

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MONTRESORI, GOLFARI, DE GIUSEPPE, MAZZOLA, COLOMBO, FOSCHI, MEO, INZERILLO, D'AMELIO, FONTANA Albino, DONATO, RUFFINO, LAURIA, MINUCCI Daria, COLOMBO SVEVO, BARGI, PINTO, DI LEMBO, FABRIS, GUZZETTI, CITARISTI, COVIELLO e DI NUBILA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 SETTEMBRE 1992

Tutela dell'ambiente dall'inquinamento acustico

ONOREVOLI SENATORI. - L'inquinamento acustico costituisce in questi ultimi tempi un problema urgente da risolvere in quanto il «rischio» rumore determina un impatto rilevante su tutte le funzioni umane ed è responsabile di varie forme di danno fisico e psichico. La normativa vigente in materia di inquinamento acustico non può ritenersi pienamente idonea per affrontare adeguatamente un fenomeno cui l'opinione pubblica è attualmente molto sensibile.

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

Non sono però posti dei parametri precisi, sicchè è una norma che comporta un lungo contenzioso civile che alla fine verrà risolto in modo diverso a seconda delle singole fattispecie. Sotto il profilo penale c'è poi l'articolo 659 del codice penale che proibisce i rumori molesti, senza comunque dettare anch'esso alcun criterio per l'individuazione di essi. L'unica possibilità per tentare di dare una soluzione al problema è quella di predisporre gli strumenti per un'azione della pubblica amministrazione in modo da assicurare una adeguata regolamentazione, soprattutto preventiva.

Attualmente le competenze in materia di inquinamento acustico sono delle regioni, essendosi riservato lo Stato, al momento di

trasferimento delle competenze, solo alcune attribuzioni di carattere generale ed avendo conferito ai comuni competenze di interesse locale.

Nel settore manca una chiara e completa normativa concernente gli strumenti operativi a disposizione dell'amministrazione: l'unico strumento veramente efficace attualmente previsto è quello contemplato dall'articolo 2, comma 14, della legge 8 luglio 1986, n. 349, il quale dispone che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro della sanità vengono stabiliti i limiti massimi di esposizione alