio è responsabile nei confronti di tutti i suoi abitanti, affinché venga tutelata la loro quiete.

E' da precisare che il regolamento condominiale non deve essere uno strumento di difesa solo quando la problematica sia rappresentata da rumori c.d. "privati"; infatti, ben può essere di riferimento per la difesa da ogni altro tipo di rumore generato nell'ambito condominiale, quindi anche se le emissioni sono prodotte da impianti comuni. Anzi, è auspicabile che anche in tali casi, la questione venga in primis trattata a livello di regolamento, e solo successivamente adoperarsi per l'attivazione del controllo pubblico.

Dunque l'inconveniente rumoroso, a norma di regolamento condominiale, può essere segnalato all'amministratore, che ha tutti gli strumenti per procedere direttamente anche in sede processuale.

In alternativa il cittadino, proprietario o semplice inquilino che sia (anche se non condomino o comunque non tutelato da regolamento condominiale), per qualsiasi tipo di disturbo acustico, può anche rivolgersi al Giudice di Pace il quale, ai sensi dell'art. 7 c.p.c., è competente per le immissioni intollerabili derivanti dai fondi vicini. In tal caso, si agisce per il rispetto dell'art. 844 c.c. che, regolando i rapporti di vicinato, vieta le immissioni, le esalazioni, i rumori e gli scuotimenti che superano la normale tollerabilità.

Per avviare il procedimento giudiziario non è necessaria l'assistenza di un patrocinatore legale e il Giudice di Pace è competente per qualsiasi valore della controversia, purché i fondi coinvolti siano destinati a civile abitazione. Infatti, se anche uno solo di essi non ha tale destinazione d'uso, non sussiste il presupposto per l'applicazione dell'art. 7 c.p.c. e la competenza è stabilita secondo il criterio del valore e non per materia.

Il giudice può nominare un consulente tecnico d'ufficio a cui affida il compito di valutare la tollerabilità delle emissioni sonore (nella prassi è ormai diventata una regola).

*L'art. 844 c.c. è posto a presidio del diritto di proprietà e quindi è finalizzato a disciplinare i rapporti tra i privati; infatti la disposizione ha un campo di applicazione diverso da quello proprio della normativa contro l'inquinamento acustico che, invece, perseguendo finalità di interesse pubblico, opera nei rapporti tra i privati e la Pubblica Amministrazione. Di conseguenza, i valori contenuti nelle norme pubblicistiche non sono richiamabili per valutare la tollerabilità delle immissioni ai sensi dell'art. 844 c.c. Per tale motivo, nel corso degli anni si è fatto riferimento a diversi parametri per individuare il limite della tollerabilità.*

*Alla fine sia la giurisprudenza di merito che quella di legittimità hanno individuato il c.d. "criterio comparativo", secondo il quale le immissioni diventano tollerabili quando la differenza tra il livello della sorgente rumorosa e il livello del rumore di fondo supera i 3 dB.*

*L'azione che il cittadino propone in sede civile è volta ad ottenere l'eliminazione delle cause del rumore. Inoltre, può cumulare a tale azione, che ha natura reale e negatoria, l'azione personale diretta ad ottenere il risarcimento del pregiudizio subito a causa dei rumori molesti<sup>19</sup>. Infine, è anche possibile agire ex art. 700 c.p.c. in quanto, considerato che l'immissione nociva comporta un'alterazione del benessere della persona, il*

*c.d. periculum in mora è in re ipsa<sup>20</sup>. Infatti, quando si parla di rumore si deve necessariamente far riferimento alla tutela della salute. Il collegamento tra le due materie è posto direttamente dalla Costituzione che nell'art. 32, norma di natura precettiva, impone il rispetto del diritto alla salute. Essendo ormai pacifico che le immissioni sonore, se altamente nocive, possono stravolgere l'equilibrio della persona rendendola incapace di produrre e ricevere le utilità derivanti dalla sua attività lavorativa e/o dal mondo esterno, queste danno luogo ad un danno biologico risarcibile ex art. 2043 c.c. come danno al benessere psichico dell'individuo<sup>21</sup>.*

### **3. LE DISCOTECHE E I PUBBLICI ESERCIZI**

*I locali di pubblico intrattenimento (bar, pub, discoteche, circoli, ecc.) rappresentano una delle fonti di inquinamento più significative, sia in termini quantitativi che qualitativi. Il rumore derivante da tali attività è per lo più rappresentato dalla diffusione musicale, dagli schiamazzi e dal chiacchiericcio degli avventori (soprattutto quando i locali comprendono anche pertinenze esterne), dagli impianti in dotazione alle attività (condizionamento, aerazione, ecc.), dai parcheggi eventualmente in uso e, in genere, dal traffico indotto. Nel primo capitolo si è già accennato alla problematica penale e al coordinamento delle relative norme con le disposizioni di cui all'art. 10 della L. 447/95 (a tale proposito si rimanda ancora all'elaborato del Settore Diritto Ambientale e Supporto ai Dipartimenti dell'ARPA). Qui basta dire che, per aversi disturbo del riposo e delle occupazioni delle persone, non è necessaria un'indagine fonometrica dell'ARPA che accerti il superamento di determinati limiti.*

*Infatti, la prova del disturbo, oltre che dalle dichiarazioni di coloro che sono in grado di riferire sulle caratteristiche<sup>22</sup> ovvero dalle dichiarazioni della polizia giudiziaria intervenuta a seguito di segnalazione dei cittadini, può discendere anche da accertamenti strumentali effettuati dal pubblico ministero ex art. 359 c.p.p.<sup>23</sup>.*

A livello pubblicistico, la regolamentazione di riferimento tipica per le attività in argomento, è rappresentata dal D.P.C.M. del 16.04.99 n. 215 ("Regolamento recante norme per la determinazione dei requisiti acustici delle sorgenti sonore nei luoghi di intrattenimento danzante e di pubblico spettacolo e nei pubblici esercizi"), emanato in attuazione dell'art. 3, 1° comma, lett. h) della L. 447/95. Il decreto, però, disciplina le attività in questione solo se utilizzano impianti elettroacustici di amplificazione e di diffusione sonora, in qualsiasi ambiente (sia al chiuso che all'aperto)<sup>24</sup>.

In particolare, relativamente agli ambienti interni dell'esercizio vengono fissati dei limiti massimi (105 dB(A) LASmax e 95 dB(A) Laeq) e viene previsto un adeguamento progressivo decrescente con una differenziazione per i luoghi di pubblico spettacolo o di intrattenimento danzante (al momento sono comunque scaduti tutti i termini per l'adeguamento).

Ma il decreto, anche se disciplina gli aspetti riferibili alle emissioni sonore prodotte da elementi strettamente connessi all'attività, fa espressamente salvi i limiti generali di tutela dell'ambiente esterno e dell'ambiente abitativo (art. 2, 1° comma). Di conseguenza, per la verifica del disturbo ambientale, oltre a valere i c.d. limiti di accettabilità previsti dalla normativa sull'inquinamento acustico, la competenza sul controllo amministrativo è affidata al comune, e quindi, anche all'ARPA.

Infatti, i tecnici ARPA potranno operare mediante le procedure generali di intervento previste per ogni problematica di presunto inquinamento acustico, applicando la relativa disciplina tecnico-giuridica di carattere pubblicistico.

Ciò, peraltro, ovviamente non esclude l'applicazione delle particolari norme di carattere civile e penale previste, rispettivamente, per la tollerabilità delle immissioni e il disturbo della quiete pubblica.

*Quando si tratta il disturbo acustico derivante dai locali di intrattenimento, si deve necessariamente considerare che, oltre al rumore tipico emesso da tali attività (la musica, diffusa o dal vivo che sia), vi sono altre cause di inquinamento acustico a volte percepite in modo assai meno tollerante rispetto alla diffusione musicale.*

*Uno dei problemi legati alla presenza degli avventori, è quello relativo al traffico indotto e alla sosta delle macchine. Come sopra precisato a proposito dei parcheggi, si ritiene che solo allorché tali spazi siano destinati in modo esclusivo all'attività possano essere considerati quale autonoma sorgente di rumore e come tale assoggettabili alla normativa antinquinamento; altrimenti, il rumore in tal modo generato concorre al contributo generale del traffico stradale.*

*Invece, sulla problematica legata al rumore prodotto dagli avventori all'esterno dell'esercizio, esistono ipotesi alquanto contrastanti che, essenzialmente, sono tipiche di due modi di vedere: - da una parte c'è chi sostiene che il rumore in questione esiste in quanto il pubblico rumoroso fruisce dei servizi dell'attività, e pertanto le grida, gli schiamazzi e quant'altro potenzialmente può essere generato, è da considerare come sorgente ricompresa nell'attività, quindi assoggettabile autonomamente alla disciplina che regola l'inquinamento acustico<sup>25</sup>; - dall'altra c'è chi propende per l'estraneità di tale sorgente rumorosa e quindi per*

*l'applicazione alla stessa solo delle norme relative all'ordine pubblico*<sup>26</sup>.

*Si ritiene di optare per la seconda ipotesi di ragionamento, in quanto il gestore dell'attività non è giuridicamente e sostanzialmente in grado di "controllare" il comportamento degli avventori al di fuori del locale, trattandosi di compiti di ordine pubblico di competenza di organi specificamente deputati al tali fini*<sup>27</sup>.

*Qualora i locali dell'attività siano inseriti in un complesso condominiale, si ritiene che, oltre alla disciplina posta a tutela dell'inquinamento acustico, sia altresì applicabile quella contrattuale contenuta nel regolamento di condominio, che ben può prevedere il divieto di utilizzare porzioni di immobile di proprietà individuale per usi contrari alla tranquillità della collettività condominiale*<sup>28</sup>.

*Infine, così come previsto per qualsiasi altra attività inquinante, il Sindaco, per situazioni di emergenza connessa all'inquinamento acustico, può emanare provvedimenti urgenti relativi alla modifica degli orari di apertura e chiusura dell'attività allo scopo di eliminare o ridurre le emissioni sonore*<sup>29</sup>.

### **La valutazione di impatto acustico**

Ai sensi dell'art. 8, 2° comma della L. 447/95, per la realizzazione, la modifica o il potenziamento delle opere, così come previsto per ogni altra attività significativa dal punto di vista dell'impatto acustico, anche i titolari dei locali di pubblico intrattenimento, devono predisporre una documentazione revisionale di impatto acustico.

I criteri tecnici per la redazione della documentazione sono contenuti nella D.G.R. n. 7/8313 del 08.03.200230. Lo scopo di tale valutazione è quello di consentire una comparazione tra lo scenario acustico precedente e successivo alla realizzazione delle opere in questione.

Per le nuove discoteche, sostanzialmente, sono previsti:

1. la descrizione dettagliata (con l'ausilio di planimetrie orientate) delle caratteristiche dell'area interessata alla nuova struttura, con particolare riguardo alle civili abitazioni situate nelle vicinanze e ai relativi limiti assoluti di immissione (o di zona);
2. la descrizione delle caratteristiche di funzionamento e l'indicazione in planimetria di impianti e apparecchiature significativi dal punto di vista acustico e l'area interessata alle loro emissioni sonore;
3. i livelli acustici previsti nell'intorno della struttura dell'attività e gli esiti di eventuali misurazioni già effettuate, nonché le opere di mitigazione del rumore eventualmente adottate o che saranno realizzate per il rientro nei limiti di legge. I rilievi da effettuare prima dell'entrata in esercizio dell'attività possono essere concordati con il comune e con l'ARPA i quali, successivamente all'avvio dell'attività, potranno stabilire nuovi punti di verifica strumentali;
4. le caratteristiche di fonoisolamento, qualora le discoteche sono inserite negli stessi edifici o in edifici strutturalmente connessi ad abitazioni.

Invece, per i nuovi pubblici esercizi e circoli privati, la valutazione di impatto acustico deve essere redatta solo nei casi in cui i locali dell'attività abbiano le caratteristiche di cui al precedente punto 4 e, come nello stesso previsto, devono essere indicate le caratteristiche di fonoisolamento.

Infine, oltre alle informazioni di cui ai precedenti punti 1 e 2, devono essere indicate le stime dei livelli di rumore immessi negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno che dimostrino il rispetto dei valori limite posti dalla normativa vigente ovvero le misure di mitigazione del rumore, gli orari di apertura al pubblico e il numero massimo di avventori previsto<sup>31</sup>.

Il comune competente a ricevere la valutazione previsionale di impatto acustico invierà la relativa documentazione all'ARPA che rilascerà il proprio parere tecnico. Si ribadisce che gli elaborati di cui sopra devono essere redatti e sottoscritti da un tecnico competente in acustica<sup>32</sup>.

## **5. LE ATTIVITÀ TEMPORANEE**

Le attività e le manifestazioni temporanee sono molteplici e, proprio in considerazione della loro occasionalità, anche se caratterizzate da livelli sonori alquanto alti, possono essere eccezionalmente consentite.

Sostanzialmente ogni tipo di attività temporanea può essere autorizzata in deroga ai limiti di legge. Infatti, ai sensi dell'art. 6, 1° comma, lett. h) della L. 447/95, il comune ha la competenza al rilascio dell'autorizzazione, anche in deroga ai valori limite, 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.

La disposizione della legge quadro è stata raccolta e sviluppata dalla L.R. n. 13/01, che all'art. 8, 2° comma, specifica gli elementi di valutazione assunti dal comune e il tipo di accorgimenti che lo stesso può prescrivere.

Nella prassi, il responsabile dell'attività temporanea, prima dell'attivazione, se presume che essa possa essere caratterizzata da livelli di rumore superiori ai limiti indicati dalla normativa vigente, chiede al Sindaco

l'autorizzazione all'esercizio in deroga ai limiti.

Al fine di rendere il comune edotto delle caratteristiche acustiche dell'attività, il responsabile deve, contestualmente alla richiesta di autorizzazione, fornire alcune essenziali informazioni:

- Tipo di attività per cui si richiede l'autorizzazione in deroga e relativa ubicazione;
- Durata complessiva dell'evento (o dei lavori, in caso di cantieri);
- Giorni ed orari di esercizio;
- Periodi della giornata presumibilmente più rumorosi;
- Tipi di macchine e impianti che verranno utilizzati (per i cantieri, si deve aver cura di impiegare macchine conformi ai requisiti acustici di cui al D.Lgs. n. 262 del 04.09.2002);
- Livelli di rumore previsti nell'ambiente esterno e negli ambienti abitativi limitrofi all'attività;
- Eventuali opere di mitigazione del rumore.

Il Sindaco, nel rilasciare l'autorizzazione, a norma del 2° comma dell'art. 8 della L.R. 13/01, deve considerare in particolare, contenuti e finalità dell'attività, la durata, il periodo giornaliero di svolgimento, la popolazione esposta, il traffico indotto e la destinazione d'uso delle aree interessate all'attività.

E' opportuno, altresì, che il Sindaco provveda a chiedere all'ARPA un parere di competenza sulla documentazione e le dichiarazioni ricevute dal responsabile dell'attività. Successivamente verrà rilasciata l'autorizzazione in deroga ed eventualmente delle prescrizioni che potranno contemplare i valori limite da rispettare, la limitazione dell'orario di attività, il contenimento delle emissioni sonore e l'obbligo del gestore di informare la popolazione esposta.

*Molti regolamenti comunali disciplinano puntualmente le attività temporanee dal punto di vista dell'inquinamento acustico.*

*Essenzialmente, per i cantieri sono previsti giorni e orari di attività e limiti massimi di esposizione, mentre per le manifestazioni sono stabiliti dei limiti in base alla tipologia dell'attività e alle caratteristiche di affluenza del pubblico<sup>33</sup>.*

## **6. IL RUMORE DA ATTIVITÀ CAMPANARIA**

*Negli ultimi anni l'intolleranza nei confronti del rumore emesso dalle campane è aumentata sensibilmente, anche a seguito dell'espansione edilizia di borghi e frazioni.*

*La problematica del disturbo è strettamente collegata all'elemento soggettivo che differenzia la soglia di tollerabilità degli individui. Ma non c'è dubbio che i moderni sistemi di elettrificazione hanno stimolato maggiormente l'attenzione verso gli eccessi dell'uso delle campane, così come pure gli orologi campanari che, soprattutto di notte, possono effettivamente causare seri disturbi al sonno delle persone.*

*Bisogna premettere che, sul fondamento del Concordato Stato-Chiesa, se l'uso delle campane avviene nel corso di manifestazioni di culto, esso è sottoposto unicamente alla disciplina che fa capo ai documenti di Sinodi o alle circolari della Conferenza Episcopale Italiana (C.E.I.).*

*La giurisprudenza ha generato diverse interpretazioni legali del problema: dall'esclusione del suono delle campane dal novero degli accadimenti sonori fastidiosi, in quanto fenomeno tradizionale di millenaria consuetudine, alla sua parziale sottoposizione alle norme del codice penale<sup>34</sup>.*

*Tecnicamente, il rumore in esame presenta caratteristiche particolari legate alla durata dei singoli eventi sonori e alla variabilità nel tempo e nella tipologia del loro manifestarsi. Ciò determina un'oggettiva difficoltà a definire il rumore e interpretare i risultati ai fini dell'applicazione della normativa di riferimento.*

*Non c'è dubbio che la sorgente in esame è da considerare quale "sorgente fissa", ai sensi dell'art. 2, 1° comma, lett. c) della legge 447/95, che individua tra tali sorgenti "gli impianti tecnici degli edifici e le altre installazioni unite agli immobili anche in via transitoria il cui uso produce emissioni sonore".*

*Tuttavia, per valutare l'effettivo disturbo in edifici abitativi, non risulta applicabile il limite differenziale di immissione di cui all'art. 4 del DPCM 14.11.97, che al 3° comma, esclude l'applicabilità di tale criterio ad attività non connesse con esigenze produttive, commerciali o professionali.*

*Di conseguenza, risulterebbe applicabile il solo limite assoluto di immissione (o di zona). Però la sanzione sarà comminata solo qualora, successivamente alla verifica del superamento di detti limiti, si riesca ad individuare le sorgenti che lo determinano, considerato che nel rumore ambientale misurato sono ricompresi i contributi globali di tutte le sorgenti presenti nel luogo<sup>35</sup>.*

A prescindere dalla numerosa giurisprudenza e dalle considerazioni sopra fatte relativamente alla normativa applicabile, per il tipo di problema risulta fondamentale quanto stabilito dalla C.E.I., Comitato per i beni ecclesiastici - Sez. I, che il 13.05.2000 ha emanato la Circolare n. 33 la quale, oltre ad individuare le forme attraverso cui si può sostenere che il suono delle campane è finalizzato al culto, conclude sulla necessità di una disciplina ecclesiastica della problematica, suggerendo ai Vescovi di assumere un apposito

provvedimento per la regolamentazione dell'uso delle campane.

In tal senso, vari Vescovi hanno provveduto a regolamentare la materia disponendo, per esempio, di astenersi dallo scampanio nelle ore notturne (dalle 21.00 in poi), e prevedendo altresì l'esclusione del suono dell'orologio del campanile, oltre a raccomandare una certa moderazione nella durata del suono<sup>36</sup>.

Dunque, in occasione di disturbo acustico originato dal suono delle campane, è consigliabile innanzitutto chiedere al parroco la limitazione dell'uso delle campane. Se non si ottengono risultati soddisfacenti, si ritiene che si possa ricorrere alla diocesi chiedendo ragione della regolamentazione delle campane e se il decreto di cui alla Circolare C.E.I. n. 33 sia stato già adottato, oppure che il Vescovo provveda in tal senso.

L'ARPA, qualora interpellata, non potrà fare altro che eseguire un rilievo strumentale per la sola verifica del limite assoluto di immissione (o di zona) e non del limite differenziale (unico parametro oggettivamente in grado di valutare il disturbo in abitazione) in quanto inapplicabile alla fattispecie de quo.

## **7. LE EMISSIONI ACUSTICHE PRODOTTE DA ANIMALI**

La gestione delle problematiche di disturbo acustico legate agli strepiti degli animali, deve essere affrontata sulla base di una fondamentale distinzione: la detenzione di animali da affezione e la detenzione di animali per attività economiche.

Nella prima ipotesi, al fine di accertare il disturbo in ambiente abitativo, le uniche norme applicabili sono quelle relative al disturbo della quiete pubblica, disciplinato dall'art. 659 c.p., 1° comma e al divieto di immissioni intollerabili di cui all'art. 844 c.c., tenuto conto dell'inapplicabilità dell'art. 4 del DPCM 14.11.97, in quanto il limite differenziale di immissione può disciplinare loro attività connesse con esigenze produttive, commerciali o professionali.

Uniche norme amministrative contro l'inquinamento acustico sono quelle relative alla valutazione dei limiti assoluti di immissione o di zona (con i connessi inconvenienti legati all'individuazione dell'effettivo contributo della sorgente specifica rispetto a quello fornito globalmente da tutte le altre sorgenti di rumore presenti nel luogo d'esame).

Al contrario, se il possesso di animali avviene per fini di allevamento o comunque per scopi diversi dalla mera affezione (per esempio, pastorizia, agricoltura, ecc.), considerata la natura commerciale di tali attività, la detenzione è regolamentata, oltre che dalle norme civili e penali di cui sopra, anche dall'art. 4 del DPCM 14.11.97, relativamente al limite differenziale di immissione.

In merito si ritiene che anche un canile comunale, benché non persegua scopi di lucro, possa essere assoggettato al regime del rispetto del limite differenziale, in considerazione di un'interpretazione estensiva della norma di cui al 3° comma dell'art. 4 del decreto suddetto.

*Relativamente alle problematiche connesse con il possesso di animali in condominio, così come per tutte le altre fattispecie, se il regolamento condominiale lo prevede, si può richiedere l'intervento dell'amministratore; a maggior ragione, se il regolamento fa espresso divieto di detenzione di animali.*

## **8. L'ATTIVITÀ VENATORIA**

Al momento nessuna tutela è predisposta per il cittadino rispetto al rumore provocato dagli spari nelle aree agricole abitate, anche se il rumore può influenzare il benessere psico-fisico degli individui. In particolare, il rumore prodotto dalle inattese fucilate può creare situazioni di stress, interruzioni del sonno e disturbo delle attività umane.

*Su richiesta del Sindaco di Acerra, l'ASL NA 4 ha espresso parere favorevole all'adozione di un'ordinanza contingibile ed urgente ex art. 9 della L. 447/95 (ordinanza del 18.6.99), prescrivendo cautelativamente la distanza di 400 metri (4 volte superiore a quella prevista dalla Legge 157/92) dalle abitazioni. Tale parere è stato preceduto da prove fonometriche effettuate dai tecnici dell'ASL che hanno misurato il rumore prodotto da alcuni spari di fucili calibro 12 caricati con bossoli simili a quelli utilizzati dai cacciatori della zona.*

*La località oggetto di tutela era posta in un'area di II classe, con valori limite assoluti di immissione di 55 dB(A) diurno e 45 dB(A) notturno. I rilievi fonometrici dell'ASL hanno accertato un LAeq di 74,0 dB (A) sparando a 100 metri dall'apparecchio rilevatore e di 69,5 dB(A) sparando a 150 metri.*

*L'ASL ha anche accertato il limite differenziale di immissione, che è risultato essere di 34,0 dB(A) nel caso di spari a distanza di 100 metri dall'apparecchio e 29,5 dB nel caso di spari a 150 metri di distanza (quindi, ben*

*al di sopra dei limiti posti dalla normativa). Anche se si ritiene che tale parametro non possa trovare applicazione nella fattispecie, in quanto trattasi di attività non legata ad esigenze produttive, commerciali o artigianali.*

L'ordinanza di cui sopra costituisce un provvedimento di estrema innovatività. Infatti essa affronta per la prima volta il tema del rapporto tra attività venatoria e tutela della salute con riferimento particolare alla tutela dall'inquinamento acustico.

Considerato che le aree in cui viene esercitata l'attività venatoria sono zone rurali caratterizzate da un basso rumore di fondo, e che la legge sulla caccia consente ai cacciatori di sparare a soli 100 metri dagli immobili - distanza alla quale, si sono accertati violazioni degli standards previsti - in tutta Italia la caccia nelle aree agricole di fatto può essere esercitata in violazione degli standards previsti dalle norme a tutela dell'inquinamento acustico. Sarebbe pertanto auspicabile una modifica della legislazione in materia venatoria al fine di aumentare le distanze dalle abitazioni per la tutela dall'inquinamento acustico prodotto dalle fucilate.

### **LA PREVISIONE DI CLIMA ACUSTICO**

Ai sensi dell'art. 8, 3° comma della L. 447/95, per la realizzazione di alcuni tipi di insediamenti è prevista una previsione del clima acustico della zona; medesima incombenza è disposta per chi realizza edifici residenziali prossimi ad insediamenti che possono originare inquinamento acustico.

Nella prima ipotesi, alcuni insediamenti, per il tipo di attività che in essi vi si svolge, abbisognano di particolare tutela dall'inquinamento acustico. Sono i c.d. "siti sensibili": scuole e asili nido, ospedali, case di cura e di riposo, parchi pubblici. Evidentemente, per le attività che qualificano questi siti è necessaria una sostanziale quiete.

Nella seconda ipotesi, lo studio previsionale del clima acustico in funzione della realizzazione di costruzioni residenziali, si rende necessario solo se tali edifici vengono realizzati in prossimità di aeroporti, strade, discoteche, pubblici esercizi dotati di impianti rumorosi, impianti sportivi e ricreativi, ferrovie.

*E' palese che lo scopo della previsione di clima acustico è quello di fornire lo stato di rumorosità dell'area ove si progetta di costruire, così da consentire la valutazione dell'esposizione al rumore dei ricettori che andranno ad insediarsi in tali aree. In tal modo sarà possibile effettuare una valutazione innanzitutto sull'opportunità e convenienza di edificare; dal canto suo, il comune avrà a disposizione un importante strumento per prevenire, già in fase di proposta, il verificarsi di future problematiche di potenziale inquinamento acustico a carico dei soggetti fruitori delle opere sopra elencate. Infatti, a seguito di presentazione della documentazione previsionale, potranno essere stabiliti anche eventuali interventi a carico dei titolari dei costruendi immobili, per ridurre l'impatto acustico atteso.*

La Regione Lombardia ha adempiuto ai suoi obblighi<sup>37</sup> con l'art. 5 della L.R. n. 13/01 e fissando le modalità per la redazione della documentazione con la D.G.R. 7/8313 del 08.03.2002.

Il provvedimento della Giunta prevede che vengano descritte le posizioni spaziali degli edifici da realizzare e la loro destinazione d'uso.

Così come devono essere indicati i valori del rumore ambientale, in termini assoluti di immissione, in posizioni significative del perimetro che delimita l'area interessata al nuovo insediamento o, preferibilmente, nelle posizioni in cui è previsto che vadano ad insediarsi i futuri ricettori. A tale riguardo, sia il Comune che l'ARPA possono indicare direttamente le posizioni a cui riferire i valori acustici.

Inoltre, deve essere effettuata una valutazione della compatibilità dell'edificio in progetto; se dall'esito di questa, si evidenziano situazioni di potenziale inconciliabilità tra la costruenda edificazione e il contesto preesistente, devono essere specificati i sistemi di protezione dal rumore che si intendono adottare.

Infine, qualora venga prevista una significativa modificazione del clima acustico in aree protette o residenziali già esistenti, poste in prossimità del nuovo insediamento, devono essere rappresentate le caratteristiche di tale variazione.

**APPENDICE 1**

**MODELLO DI ESPOSTO AL COMUNE PER PRESUNTO INQUINAMENTO ACUSTICO**

AL SINDACO DI  
C/O IL MUNICIPIO DI

AL PRESIDENTE DELLA  
PROVINCIA DI  
(in caso di problematica che investa più comuni)

**INFORMAZIONI SUI RICETTORI**

Ubicazione dell'insediamento esposto al rumore:

<i>Comune di</i>	<i>Via</i>
------------------	------------

Tipologia dell'insediamento esposto

<i>abitazione singola</i>	<i>gruppo di abitazioni singole</i>	<i>scuola</i>
<i>condominio</i>	<i>ospedale</i>	<i>casa di riposo</i>
<i>altro:</i>		

Esponente:

*Cognome e nome*

*indirizzo*

*recapito telefonico*

Il ricettore si trova ad una distanza di circa..... dalla sorgente disturbante

**INFORMAZIONI SULLA SORGENTE DI RUMORE**

Ubicazione dell'insediamento/infrastruttura fonte di disturbo

<i>Comune di</i>	<i>Via</i>
------------------	------------

Denominazione dell'insediamento/infrastruttura fonte di disturbo

<i>Ragione sociale</i>
<i>Sede legale</i>
<i>Rappresentante legale</i>

La sorgente è connessa ad attività:

<i>industriale</i>	<i>di servizi</i>	<i>commerciale</i>
<i>artigianale</i>	<i>professionale</i>	<i>altro</i>

La sorgente è costituita da:

<i>impianto produttivo</i>	<i>macchine</i>	<i>movimentazione materiali</i>	
<i>transito automezzi</i>	<i>lavorazione manuale</i>	<i>attività musicale</i>	<i>altro</i>

Breve descrizione della sorgente di rumore

--

Rispetto all'insediamento disturbato la sorgente è ubicata

<i>all'interno dello stesso edificio</i>	<i>all'esterno</i>	<i>altro</i>
--	--------------------	--------------

Ore diurne e/o notturne in cui si verifica (o risulta più accentuato) il disturbo

--

In caso di emissione sonora diurna (06.00 – 22.00): durata complessiva del rumore

<i>inferiore a 15 minuti</i>	<i>tra 15 e 30 minuti</i>	<i>tra 30 e 60 minuti</i>
<i>la sorgente è attiva solo in periodo diurno</i>	<i>la sorgente è attiva solo in periodo notturno</i>	<i>la sorgente è sempre attiva</i>



NOTE:.....  
.....

L'esponente ha interpellato altre strutture pubbliche:

<i>A.S.L.</i>	<i>ARPA</i>
<i>Provincia</i>	<i>Polizia Locale</i>

*ESPOSTO RICEVUTO DA:*

*Settore:*

*il:*

*Firma del ricevente*

**APPENDICE 2**  
**PARERE ARPA - SETTORE DIRITTO AMBIENTALE E SUPPORTO AI DIPARTIMENTI**  
**26.09.03 (PROT. 10484)**

*Al Direttore del Dipartimento  
di Bergamo  
Dott. Adriano Musitelli*

*Al Direttore del Settore  
Agenti Fisici  
Dott.ssa Angela Alberici*

*E p. c. Al Direttore Generale  
Dott. Giuseppe Zavaglio*

*Loro Sedi  
Prot. Int. 10484 class. 4.16 del 26/09/2003*

*Oggetto: quesito in merito al controllo acustico relativo ad attività non autorizzate. A nota 24/09/2003 Prot. N. 10373.*

*Per dare pertinente risposta al quesito concernente il corretto rapporto di avvalimento da parte dei Comuni dei tecnici ispettori dell'ARPA, occorre muovere dal disposto di cui all'art. 15, Il c. L.R. n. 13 del 10.08.2001. Quest'ultima norma nel prevedere che il Comune debba chiedere l'intervento i ARPA, formulando "precise e dettagliate richieste" ha senza dubbio inteso significare che spetta al Comune corredare le richieste con tutta la documentazione amministrativa concernente l'attività da "ispezionare", onde far risultare utile ed efficace l'attività di vigilanza e controllo.*

*Pertanto gli ispettori dell'ARPA dovranno preventivamente conoscere i termini del nullaosta di inizio di attività, le planimetrie dei luoghi, l'estratto della classificazione acustica e ogni altra circostanza utile all'indagine fonometrica di cui il comma dispensa.*

*Al riguardo si allega fac-simile di richiesta in uso presso Comuni lombardi, coerente con la suesposta opinione.*

*L'espressione contenuta nel citato art. 15 L.R. 13/2001 non esclude però in modo categorico che la richiesta del Comune possa eccezionalmente riguardare anche imprese i cui titolari non siano in possesso di autorizzazioni e/o nullaosta necessari allo svolgimento dell'attività. E' infatti pure ipotizzabile che la verifica chiesta all'ARPA risulti*

*propedeutica ad un intervento ordinatorio o sanzionatorio da parte del Comune.*

*In tal caso però il Comune dovrebbe comunque esplicitare il contesto amministrativo in cui versa l'impresa oggetto di visita ispettiva, nonché il fine cui mira l'attività di vigilanza.*

*A rigore sarebbe inoltre utile che nella suddetta ipotesi la polizia municipale partecipasse ai sopralluoghi unitamente al personale dell'ARPA.*

*Così operando risulterebbe presidiato sia il profilo tecnico che quello amministrativo del controllo rendendolo in ultima analisi più incisivo.*

*Quanto infine all'interrogativo posto nella nota in riscontro, circa l'obbligo di notificare l'autorità giudiziaria in merito ad ipotesi di reato (omissivo o commissivo) rilevate in occasione di attività di vigilanza, si rinvia alla chiara ed univoca previsione di cui all'art. 361 C.P. "omessa denuncia di reato da parte del pubblico ufficiale".*

*Distinti saluti.*

*Fabio Senes*

*Responsabile del procedimento: Avv. Fabio Senes tel 0269666290  
Addetto all'istruttoria: Sig.ra Antonella Labella tel 0269666224*

### **APPENDICE 3**

#### **GENERALITÀ DELLA CLASSIFICAZIONE ACUSTICA DEL TERRITORIO COMUNALE**

L'adozione della classificazione acustica del territorio è un atto che genera un preciso onere a carico dei comuni già dal 1991 (DPCM 01.03.91), che è stato poi ribadito dalla L. 447/95 ("legge quadro" sull'inquinamento acustico), ancorché la sua esecuzione non sia sottoposta dalla legge ad un termine perentorio.

La L.R. n. 13/01, anche se non ha previsto sanzioni per le inadempienze, stabilisce che entro un anno dalla pubblicazione del provvedimento della Giunta Regionale che definisce i criteri tecnici di dettaglio per la redazione della classificazione acustica, i comuni approvano detta classificazione. Il provvedimento della Giunta è stato già emanato (D.G.R. n. 7/9776 del 02.07.2002), ma la maggioranza dei comuni lombardi allo stato attuale non ha ancora provveduto.

La classificazione acustica del territorio comunale consiste nella suddivisione del territorio in zone acustiche con l'assegnazione, a ciascuna di esse, di una delle sei classi indicate nella Tab. A del DPCM 14.11.97. Ad ognuna delle classi corrispondono altrettanti limiti:

- limite di immissione: valore massimo di rumore che può essere immesso da una o più sorgenti sonore nell'ambiente abitativo o nell'ambiente esterno, misurato in prossimità dei ricettori;
- limite di emissione: valore massimo di rumore che può essere emesso da una singola sorgente sonora, misurato in prossimità della sorgente stessa;
- valori di qualità: valori di rumore da conseguire nel breve, nel medio e nel lungo periodo con le tecnologie e le metodiche di risanamento disponibili, ai fini di realizzare gli obiettivi di tutela dall'inquinamento acustico;
- valori di attenzione: valori di rumore che segnalano la presenza di un potenziale rischio per la salute umana o per l'ambiente.

La zonizzazione fornisce il quadro di riferimento per valutare i livelli di rumore nel territorio; su questa base verranno poi programmati gli interventi di prevenzione o riduzione dell'inquinamento acustico.

E' evidente che i problemi maggiori che si riscontrano nell'elaborazione del piano di azzonamento sono legati al fatto che esso deve essere applicato a contesti urbanistici per i quali fino ad oggi non è stato considerato (o è stato poco considerato) l'impatto acustico. E' quindi fondamentale che il lavoro di classificazione muova necessariamente dall'esame dettagliato delle caratteristiche delle varie realtà insediative presenti sul territorio, così come regolamentate dal PRG.

Infatti, nella redazione della classificazione acustica, se necessario ai fini del coordinamento tra la stessa e la disciplina urbanistica vigente o in itinere, il comune adotta apposita variante al Piano Regolatore Generale secondo quanto disposto all'art. 4 della L.R. n. 13/01.

Ai sensi dell'art. 3 della L.R. n. 13/01, la procedura di approvazione della classificazione acustica si può essenzialmente riassumere nei seguenti punti:

- adozione del piano da parte del comune e relativo annuncio sul Bollettino Ufficiale della Regione;
  - pubblicazione della classificazione all'albo pretorio e contestuale trasmissione all'ARPA per il parere di competenza, che dovrà essere reso entro 60 giorni (in caso di scadenza infruttuosa di tale termine, il parere si intende favorevole);
  - approvazione della classificazione e avviso sul Bollettino Ufficiale delle Regione entro i successivi 30 giorni.
- Oltre al parere dell'ARPA, la legge prevede che possano esprimersi anche i comuni confinanti, nonché i cittadini, che possono presentare eventuali osservazioni fino a 30 giorni dalla scadenza della pubblicazione all'albo pretorio.

**APPENDICE 4**  
**CONSIDERAZIONI SULLA CLASSIFICAZIONE DEGLI IMPIANTI A CICLO CONTINUO**

La definizione di impianto a ciclo continuo è importante, perché ai sensi del DM 11.12.96, per gli impianti a ciclo continuo esistenti alla data di entrata in vigore di detta norma (quindi, esistenti prima del 20 marzo 1997), il limite differenziale di immissione è applicabile solo nel caso in cui non venga rispettato il limite assoluto di immissione (o il limite di zona); quindi, se il limite assoluto di immissione (o di zona) viene rispettato, l'indagine si conclude a questo punto senza ulteriori accertamenti.

Invece, gli impianti a ciclo continuo nuovi (cioè realizzati dopo l'entrata in vigore del decreto (20 marzo 1997), ai fini del rilascio della concessione edilizia, devono rispettare il limite differenziale.

In base al D.M. 11.12.96, la disciplina per gli impianti a ciclo continuo esistenti può così sintetizzarsi:

- se non rispettano i limiti assoluti di immissione e non sono in grado di rispettare il limite differenziale, devono presentare un piano di risanamento aziendale con le modalità di cui all'art. 15, comma 2 della L. 447/95;

- tale piano deve essere realizzato entro 2 anni oppure entro 4 anni se hanno già redatto un piano di risanamento ai sensi del DPCM 01.03.91 che però risulta insufficiente ai fini del rispetto dei limiti previsti dalla classificazione acustica del territorio.

Agli impianti a ciclo produttivo continuo che non rispettano i valori assoluti di immissione ma non presentano il piano di cui sopra, si applica il disposto dell'art. 15, comma 3 della L. 447/95: devono adeguarsi ai limiti fissati dalla zonizzazione del territorio nonché rispettare il limite differenziale entro 6 mesi dall'approvazione della classificazione acustica.

Il DM 11.12.96 considera impianto a ciclo produttivo continuo:

a) quello di cui non è possibile interrompere l'attività senza provocare danni all'impianto stesso, pericolo di incidenti o alterazioni del prodotto o per necessità di continuità finalizzata a garantire l'erogazione di un servizio pubblico essenziale;

b) quello in cui l'esercizio è regolato da contratti collettivi nazionali di lavoro o da norme di legge, sulle ventiquattro ore per cicli settimanali, fatte salve le esigenze di manutenzione.

Premesso che, per considerare un impianto a ciclo continuo, è sufficiente che lo stesso rientri in una delle due suddette definizioni, sembra che il contenuto della lettera a) sia abbastanza chiaro; maggiori perplessità suscita il disposto della lettera b). In soccorso viene comunque il Consiglio di Stato (decisione del 18 febbraio 2003, n. 880), il quale afferma che "il CCNL di settore può permettere all'imprenditore, previo accordo con le rappresentanze sindacali, di organizzare il lavoro su un ciclo produttivo continuo". Inoltre, il Consiglio statuisce che "la scelta di ricorrere al ciclo produttivo continuo può essere dimostrata tramite la produzione degli accordi sindacali tra azienda e parti sociali, ancorché non tempestivamente aggiornati".

Ai fini pratici, il comune deve assumere ogni informazione ed eseguire ogni indagine al fine di stabilire se la sorgente oggetto di disturbo possa essere definita come impianto a ciclo continuo. A tale riguardo, l'Ente può anche chiedere al titolare dell'impresa un'autocertificazione in cui vengano espressamente indicate le motivazioni che fanno ricadere l'impianto in almeno una delle due tipologie sopra specificate, salvo poi poter verificare successivamente quanto dichiarato in tal senso.

E' importante, però, precisare che la definizione de quo deve essere fornita all'ARPA esclusivamente dal comune; infatti, oltre ad essere responsabile del procedimento, al fine di permettere l'intervento tecnico dell'ARPA, ai sensi dell'art. 15 della L.R. 13/01, il comune deve fornire le proprie richieste in maniera precisa e dettagliata.

**APPENDICE 5**  
**ASPETTI DEL SOPRALLUOGO PRELIMINARE DELL'ARPA**

In sede di eventuale sopralluogo i tecnici possono assumere dall'esponente ogni tipo di informazione inerente il disturbo. Inoltre, nell'esaminare il sito di indagine, possono elaborare considerazioni utili alla definizione del tipo di indagine e altresì accertare la sussistenza di eventuali problemi operativi (per esempio, può essere accertata la presenza di altre sorgenti significative dal punto di vista acustico, o la presenza di schermature del rumore).

In particolare, in sede di sopralluogo, i tecnici ARPA verificano le caratteristiche di funzionamento della sorgente disturbante per stabilire il periodo più idoneo per l'esecuzione dei rilievi e le modalità di questi. Può accadere, per esempio, che la sorgente indagata sia attiva solo in alcuni momenti della giornata, oppure sporadicamente senza avere caratteristiche temporali ben definite; infine, il rumore ritenuto disturbante può essere causato da determinate lavorazioni o comportamenti del personale che non si verificano con temporalità precise e costanti. In tali casi può essere quindi opportuno eseguire un'indagine "simulata", cioè concordare con il responsabile dell'insediamento l'attivazione della fonte di rumore o di quelle particolari modalità lavorative fonti di possibile disturbo acustico, al fine di poter misurare le relative emissioni di rumore. E' chiaro che tale prassi, benché possa essere utile dal punto di vista tecnico-operativo, può inficiare la genuinità del rilievo tecnico che, per offrire una certa attendibilità circa le reali caratteristiche di funzionamento delle fonti di rumore, dovrebbe sempre essere eseguito a sorpresa.

Il sopralluogo preliminare molte volte può essere motivo di ricomposizione della vertenza tra le parti in causa. Spesso i tecnici, dopo aver esaminato il sito di indagine e sentite le ragioni dell'esponente, possono compiere una visita anche presso l'insediamento ove è situata la sorgente di rumore. Qui, oltre ad assumere notizie tecniche sulla causa di presunto disturbo, possono interloquire con i responsabili dell'azienda, i quali, a loro volta, confermando di essere a conoscenza del problema, possono manifestare la volontà di attuare immediate misure idonee ad eliminarlo o quantomeno a ridurlo. Infatti, nei casi in cui l'oggetto del disturbo non è rappresentato da impianti o macchine fisse ma si identifica piuttosto in particolari comportamenti operativi degli addetti alla lavorazione, il responsabile può garantire la risoluzione della problematica acustica con semplici ed economici accorgimenti. In tal caso, i tecnici ARPA, assunte le informazioni di impegno del responsabile, relazionano tale circostanza al comune che, se lo ritiene opportuno, potrà temporaneamente sospendere la procedura di controllo anche sentiti eventualmente i cittadini esponenti, stabilendo un periodo temporale entro cui la ditta dovrà attuare gli accorgimenti previsti per la soluzione del problema.

**APPENDICE 6**  
**UTILITÀ DELL'INTERVENTO "A SORPRESA"**

A prescindere dalla presenza di supporto da parte del comune, è sempre preferibile che le misure vengano eseguite "a sorpresa", in quanto il preavviso, per ovvie ragioni, potrebbe condurre ad alterare le normali condizioni di funzionamento ed emissione della sorgente e quindi inficiare la genuinità del rilievo tecnico. Contro tale assunto vi è l'opinione di chi ritiene che effettuando l'accertamento a sorpresa, vengano violate le norme relative al procedimento amministrativo, segnatamente gli artt. 7 e ss, della L. 241/90 che regolano il principio di partecipazione.

Dopo diverse pronunce tra loro divergenti, la giurisprudenza amministrativa sembra si sia al momento orientata sulla negazione di quest'ultimo assunto, ispirandosi invece alla Corte Costituzionale (C.C. 13.7.90, n. 330 e 28.7.83, n. 248), la quale, pronunciandosi in merito al prelievo di campioni delle acque di scarico, ha ritenuto non compatibile con la natura dell'accertamento il preventivo avviso alla parte interessata, in quanto il mancato preavviso è giustificato dalla necessità che il titolare non sia informato del momento in cui vengono effettuati i prelievi, per evitare che esso possa apportare modifiche e, quindi, far sparire ogni traccia di irregolarità.

In proposito si veda anche il parere del Settore Diritto Ambientale e Supporto ai Dipartimenti dell'ARPA (prot. 8726 del 05.08.03) ove, alla luce di recenti pronunce dei giudici amministrativi (Consiglio di Stato 5 marzo 2003, n. 1224; TAR Trentino Alto Adige - sez. Trento del 21 marzo 2003), si ritiene che l'obbligo del preavviso esiste per le funzioni di Amministrazione attiva e non per gli atti di accertamento e controllo svolti dall'ARPA, che sono prodromici rispetto all'apertura del procedimento, Il Consiglio di Stato ritiene infatti che il procedimento inizia quando "si è verificata in concreto l'esigenza di cura dell'interesse pubblico perseguito", e quindi solo dopo la conoscenza da parte del comune, della situazione di inquinamento acustico; conoscenza che è una diretta conseguenza del rapporto ARPA. Del resto, ha aggiunto il Consiglio di Stato, la comunicazione di avvio del procedimento può essere "preceduta o supportata da controlli, accertamenti, ispezioni svolti senza la partecipazione del diretto interessato, che sarà edotto di queste attività con la successiva comunicazione di avvio del procedimento e sarà, pertanto, messo nella condizione di intervenire nella procedura e di verificare e, se del caso, contestare la veridicità o esattezza degli accertamenti compiuti e la stessa idoneità degli strumenti tecnici utilizzati".

Considerati, quindi, i presupposti e le ragioni sopra esposte, è consigliabile effettuare le misure fonometriche all'insaputa del soggetto presumibilmente disturbante, al fine di non alterare il regolare esercizio funzionale della sorgente da indagare.

## **APPENDICE 7** **ASPETTI TECNICI E GIURIDICI DELLE MODALITÀ DI MISURA**

### **1. SITO E MODALITÀ DI MISURA.**

Per la valutazione del limite di immissione assoluto (o del limite di zona), ai sensi del DM 16.03.98, la misura viene effettuata posizionando il microfono in esterno, ad 1 metro dalla facciata degli edifici e ad un'altezza corrispondente alla posizione assunta dal ricettore. In tal caso viene misurato il Laeq,TR - livello continuo equivalente di pressione sonora ponderata "A", rapportato al periodo di riferimento (diurno o notturno). Per la valutazione del limite di immissione differenziale, già in fase di sopralluogo preliminare, i tecnici possono individuare esattamente il locale ove posizionare la catena di misura. In tal caso il microfono è posizionato a 1,5 metri dal piano di calpestio e ad almeno 1 metro da superfici riflettenti. Viene effettuata la misura sia con le finestre del locale aperte che a finestre chiuse. Nel primo caso, il microfono è posizionato a 1 metro dalla finestra, nel secondo caso viene posizionato nel punto in cui si rileva il maggior livello di pressione sonora. Il limite di riferimento è ottenuto dalla differenza tra il rumore ambientale (LA: livello continuo equivalente prodotto da tutte le sorgenti di rumore esistenti nel luogo al momento della misura, con l'esclusione degli eventi sonori eccezionali) e il rumore residuo (LR: medesimo livello equivalente che si rileva quando si esclude la specifica sorgente che si va a indagare). In ogni caso, il microfono è montato su un cavalletto di sostegno e collegato al fonometro mediante un cavo che consente agli operatori di porsi ad almeno 3 metri dal microfono stesso.

### **2. PARAMETRI DI MISURA**

Per la valutazione del disturbo in ambiente abitativo, il limite maggiormente rappresentativo è quello di immissione differenziale.

A riguardo, tra i tecnici deputati al controllo, è molto controverso se tale limite sia applicabile solo nei comuni che hanno adottato la classificazione acustica o se possa applicarsi in tutti i comuni.

Dal combinato disposto delle relative norme contenute nel DPCM 01.03.91, nel DPCM 14.11.97 e nella L. 447/95, può dirsi che il parametro in questione sia applicabile solo in presenza di zonizzazione acustica. A riguardo, è chiara in particolare la lettera dell'art. 8 del DPCM 14.11.97: "*in attesa che i comuni provvedano agli adempimenti previsti dall'art. 6, comma 1, lettera a), della legge 447/95*" (cioè la zonizzazione acustica), "*si applicano i limiti di cui all'art. 6, comma 1, del DPCM 01.03.91*", cioè si applicano solo i limiti assoluti di zona. Ciò, del resto, è stato confermato anche dal Consiglio di Stato (sentenza del 18 febbraio 2003, n. 880), il quale ha appunto statuito che "non è applicabile il valore limite differenziale qualora il Comune non abbia provveduto alla cosiddetta zonizzazione acustica, vale a dire alla divisione del territorio comunale nelle sei classi previste dal DPCM 14.11.97".

La pronuncia del Consiglio di Stato, tra l'altro, è alla base del parere espresso dal Settore *Diritto Ambientale e Supporto ai Dipartimenti dell'ARPA* (prot. n. 1890 del 10.02.04), il quale, affermando la valenza generale della suddetta decisione, ritiene che, fino alla classificazione acustica, l'applicabilità di tutti i limiti del DPCM del '97 sia transitoriamente sospesa e che dunque, le verifiche di rumorosità vengano effettuate alla stregua dei parametri di cui all'art. 6, 1° comma del DPCM 01.03.91 (limiti assoluti di zona).

E' innegabile che, alla luce di questa interpretazione, per buona parte dei comuni italiani, se non la maggioranza di essi, siano applicabili esclusivamente i limiti di cui all'art. 6, 1° comma del DPCM 01.03.91 (limiti assoluti di zona). Pertanto il collaudato differenziale, che dal 1991 ad oggi ha rappresentato l'unico strumento per valutare oggettivamente il disturbo da rumore negli ambienti abitativi, nei comuni sprovvisti di classificazione acustica, non è più applicabile.

Visto che tale criterio è stato comunque riconosciuto valido anche dalla legge quadro nel regime transitorio (art. 15, 1° comma) e che, inoltre, i limiti differenziali saranno nuovamente applicabili quando sarà completamente definito il quadro normativo statuito dalla legge 447/95, a maggior ragione risulta incomprensibile la quiescenza del predetto criterio per un periodo di tempo assolutamente indefinito e presumibilmente non breve. Accogliendo l'ipotesi contraria, vi sarebbero gravi ripercussioni in termini di efficace tutela dei cittadini per un periodo imprecisato.

E' possibile a questo punto ipotizzare che il rinvio operato dall'art. 8 del DPCM 14.11.97 al solo 1° comma dell'art. 6 del DPCM 01.03.91 e non anche al comma successivo, sia dovuto a mero difetto di coordinamento e che, quindi il regime dell'art. 4 del DPCM 14.11.97 sia da intendere come definitivo e perciò valido a prescindere dalla classificazione acustica che i comuni devono effettuare.

Escludere l'applicabilità del differenziale finché non viene realizzata la zonizzazione, comporta una sostanziale modifica del regime normativo precedente al DPCM 14.11.97, che lo riteneva applicabile anche nel "regime transitorio". Poiché poi tale criterio ritorna ad essere applicabile non appena viene effettuata la classificazione in zone, si creerebbe un "vuoto" che probabilmente non era nella volontà del legislatore. Infatti, pare incomprensibile che, dopo aver finalmente predisposto, con la legge quadro, un sistema organico a tutela dell'inquinamento acustico, il legislatore abbia volutamente eliminato il parametro fondamentale, e in sostanza unico, per valutare il disturbo negli ambienti di vita.

A favore di tale impostazione, oltre a varia giurisprudenza del TAR precedente all'ultima pronuncia del Consiglio di Stato, si sono schierati il Ministero dell'Ambiente (più volte: comunicazione prot. 923/98/SIAR-04.03.1998; comunicazione prot. 1970/98/SIAR-13.05.1998; comunicazione prot. 2187/99/SIAR-26.05.1999), l'Ufficio Giuridico della Giunta Regionale lombarda (nota del 15.04.1998, n° 24858) e la Regione Emilia Romagna (circolare prot. Amb/98/23740).

Anche la stragrande maggioranza dei tecnici competenti in acustica, sia pubblici che privati (es., Assoacustici), propendono per tale interpretazione e, qualora devono valutare il disturbo negli ambienti abitativi, anche se il comune non è zonizzato, assumono quale parametro di riferimento fondamentale sempre il limite differenziale di immissione.

Dunque, considerato che l'inapplicabilità del criterio differenziale nei comuni sprovvisti di zonizzazione, comporterebbe un'ingiustificata rottura col regime normativo vigente fino al 31.12.97, può affermarsi che tale discontinuità non sembra attribuibile alla volontà del legislatore che, all'art. 3, 4° comma della L. 447/95 afferma esplicitamente che "i provvedimenti di competenza dello Stato devono essere coordinati con quanto previsto dal DPCM 01.03.91", testimoniando così l'intenzione del legislatore di dare continuità al regime normativo. Inoltre, lo stesso DPCM 01.03.91, all'art. 6, 2° comma, manteneva l'applicabilità del criterio differenziale anche in assenza della suddivisione del territorio comunale nelle sei classi di destinazioni d'uso.

Da quanto sopra esposto appare comunque evidente la necessità di urgenti chiarimenti e/o disposizioni legislative, tanto più che l'assenza del criterio differenziale, si ribadisce, non permette concretamente la valutazione del disturbo e la conseguente efficace tutela dei cittadini dall'inquinamento acustico negli ambienti abitativi.



**APPENDICE 8**  
**PROBLEMATICHE DI COORDINAMENTO TRA LE NORME PUBBLICISTICHE E LE NORME CIVILI E PENALI SULL'INQUINAMENTO ACUSTICO**

**1. "Nota illustrativa sull'inquinamento acustico" - Settore Diritto Ambientale e Supporto ai Dipartimenti dell'ARPA del 05.11.03 (prot. 12432)**

**INQUINAMENTO ACUSTICO:**  
**QUADRO NORMATIVO**

Il quadro normativo in materia di inquinamento acustico è costituito dall'art. 659 del codice penale, dalla Legge 26 ottobre 1995 n. 447 e suoi decreti applicativi, dalla L.R. 13 agosto 2001 n. 13 e dall'art. 844 del codice civile (immissioni di rumore nel rapporto fra privati).

Il comma 1 dell'art. 659 c.p., recita: <<Chiunque, mediante schiamazzi o rumori, ovvero abusando di strumenti sonori o di segnalazioni acustiche, ovvero suscitando o non impedendo strepiti di animali, disturba le occupazioni o riposo delle persone, ovvero gli spettacoli, i ritrovi o i trattenimenti pubblici, è punito con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a (...)>>.

Scopo della norma è quello di tutelare la **tranquillità pubblica**, e quindi diritti costituzionalmente garantiti quali, per l'appunto, le occupazioni o il riposo delle persone.

L'accertamento del reato, fondato non necessariamente su perizie tecniche, ma anche su semplici dichiarazioni testimoniali [1], richiede una valutazione **dell'idoneità del rumore, da chiunque provocato, ad arrecare disturbo** [2] e deve essere effettuato, anche in assenza di reclami [3], con riferimento ad un **numero indeterminato di persone** [4] (non essendo sufficiente il disturbo ad un numero limitato di esse) [5], considerando la **media sensibilità** dell'ambiente, ovvero del gruppo sociale, in cui il fenomeno si verifica e tralasciando l'eventuale assuefazione di altre persone [6].

Per la sussistenza del reato si rivela sufficiente la semplice **potenzialità diffusiva** del disturbo [7].

Non occorre, peraltro, l'intenzione dell'agente di arrecare disturbo. A titolo esemplificativo, **la Cassazione ha ritenuto applicabile il comma 1 dell'art. 659 ad una fattispecie relativa alla detenzione presso l'abitazione di numerosi cani e pappagalli che producevano latrati e strepiti in ogni ora del giorno e della notte** [8].

L'art. 10 della legge quadro sull'inquinamento acustico così dispone: << 1. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 650 del codice penale, chiunque non ottempera al provvedimento legittimamente adottato dall'autorità competente ai sensi dell'articolo 9, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da (...) a (...).

2. Chiunque, nell'esercizio o nell'impiego di una sorgente fissa o mobile di emissioni sonore, supera i valori limite di emissione e di immissione di cui all'articolo 2, comma 1, lettere e) e f), fissati in conformità al disposto dell'articolo 3, comma 1, lettera a), è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da (...) a (...).

3. La violazione dei regolamenti di esecuzione di cui all'articolo 11 e delle disposizioni dettate in applicazione della presente legge dallo Stato, dalle regioni, dalle province e dai comuni, è punita con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da (...) a (...)>>.

Scopo della norma è quello di tutelare la **salute pubblica**, garantita dall'art. 32 Cost..

L'accertamento della violazione richiede una valutazione della regolarità dei comportamenti **della generalità dei cittadini** in ordine alle emissioni sonore, sulla base della verifica di un dato oggettivo quale quello rappresentato **dall'osservanza delle ordinanze contingibili e urgenti in materia di inquinamento acustico, dei limiti normativi di emissione o immissione delle sorgenti sonore e/o dei regolamenti di esecuzione della legge quadro per ciascuna sorgente**.

Le disposizioni di cui all'art. 10 attengono a rapporti di natura pubblicistica, intercorrenti tra i privati e la Pubblica Amministrazione [9] e perseguono l'interesse collettivo protetto alla cui tutela è preposta l'Amministrazione stessa [10].

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza, l'introduzione della legge quadro non ha prodotto una integrale depenalizzazione del reato di disturbo della pubblica quiete. **Le disposizioni di cui all'art. 10 della L. 447/1995, infatti, non hanno assorbito l'art. 659, comma 1, c.p.**

Come abbiamo poc'anzi rilevato, le due norme perseguono scopi diversi e disciplinano, pertanto, violazioni diverse [11]: l'utilizzo di strumenti sonori nell'esercizio di un mestiere o di un'attività professionale o industriale può arrecare disturbo alle occupazioni o al riposo delle persone (tutelati dall'art. 659, c. 1, c.p.) anche in presenza di un'attività pienamente legittima sotto il profilo amministrativo. Viceversa, un'attività lavorativa fonte di emissioni sonore non consentite in un luogo deserto non realizzerà una fattispecie penalmente rilevante, ma potrà essere soggetta alle sanzioni amministrative previste dall'art. 10 L.

447/1995.

A conferma dell'orientamento giurisprudenziale richiamato, si può osservare che risulta tuttora inattuata la disposizione della legge quadro (art. 16) che prevede l'abrogazione delle norme incompatibili da effettuarsi con modalità espressamente indicate.

Diverso, rispetto a quello appena esaminato, è il caso del comma 2 dell'art. 659 c.p.

Detto comma recita: <<Si applica l'ammenda da (...) a (...) a chi esercita una professione o un mestiere rumoroso contro le disposizioni di legge o le prescrizioni dell'Autorità>>.

La norma mantiene l'obiettivo della salvaguardia della **quiete pubblica**, ma, a differenza del comma 1 dello stesso articolo, limita il proprio campo di applicazione a **chi esercita un'attività professionale o industriale** e comporta, come nel caso dell'art. 10 della legge quadro, un accertamento del fatto in astratto, riferito non già all'effetto concreto o potenziale (il disturbo delle occupazioni o del riposo), ma al **rispetto o meno delle leggi e dei provvedimenti amministrativi** finalizzati alla prevenzione del danno [12] (si noti che la sola esistenza di un'autorizzazione amministrativa all'attività rumorosa o l'esercizio dell'attività rumorosa da parte della stessa Pubblica Amministrazione in modo conforme alle proprie prescrizioni, non possono escludere, per loro stessi, la configurabilità del reato) [13].

L'ipotesi di cui al comma 2 del mestiere di per sé rumoroso deve essere tenuta distinta, inoltre, da quella dell'uso di **strumenti rumorosi** di cui al comma 1, trovando diversa applicazione rispetto a questa nelle situazioni di disturbo della quiete pubblica.

A titolo esemplificativo, **la Corte di Cassazione ha ritenuto applicabile il comma 1 anziché il comma 2 per l'uso continuato per quindici ore al giorno di cannoncini spaventapasseri nell'esercizio dell'attività agricola, di per sé non rumorosa [14], così come per il disturbo provocato alle occupazioni o al riposo dagli apparecchi di una sala giochi, attività anch'essa intrinsecamente non rumorosa [15].**

Anche le **modalità di esercizio** di un mestiere rumoroso, nei casi di disturbo della tranquillità pubblica, possono configurare, secondo la giurisprudenza, una o l'altra delle due fattispecie di reato [16].

In particolare, **l'eccesso di rumore rispetto a quello normalmente provocato dall'esercizio di un'attività di trattenimento musicale e danzante è stato ricondotto dalla Corte, proprio in ragione dell'esorbitanza del fenomeno, e dunque dell'abuso nell'esercizio dell'attività rumorosa, al comma 1 dell'art. 659 c.p. [17].**

Questa differenza di applicabilità delle due disposizioni dell'art. 659 c.p. si ripercuote direttamente sul diverso effetto prodotto dall'introduzione della L. 447/1995 su di esse.

**Nel caso del comma 2, l'orientamento della giurisprudenza, pur in assenza di un indirizzo univoco, considera l'assorbimento della norma penale da parte dell'art. 10 della legge quadro di ampia portata.**

Tuttavia, **se si può ritenere depenalizzato il comportamento illecito quando riferito ad una violazione di provvedimenti di urgenza, di limiti normativi e di regolamenti esecutivi in ordine alle emissioni sonore, non così può concludersi a riguardo dell'inosservanza di provvedimenti regolanti altra materia.**

A titolo esemplificativo, in una rara occasione, **la Corte di Cassazione ha considerato applicabile il comma 2 dell'art. 659 c.p. al disturbo arrecato al riposo delle persone prodotto dall'esercizio di un'attività lavorativa che, pur rispettando i limiti di emissione, si svolgeva in ora diversa da quella stabilita dai regolamenti comunali vigenti [18].**

Rimanendo, peraltro, in vigore il comma 1 dell'art. 659 c.p., **il rumore prodotto nell'esercizio di attività lavorative deve ritenersi penalmente perseguibile anche nel caso risulti idoneo ad arrecare disturbo alla pubblica tranquillità a prescindere dall'inosservanza delle prescrizioni dell'Autorità amministrativa.**

In conclusione, con l'entrata in vigore della legge quadro sull'inquinamento acustico, mentre l'applicabilità del comma 2 dell'art. 659 c.p. può essere ritenuta confinata ai soli casi di disturbo del riposo o delle occupazioni conseguente all'esercizio di un'attività in contrasto con provvedimenti regolanti materie non attinenti l'inquinamento acustico (per esempio in materia di commercio), quella del comma 1 può essere considerata abbracciare tutte le fattispecie nelle quali viene accertata l'emissione di suoni idonei a causare turbamento della quiete pubblica.

L'art. 844 c.c. recita : <<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>>.*

Scopo della norma è quello di tutelare il **godimento fondiario** rispetto alle immissioni sonore e di altro tipo.

L'accertamento viene effettuato dal giudice civile, attraverso un prudente apprezzamento che tenga conto della **particolarità della situazione concreta** [19], ovvero delle condizioni naturali e sociali dei luoghi e delle

abitudini della popolazione [20], come, per esempio, la rumorosità ambientale di fondo [21], con riferimento alla **normale tollerabilità** del fenomeno.

La finalità ed il campo di applicazione dell'art. 844 si distinguono nettamente da quelli propri dell'art. 10 della legge quadro.

L'art. 844 è posto a presidio del **diritto di proprietà** fondiaria, diritto, peraltro, esteso dalla giurisprudenza ai rapporti condominiali, ed è volto a disciplinare i rapporti "orizzontali" di natura patrimoniale tra i privati proprietari di fondi vicini; l'art. 10, invece, persegue finalità di interesse pubblico ed opera nei rapporti "verticali" tra privati e Pubblica Amministrazione [22].

Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, contrariamente all'art. 844, **la legge quadro non trova applicazione nel rapporto tra privati** [23]. Anche nelle controversie condominiali l'unico criterio operante rimane l'art. 844 c.c. [24].

In ragione del diverso interesse tutelato, anche i parametri di valutazione relativi alla configurabilità dell'illecito risultano differenti tra le due norme.

Mentre la legge 447/1995 persegue l'interesse della collettività disciplinando i livelli di accettabilità delle emissioni sonore, l'art. 844 tutela il diritto del singolo cittadino allo sfruttamento del bene di sua proprietà senza limitare il proprio effetto ai casi di superamento dei livelli fissati dalle norme di interesse generale [25]: **i limiti normativi di accettabilità possono essere rispettati pur non essendolo affatto quelli di tollerabilità** [26].

Questi ultimi potrebbero essere pattiziamente definiti dai soggetti interessati finanche sulla base della loro libera autonomia contrattuale.

Come ha sentenziato la Corte di Cassazione, in relazione all'esercizio di una birreria contraddistinta dalla diffusione di musica in sottofondo e da spettacoli protratti fino a tarda ora, <<**quando l'attività posta in essere da uno dei condomini di un edificio (...) è idonea a determinare il turbamento del bene della tranquillità degli altri partecipi, tutelato espressamente da disposizioni contrattuali del regolamento condominiale, non occorre accertare, al fine di ritenere l'attività stessa legittima, se questa costituisca o meno immissione vietata ex art. 844 c.c., in quanto le norme regolamentari di natura contrattuale possono imporre limitazioni al godimento della proprietà esclusiva anche maggiori di quelle stabilite dall'indicata norma generale sulla proprietà fondiaria**>>. [27].

Così come rispetto all'art. 10 L. 447/1995, l'art. 844 si contraddistingue per un diverso ambito di applicabilità anche riguardo all'art. 659 c.p.

Secondo la Cassazione, per la configurabilità del reato di cui all'art. 659 è necessario che i rumori abbiano una certa attitudine a propagarsi, tenuto conto anche dell'ora in cui sono prodotti, in modo da essere idonei a disturbare più persone e non soltanto chi ne lamenta il fastidio. Nel caso contrario, si verifica soltanto un illecito civile, da inquadrarsi nell'ambito dei rapporti di vicinato disciplinati, in materia di emissioni sonore, dall'art. 844 c.c. [28].

Nel caso della norma civile, pertanto, la tutela del diritto soggettivo si sostanzia nella soluzione di una controversia tra **soggetti privati precisamente individuati**, nel caso della norma penale, nella salvaguardia dell'interesse collettivo, prescindendo dalla specificità del rapporto interindividuale.

Proprio per questa sua peculiarità, relativamente all'art. 844 si ritiene opportuna un'ultima precisazione.

Gli operatori dell'ARPA preposti all'esecuzione di controlli in materia di inquinamento acustico sono tenuti ad intervenire esclusivamente per la salvaguardia dell'interesse pubblico, e dunque a fronte di segnalazioni di presunte violazioni delle norme previste dalla legge quadro o dall'art. 659 c.p.

La soluzione del contenzioso tra privati non rientra, per contro, tra le attività attribuite all'Agenzia. L'art. 844 c.c., pertanto, non riguarda in alcun modo gli obblighi istituzionali espletati dall'ARPA per tramite dei propri dipendenti.

A conclusione di questa breve illustrazione della normativa sulle immissioni acustiche, può essere utile una breve segnalazione dei possibili sviluppi legislativi in materia.

La recente L. 29 luglio 2003, n. 229 recante *"Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – legge di semplificazione 2001"* ha inserito la legge quadro sull'inquinamento acustico, l'art. 659 c.p. e l'art. 844 c.c., nell'elenco dei procedimenti da delegificare e semplificare, con ciò evidenziando l'intenzione del Legislatore di apportare una maggiore chiarezza ed organicità alla regolamentazione della materia.

Anche il disegno di legge governativo per la riforma del Codice Penale (Commissione Nordio) prospetta una prossima evoluzione della normativa.

L'art. 11 del disegno di riforma prevede una modifica sostanziale dell'art. 659 c.p., attraverso la sostituzione delle sanzioni penali di cui al comma 1 ed al comma 2 con ammende di tipo amministrativo.

La depenalizzazione dei reati in materia di inquinamento acustico sembra, dunque, ormai imminente.

Al momento, comunque, nessun cambiamento legislativo è ancora intervenuto.

La normativa in materia, pertanto, rimane quella esaminata nella presente nota illustrativa.

Conclusioni riassuntive.

Alla luce di quanto sopra esposto, diviene utile specificare sul piano operativo cosa deve fare il tecnico ARPA che si occupa di rumore, anche se non sarà esaustivo di tutti gli esempi e i problemi che la pratica operativa può presentare nella quotidianità del lavoro.

Inoltre, per alcuni aspetti relativi, ad esempio, all'irrogazione delle sanzioni amministrative assolute con pagamento di una somma di denaro è necessario approfondire la tematica e avviare corsi di formazione specifica per il personale, prima di definire modi operativi che devono necessariamente essere condivisi con gli addetti.

*<<Le attività di vigilanza e controllo in materia di inquinamento acustico sono svolte dai Comuni e dalle Province nell'ambito delle loro competenze ...>>*, ai sensi dell'art. 15 della Legge Regionale 10 agosto 2001 n.13, che richiama espressamente la legge istitutiva dell'ARPA, L.R. 14 agosto 1999 n. 16.

ARPA interviene per precise e dettagliate richieste del Comune ai sensi della L. 447/1995 e della L.R. 13/2001.

Il Comune si avvale di ARPA, avendo chiarito il contesto amministrativo (Nulla Osta inizio attività, planimetrie dei luoghi, estratto della classificazione acustica, ecc.) relativo all'attività per la quale è richiesto l'intervento ai fini della vigilanza e del controllo, senza escludere la possibilità di controllo nei casi (invero molto meno numerosi) in cui manchino le autorizzazioni/nullaosta necessari, ma il cui fine sia propedeutico ad un intervento ordinatorio o sanzionatorio.

Parimenti, come descritto ampiamente, il Comune dovrebbe richiedere interventi soltanto al di fuori del campo di applicazione dell'art. 844 del Codice Civile, che disciplina espressamente i rapporti fra i privati.

Il superamento dei limiti di emissione e di immissione porta alla segnalazione al Comune della violazione e all'eventuale suggerimento tecnico per ovviare al problema (art. 10 legge quadro 447/1995).

A questo punto si inserisce la problematica relativa alle sanzioni, di cui è detto poc'anzi, che sarà oggetto di un apposito studio e che, allo stato attuale, vede comportamenti differenti nei vari Dipartimenti ARPA, legati alle esperienze ed alle abitudini locali.

La segnalazione all'Autorità Giudiziaria per violazione dell'art. 659 Codice Penale, comma 1 (molto raramente per il comma 2, si vedano gli esempi nel testo) deve avvenire ad opera di ARPA se viene turbata la tranquillità pubblica di un numero indeterminato di persone (non è sufficiente un numero limitato!) e/o se la modalità di esercizio di una attività è "esorbitante" (esempio dei cannoncini spaventapasseri in agricoltura o, più ancora, dell'eccesso di rumore nell'attività di trattenimento danzante), indipendentemente dai valori misurati secondo le norme della L. 447/1995, essendo questi i requisiti sostanziali che definiscono grossolanamente il confine fra ciò che è stato depenalizzato dall'introduzione della legge quadro rispetto al dettato del Codice Penale.

Come si può vedere dalle numerose sentenze di cassazione citate e dalla difficoltà di esporre sinteticamente il quadro normativo di applicazione, il rumore è problematica di non semplice trattazione la cui vigilanza e controllo coinvolge a vario titolo molti soggetti pubblici (Comuni, Province, Forze dell'Ordine, Polizia Locale, ecc.): la chiarezza di interpretazione normativa è dunque basilare per non sovrapporre le competenze (o, viceversa, scaricarle ad altri), creare sussidiarietà fra Enti diversi e migliorare l'efficacia dell'azione complessiva.

I funzionari istruttori

Dr. Maurizio Bassanino

Dr. Marco Menia

Il Direttore del Settore Agenti Fisici  
Dott.ssa Angela Alberici

Il Direttore del Settore Diritto Ambientale  
Avv. Fabio Senes

#### Note:

[1] Cass. Sez. I, 9 maggio 1995; Cass. Sez. I, 11 luglio 1996.

[2] Cass. Sez. I, 22 giugno 1996.

[3] Cass. Sez. I, 20 gennaio 1995; Cass. Sez. I, 7 marzo 2001.

[4] Cass. Sez. I, 3 marzo 1993.

[5] Cass. Sez. I, 7 giugno 1996.

[6] Cass. Sez. I, 1 febbraio 1995; Cass. Sez. I, 4 luglio 1996.

[7] Cass. Sez. I, 14 giugno 1995.

[8] Cass. Sez. I, 17 dicembre 1993.

[9] Cass. Civ. Sez. II, 4 aprile 2001.

[10] Cass. Civ. Sez. II, 27 gennaio 2003.

[11] Cass. Sez. I, 12 marzo 1997; Cass. Sez. I, 19 giugno 1997; Cass. Sez. I, 10 dicembre 1997; Cass. Sez. I, 19 settembre 2000.

[12] Cass. Sez. I, 20 gennaio 1995.

- [13] Cass. Sez. I, 14 dicembre 1992; Cass. Sez. I, 4 dicembre 1995; Cass. Sez. I, 5 febbraio 1998.  
[14] Cass. Sez. I, 21 giugno 2002.  
[15] Cass. Sez. I, 14 giugno 2002.  
[16] Cass. Sez. I, 28 aprile 1997.  
[17] Cass. Sez. I, 13 maggio 1992; Cass. Sez. I, 14 gennaio 2000.  
[18] Cass. Sez. I, 4 luglio 1997; Cass. Sez. I, 21 settembre 1997.  
[19] Cass. Civ. Sez. II, 27 gennaio 2003.  
[20] Cass. Civ. Sez. II, 3 agosto 2001.  
[21] Trib. Como, 21 maggio 1996.  
[22] Cass. Civ. Sez. II, 3 agosto 2001.  
[23] Cass. Civ. Sez. II, 4 aprile 2001.  
[24] Trib. Milano, 28 marzo 2002.  
[25] Cass. Civ. Sez. II, 27 gennaio 2003.  
[26] Corte Appello Torino, 23 marzo 1993; Cass. Civ. Sez. II, 3 febbraio 1999; Cass. Civ. Sez. II, 6 giugno 2000; Cass. Civ. Sez. II, 13 settembre 2000.  
[27] Cass. Civ. Sez. II, 4 aprile 2001.  
[28] Cass. Sez. I, 14 giugno 1995.

## **2. Cenni sull'attività di polizia giudiziaria e sui provvedimenti del giudice penale**

Dopo aver considerato i rapporti tra la disciplina penale e quella amministrativa, resta da fare una breve considerazione sugli aspetti pratici conseguenti l'applicazione delle norme.

Posto che l'attività di indagine deve necessariamente essere adattata alle concrete esigenze di volta in volta individuate, nel nostro caso gli accertamenti si basano sulla constatazione diretta dell'attività disturbante da parte dei tecnici ARPA eseguita attraverso l'impiego di strumentazione tecnica (il fonometro).

Dunque, indipendentemente dai problemi interpretativi esposti al paragrafo precedente, la cui soluzione è rimessa necessariamente all'apprezzamento del magistrato, le misurazioni del rumore vengono effettuate tenendo conto dei limiti fissati dalle disposizioni che disciplinano la materia (la legge quadro e i decreti applicativi sopra richiamati) i quali, si ritiene che costituiscano il punto di riferimento fondamentale per la verifica dell'esistenza del disturbo acustico.

La relazione ARPA che documenta le attività di indagine si rivela come uno dei documenti principali per fondare l'eventuale ipotesi accusatoria. A riguardo, si precisa che le attività in essa descritte entrano nell'eventuale dibattimento quali atti irripetibili.

Si ribadisce inoltre, che assume altresì rilevanza l'acquisizione delle dichiarazioni delle persone informate sui fatti, che potranno riguardare non solo l'intensità del rumore e l'effettivo disturbo arrecato, ma anche altri aspetti del fenomeno quali, ad esempio, le modalità e gli orari d'esercizio dell'attività.

Le contravvenzioni contemplate dall'art. 659 c.p. hanno natura di reato eventualmente permanente, cosicché viene ritenuta ammissibile l'applicazione della misura cautelare reale del sequestro preventivo al fine di interrompere la permanenza del reato in atto o di evitare che la disponibilità dello strumento utilizzato possa agevolare successive violazioni della disposizione penale.

Peraltro, la Corte di cassazione, nell'ammettere l'applicabilità della misura cautelare, ha però correttamente precisato i limiti entro cui essa debba estendere la propria efficacia.

In proposito si è escluso che possa operarsi il sequestro di un immobile quando questo sia estraneo al reato, costituendo solo il luogo dove il reato è stato commesso. Ciò è stato statuito in due casi: in uno si trattava di un circolo all'interno del quale era stato installato un impianto di diffusione sonora che generava rumori molesti, mentre nell'altro caso veniva riconosciuta l'illegittimità della misura cautelare applicata ad un pubblico esercizio per i rumori derivanti dall'attività che vi veniva svolta, ma causata dagli avventori all'esterno del locale.

Quindi, sulla scorta delle indicazioni fornite dalla Suprema corte, la misura viene applicata solo sugli strumenti utilizzati per la produzione del rumore.

In tal modo, tra l'altro, è anche possibile salvaguardare contestualmente le esigenze di tutela della quiete pubblica e quelle economiche del contravventore, subordinando la restituzione del bene sequestrato all'adempimento di specifiche prescrizioni.

Tale soluzione, consentita dall'art. 85 disp. att. c.p.p., può essere attuata con modalità diverse che vanno dagli interventi più radicali quali, ad esempio, la sostituzione degli impianti rumorosi o l'esecuzione di opere di bonifica acustica, agli accorgimenti meno gravosi ma comunque efficaci quali, ad esempio, l'apposizione di sigilli<sup>38</sup>.

## **APPENDICE 9**

### **“LO STRUMENTO DELL’ORDINANZA CONTINGIBILE E URGENTE NEL DIRITTO AMBIENTALE” - SETTORE DIRITTO AMBIENTALE E SUPPORTO AI DIPARTIMENTI DELL’ARPA DEL 07.10.03 (PROT. N. 10926)**

#### **ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI E TUTELA DELL’AMBIENTE**

Le ordinanze contingibili e urgenti, al pari delle altre categorie di provvedimenti amministrativi, rappresentano strumenti della Pubblica Amministrazione in grado di produrre modificazioni nella sfera dei diritti e dei doveri soggettivi nei confronti dei destinatari cui sono rivolte. Sono espressione del potere autoritativo della Pubblica Amministrazione, in quanto svincolate dal consenso dei soggetti da esse direttamente interessati, e traggono la propria legittimità dalla finalità attribuita loro dalla legge, consistente, in ultimo, nella salvaguardia dell’interesse pubblico.

Ciò che differenzia le ordinanze contingibili e urgenti dagli altri provvedimenti amministrativi è il loro carattere straordinario. Esse, infatti, costituiscono uno strumento eccezionale di intervento, atto a consentire alla Pubblica Amministrazione di prevenire o eliminare gravi pericoli per l’incolumità dei cittadini in presenza di situazioni imprevedibili di emergenza, non fronteggiabili per mezzo dei normali provvedimenti amministrativi (C. Stato, V, 9 ottobre 2002, n. 5423). Proprio per questa loro peculiare natura, i provvedimenti d’urgenza si collocano in una posizione singolare nel nostro ordinamento.

Se per l’art. 97 Cost. l’attività amministrativa è interamente disciplinata dalla legge, posto che in un regime parlamentare la legge è l’espressione più rappresentativa della volontà popolare, nel caso delle ordinanze contingibili e urgenti questo principio sembra incorrere in una palese violazione, anche se, a ben vedere, solo apparente.

Dette ordinanze, infatti, a causa della situazione di particolare eccezionalità e urgenza cui sono chiamate a far fronte, non solo sfuggono ad una definizione normativa del loro contenuto, ma possono esplicitarsi liberamente, ove ciò si renda necessario, anche *contra legem*, in tutte le materie non coperte da riserva assoluta di legge.

Neppure in questo caso, però, il principio della legalità viene effettivamente trasgredito. L’effetto delle ordinanze, infatti, non è mai abrogativo, ma meramente derogatorio: esse non modificano la disciplina vigente, ma ne sospendono soltanto l’applicazione, in via temporanea, fino alla cessazione della situazione di grave necessità e urgenza.

Le ordinanze, peraltro, devono sempre essere adottate **nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento**. Esse devono fondarsi su una **congrua motivazione** e seguire un’istruttoria adeguata. La situazione di pericolo che giustifica l’emanazione di provvedimenti contingibili e urgenti deve risultare da inequivoci accertamenti tecnici.

Per essere legittima, l’ordinanza deve rivelarsi idonea alla situazione di rischio ed essere emanata **entro ragionevoli limiti temporali** dati dalla persistenza della situazione eccezionale verificatasi. Essa non deve risultare sproporzionata rispetto al fine perseguito. In altri termini, per suo tramite non deve essere imposto un sacrificio privato eccessivo quando la salvaguardia dell’interesse pubblico possa essere raggiunta attraverso **misure alternative** (C. Stato, VI, 16 aprile 2003, n. 1990).

La situazione di pericolo, inoltre, deve essere **attuale e concreta**: l’ordinanza non può mirare genericamente a realizzare un miglioramento in assenza di un’effettiva minaccia per l’incolumità dei cittadini (C. Stato, V, 2 aprile 2001, n. 1904). Il pericolo deve rivelarsi **eccezionale ed imprevedibile**, e dunque non fronteggiabile con i mezzi ordinari dell’ordinamento (C. Stato, V, 2 aprile 2001, n. 1904). Deve rappresentare una situazione di **effettiva emergenza**, e richiedere, di conseguenza, un intervento amministrativo immediato (C. Stato, V, 2 aprile 2003, n. 1678), fermo restando che, a fondamento del provvedimento d’urgenza, non è richiesta la sussistenza di un danno, ma il rischio oggettivo che questo si realizzi (C. Stato, V, 2 dicembre 2002, n. 6624). Parimenti, non è necessario che la situazione pregiudizievole si sia verificata in epoca prossima all’adozione dell’ordinanza, essendo il requisito dell’urgenza riferito al pericolo e non al fatto generatore del rischio (C. Stato, V, 2 aprile 2001, n. 1904). Proprio a fronte del presupposto della sussistenza di una situazione di emergenza e dunque dei tempi necessariamente rapidi richiesti per l’adozione dei provvedimenti d’urgenza, nonché, nel contempo, della natura autoritativa e dell’incidenza diretta ed immediata di questi sulle situazioni giuridiche soggettive, i soggetti legittimati ad esercitare il potere di ordinanza sono stati individuati nel nostro ordinamento in ben precisi organi monocratici della Pubblica Amministrazione, favorendo, per questa via, una semplificazione del processo decisionale. Essi

sono: il Presidente del Consiglio dei Ministri, i Ministri, il Presidente della Giunta regionale, il Presidente della Giunta provinciale, il Sindaco, il Prefetto. In materia ambientale, il ricorso allo strumento dei provvedimenti d'urgenza è stato previsto dalla legge solo parzialmente ed in tempi piuttosto recenti.

La stessa salvaguardia dell'ambiente quale funzione amministrativa a sé stante, distinta rispetto alle altre attività della Pubblica Amministrazione, ha trovato un riconoscimento normativo solo negli ultimi decenni. È emblematico, in questo senso, che la Carta costituzionale abbia menzionato esplicitamente l'ambiente, per attribuirne la potestà legislativa esclusiva allo Stato, solo in seguito alla riforma del suo titolo V, intervenuta due anni or sono (L. Cost. n. 3 del 2001).

Altrettanto emblematico, sul piano dell'organizzazione e dell'attività amministrativa, è che il Ministero dell'ambiente sia stato istituito in Italia solo nel 1986, per dare organicità ai nuovi, numerosi interventi legislativi in materia, e che solo a partire dal 1993, dopo il referendum popolare del 18 aprile, siano state abrogate le competenze del Servizio Sanitario Nazionale relative alla prevenzione collettiva connesse al controllo ambientale e sia stata avviata la separazione funzionale tra sanità ed ambiente con l'istituzione dell'ANPA e delle ARPA ed APPA territoriali.

Le ordinanze contingibili e urgenti sono state introdotte nel nostro ordinamento con il t.u. 4 febbraio 1915 n. 148, art. 153, che ha attribuito al Sindaco un generale potere *extra ordinem* per tutti i casi di urgenza e necessità in ambito locale.

Nonostante la loro peculiare natura di provvedimenti eccezionali d'urgenza, la potestà per la Pubblica Amministrazione di ricorrervi per affrontare le situazioni di emergenza di inquinamento ambientale non è stata prevista espressamente dalla legge che negli ultimi decenni, peraltro in modo solo parziale. La legge istitutiva del sistema sanitario nazionale (L. 23 dicembre 1978, n. 833, art. 32) e la legge di riforma delle autonomie locali (L. 8 giugno 1990 n. 142, art. 38), recepita, unitamente al sopra citato regio decreto del 1915, nel "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, artt. 50, 54), hanno precisato le competenze dei soggetti legittimati ad emanarle, senza nel contempo individuare gli ambiti specifici entro i quali dette competenze potessero essere esercitate.

Il menzionato testo unico attribuisce l'adozione dei provvedimenti d'urgenza allo Stato o alle Regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali e, in ambito locale, o fino a quando non siano intervenuti i soggetti competenti per le situazioni di pericolo che interessino il territorio di più comuni, al Sindaco: in materia sanitaria, quale rappresentante della comunità locale, negli altri casi, quale ufficiale di governo, soggetto al potere sostitutivo del Prefetto in caso di inadempimento.

Riferimento esplicito del D.Lgs. 267/2000 all'esercizio di un potere di ordinanza finalizzato alla tutela dell'ambiente riguarda la potestà del Sindaco di modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici, nei casi di emergenza connessi con il traffico o con **l'inquinamento atmosferico o acustico** (art. 54, c.3). Un primo rilevante correttivo a questo sostanziale "vuoto" normativo viene introdotto nel nostro ordinamento con la legge quadro sull'inquinamento acustico: l'art. 9, c. 1, della L. 26 ottobre 1995, n. 447 conferisce al Sindaco, al Presidente della Provincia, al Presidente della Giunta regionale, al Prefetto, al Ministro dell'ambiente ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, nell'ambito delle rispettive competenze, il potere di ordinare con provvedimento motivato il ricorso temporaneo a eccezionali **forme di contenimento o di abbattimento delle emissioni sonore**, inclusa l'inibitoria parziale o totale di determinate attività, qualora ciò sia richiesto da eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente. La novità del citato dettato legislativo riguarda non soltanto il riferimento esplicito del potere di ordinanza alle situazioni di pericolo ambientale, ma l'attribuzione di una specifica competenza in materia anche all'organo provinciale.

Dopo questo primo riconoscimento normativo, il potere di ordinanza della Pubblica Amministrazione finalizzato alla salvaguardia dell'ambiente viene esteso alla **gestione dei rifiuti** con il cosiddetto decreto "Ronchi" (D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22).

Ai sensi dell'art. 13, c. 1, del succitato decreto il Presidente della Giunta regionale, il Presidente della Provincia ed il Sindaco, nell'ambito delle rispettive competenze, possono emettere ordinanze contingibili ed urgenti, anche in deroga alle disposizioni vigenti, per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti finalizzate alla tutela della salute pubblica e dell'ambiente in presenza di situazioni di eccezionale ed urgente necessità.

Ulteriore estensione della potestà di adozione di provvedimenti d'urgenza in materia ambientale viene disposta, infine, dal D.Lgs. 11 maggio 1999 n. 152, recante disposizioni sulla **tutela delle acque**

dall'inquinamento, il cui art. 10 affida espressamente al Presidente della Giunta regionale ed al Presidente della Provincia il potere di adottare provvedimenti specifici e motivati, integrativi o restrittivi degli scarichi o degli usi delle acque.

Per quanto concerne gli altri fenomeni di inquinamento, diversamente che nel caso dei rifiuti, delle emissioni sonore e dell'ambiente idrico, la possibilità della Pubblica Amministrazione di esercitare poteri di ordinanza non è stata prevista esplicitamente in nessun testo legislativo.

Ciononostante, l'interpretazione giurisprudenziale della normativa vigente permette di ritenere legittima l'estensione della potestà di adottare provvedimenti d'urgenza anche a situazioni di emergenza ambientale non disciplinate, sotto questo profilo, direttamente dalla legge.

Particolarmente significativa, al riguardo, è la sentenza 1904/2001 del Consiglio di Stato sui limiti posti al potere di ordinanza contingibile ed urgente del Sindaco in materia ambientale, nella quale l'adozione di provvedimenti d'urgenza viene correlata <<alla possibilità di intendere la tutela dell'igiene e della salute pubblica in senso estensivo ed evolutivo come protezione dell'ambiente in tutte le sue componenti essenziali>> (C. Stato, V, 2 aprile 2001, n. 1904).

Già in precedenza l'organo giurisdizionale si era espresso in questo senso, ritenendo legittima l'emanazione di ordinanze anche quando la salute pubblica sia minacciata da fenomeni di inquinamento ambientale (C. Stato, V, 19 maggio 1998, n. 623).

Il richiamo operato dalle due sentenze è all'ex art. 38 della L. 142/1990 (ora artt. 50 e 54 del D.Lgs. 267/2000), interpretato in senso estensivo dal Consiglio di Stato sulla base del riconoscimento esplicito di una stretta saldatura tra la tutela dell'ambiente e quella della salute.

Questa interpretazione estensiva è stata ripresa dall'organo giurisdizionale (C. Stato, ordinanza 13 settembre 2001 n. 730) in relazione all'adozione di provvedimenti d'urgenza in materia di **elettrosmog** e, in ultimo, dal giudice amministrativo a riguardo di ordinanze emanate per prevenire pericoli di **inquinamento elettromagnetico ed aereo** (TAR Campania, sez. I, 30.03.2001 n. 1426, T.A.R. Emilia Romagna, sez. di Parma, 12 giugno 2003 n. 303, T.A.R. Friuli - Venezia Giulia, 26 maggio 2003 n. 202).

Fermi restando i presupposti formali e sostanziali contemplati dall'ordinamento per l'esercizio del potere di ordinanza, non sembrano, dunque, esservi dubbi sulla *legittimità dell'adozione di ordinanze contingibili e urgenti in presenza di situazioni di emergenza ambientale* da parte dei soggetti competenti della Pubblica Amministrazione.

Il funzionario istruttore  
Avv. Fabio Senes

Il Direttore del Settore Diritto Ambientale  
Dr. Marco Menia



**APPENDICE 10**  
**SCHEMA DI ORDINANZA PER IL SUPERAMENTO DEI LIMITI DI RUMORE**

COMUNE DI.....

prot. n°.....  
n°.....

R.O.

**IL SINDACO**

Visto l'esposto (la segnalazione) prevenuta in data ....., prot. n° .....del....., col quale il venivano lamentati continui e rilevanti disturbi di natura acustica, presumibilmente causati dall'impianto/i (macchina / lavorazione, ecc.) della ditta....., situata nel Comune di..... in .....Via.....n° .....

Viste le note prot n .....del e n° .....del .....dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (A.R.P.A.) – Dipartimento di..... ;

Rilevato che con nota prot..... n°..... del il Comune ha richiesto alla stessa A.R.P.A. di .....di effettuare le necessarie verifiche tecnico-strumentali;

Vista la nota prot. n° .....del.....dell'A.R.P.A. di che si allega in copia, con la quale si comunicano gli esiti dell'indagine fonometrica eseguita presso l'abitazione sita a .....in Via ..... dai tecnici della stessa A.R.P.A. – U.O. Sistemi Ambientali – Ufficio Agenti Fisici, al fine di valutare il disturbo arrecatovi dall'attività della ditta .....

Rilevato che dagli esiti dell'accertamento suddetto risulta che le emissioni sonore prodotte dall'impianto/i (macchina / lavorazione, ecc.) della suddetta impresa eccedono il limite differenziale di cui all'art. 6 del DPCM 1.3.91 e art. 4 – DPCM 14.11.97 (e/o il limite assoluto di emissione – art. 2 e alleg. 2, tab. B – DPCM 14.11.97);

- Considerato che quanto sopra rappresenta un inquinamento acustico che determina implicazioni igienico sanitarie con pregiudizio della salute pubblica;
- Visto il DPCM 01.03.91 (*solo in caso di Comuni non dotati di classificazione acustica del territorio*);
- Visto il DPCM 14.11.97;
- Visto l'art. 9 della legge 447/95;
- Visto l'art. 50, 5° comma del D.Lgs. 18.08.2000, n. 267;

**ORDINA**

Alla ditta.....con sede legale a .....in Via .....n°.....  
e sede produttiva a..... Via .....n° ....., nella persona del legale rappresentante Sig. .... nato a..... il..... e residente a .....in..... Via..... n°..... ,  
quanto segue:

1. di adottare con effetto immediato nelle modalità operative, tutti gli accorgimenti necessari a limitare le emissioni rumorose, con particolare riguardo alle aree confinanti con le abitazioni;
2. di predisporre e trasmettere a questo Comune, entro e non oltre dieci giorni (o altro termine) dalla notifica della presente ordinanza, un piano di bonifica redatto da un tecnico competente in acustica ambientale, che specifichi gli interventi per ricondurre la rumorosità entro i limiti di legge, avvertendo che comunque, entro trenta giorni (o altro termine) dalla notifica della presente ordinanza, dovranno essere realizzati tutti gli interventi tecnici necessari a ricondurre le emissioni acustiche entro i limiti stabiliti dalla normativa vigente;
3. di trasmettere contestualmente copia del piano di bonifica di cui sopra anche all'A.R.P.A. – Dipartimento di U.O. Sistemi Ambientali – Ufficio Agenti Fisici, Via città

**MANDA**

All'Ufficio Messi Comunali di provvedere:

- a) alla notifica del presente provvedimento al legale rappresentante della ditta obbligata come meglio distinto nella parte dispositiva;
- b) alla trasmissione all'A.R.P.A. – Dipartimento di....., come meglio individuata al precedente punto 3, con richiesta di esprimere un parere tecnico sulle modalità di intervento previste dal piano di

bonifica presentato dalla ditta disturbante e quindi di accertarne la conformità ai limiti di legge;  
c) alla trasmissione all'A.S.L. di.....;  
d) alla trasmissione al Corpo di Polizia Locale di .....

Si comunica che, ai sensi dell'art. 3, comma 4 della legge 07.08.1990 n. 241, avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale di Milano da notificarsi a questo Comune entro il termine di 60 giorni dalla data di notifica della presente.

Dalla Residenza Municipale, lì .....

IL SINDACO

**APPENDICE 11**  
**IRROGAZIONE DELLA SANZIONE AMMINISTRATIVA**  
**PER IL SUPERAMENTO DEI LIMITI DI RUMORE**

COMUNE DI.....

prot. n°.....

R.O. n°.....

**IL RESPONSABILE DI UFFICIO**

Vista la relazione tecnica dell'A.R.P.A. che si allega in copia, ascritta al protocollo comunale n° ..... del ....., con la quale sono stati comunicati gli esiti dell'indagine fonometrica condotta presso l'abitazione sita in .....

Via ..... dai tecnici della stessa A.R.P.A. – Dipartimento di ..... U.O Sistemi Ambientali – Ufficio Agenti Fisici, al fine di valutare il presunto inquinamento acustico causata dall'attività della ditta....., con sede legale in Via .....

Rilevato che dall'indagine di cui sopra risulta che il rumore prodotto dall'attività svolta nello stabilimento sito in ..... Via ..... eccede il limite differenziale di cui all'art. 6 del DPCM 1.3.91 e art. 4 – DPCM 14.11.97 (e/o il limite assoluto di emissione – art. 2 e alleg. 2, tab. B – DPCM 14.11.97);

- Visto il DPCM 01.03.91 (*solo in caso di Comuni non dotati di classificazione acustica del territorio*)
- Visto il DPCM 14.11.97;
- Visto l'art. 10, comma 2° (*in caso di Comuni zonizzati*) / comma 3° (*in caso di Comuni non zonizzati*) della legge 447/95;
- Visto l'art. 16 della legge 24.11.1981, n. 689;

**INGIUNGE**

al Sig. ...., nato a .....e residente a in..... Via ....., in qualità di titolare/legale rappresentante della ditta ....., con sede legale a ..... e stabilimento produttivo a ....., di pagare la somma di € ....., quale sanzione amministrativa per la violazione di cui all'art. 10, comma (2°/3°) della Legge 26.10.1995, n. 447 entro il termine di sessanta giorni dalla notificazione della presente presso la Tesoreria Comunale (Banca.....).

**DISPONE**

la notifica della presente ingiunzione al presso la sede legale della ditta sita in .....;  
la trasmissione della presente, per conoscenza, all'Ufficio Ragioneria del Comune.

Il Responsabile dell'Ufficio

*Ai sensi dell'art. 18 della Legge 24.11.1981, n. 689 è possibile far pervenire a questo Comune scritti difensivi o documenti e si potrà chiedere di essere ricevuti e sentiti dalla medesima autorità.*

**APPENDICE 12**  
**SCHEMA DI AUTOCERTIFICAZIONE RELATIVO ALLA PREVISIONE DI IMPATTO ACUSTICO**

Spett.le Comune di.....

**Oggetto: Autocertificazione sulla previsione di impatto acustico – Dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà.**

Ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 47 DPR 28.12.00 n. 445, con le modalità previste dall'art. 38 del decreto medesimo, ai sensi della L.R. 10.08.01 N. 13, art. 5, 4° comma, il sottoscritto:

Cognome e nome ....., legale rappresentante della  
..... nato a ..... il , residente a ..... Via .....  
P.IVA ..... Tel. .... Fax .....

Sotto la propria responsabilità e consapevole delle sanzioni penali previste per le dichiarazioni mendaci, così come stabilito dall'art. 76 DPR 455/00, sulla base delle considerazioni in merito a:

- Inquadramento urbanistico della zona interessata all'insediamento e delle zone limitrofe;
- Viabilità;
- Clima acustico attuale dell'area di insediamento e di quelle adiacenti,

Visto l'art. 5 della L.R. 13/01 e l'art. 6 della DGR 7/8313 del 08u.03.02,

**DICHIARA**

La compatibilità del seguente nuovo insediamento in progetto (*specificare dati del progetto e impresa titolare dello stesso; impresa titolare dell'attività e legale rappresentante; tipo di attività esercitata*)

.....  
.....con il clima acustico presente nell'area, senza superamenti dei limiti normativi in materia di rumore.

*Si allega copia del documento di riconoscimento del sottoscritto in corso di validità.*

Data.....

Firma

**APPENDICE 13**  
**PROBLEMI OPERATIVI PER LE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO FERROVIARIO**

Non v'è dubbio ogni altra emissione sonora diversa da quella rappresentata dal transito dei convogli ferroviari (treni in sosta, emissioni da altoparlanti in stazione, ecc), debba essere compresa nell'infrastruttura ferroviaria e quindi disciplinata dallo stesso DPR 459/98.

All'art. 2 il decreto stabilisce che il disposto degli artt. 2, 6 e 7 del DPCM 14.11.97 non si applica alle infrastrutture ferroviarie (non si applicano, cioè, i limiti di emissione, attenzione e qualità).

Tuttavia, il sistema di misura che il legislatore ha previsto per il rumore ferroviario (allegato C del DM 16.03.98) contempla solo il rilevamento strumentale per i transiti dei convogli, senza che sia prevista un'autonoma disciplina per il rumore prodotto da altri componenti dell'infrastruttura. Allora ci si chiede quale sia la tecnica di misura idonea a rilevare tali emissioni. L'unica metodica di misura applicabile in tal caso è quella definita per le sorgenti fisse.

Ma tenuto conto che l'art. 4, comma 3 del DPCM 14.11.97 esclude espressamente l'applicabilità del criterio differenziale alle infrastrutture dei trasporti, il solo limite di confronto dovrebbe essere quello assoluto di immissione (o di zona, per i comuni sprovvisti di classificazione acustica). Al limite (e non senza forzatura), ciò può essere ritenuto coerente se il problema è rappresentato da sorgenti ubicate in una stazione di capolinea; invece, qualora si tratti di una stazione di passaggio (es., rumori da altoparlanti), oltre al valore di rumore emesso dalla sorgente fissa, deve considerarsi anche quello prodotto dai convogli in transito. In tal caso si ritiene che relativamente al passaggio dei treni debba applicarsi la metodologia di cui all'allegato C del DM 16.03.98, anche se così operando, il rumore della sorgente fissa non verrebbe esattamente considerato. Ma tant'è, purtroppo bisogna ammettere che sulla questione non esiste una sufficiente chiarezza normativa.

Peraltro, ad un quesito del Dipartimento di Como, l'ANPA si è espressa diversamente (note 1557 del 24.01.01 e 7577 del 02.04.01): in merito al rumore prodotto dai treni fermi in una stazione di capolinea, ha ritenuto applicabile il DPCM 14.11.97 nella sua interezza. Anche in considerazione di tale parere, volendo individuare comunque una regolamentazione, si può ritenere che il rumore prodotto da tali attività, possa essere misurato con una normale tecnica di campionamento utilizzata per le sorgenti fisse (escludendo quindi le emissioni derivanti dai passaggi dei convogli) e che i valori ottenuti, però, all'interno della fascia di pertinenza dell'infrastruttura, debbano essere confrontati con i limiti del DPR 459/98 (e non con quelli di immissione o di zona); relativamente al criterio differenziale, sembra pacifico che esso sia sempre inapplicabile, visto che è la stessa norma ad escluderlo espressamente (art. 4, comma 3 del DPCM 14.11.97).

**IN OCCASIONE DELLA SOPRA RICHIAMATA RISPOSTA DELL'ANPA AL DIPARTIMENTO DI COMO DI CUI SOPRA, L'ANPA HA ANCHE RIBADITO LA NECESSITÀ DI UN'INTERPRETAZIONE AUTENTICA DELLE NORME DA PARTE DEL MINISTERO. CONSIDERATA LA COMPLESSITÀ DELLA MATERIA, NON POSSIAMO CHE CONCORDARE E AUSPICARE UN IMMEDIATO INTERVENTO IN TAL SENSO.**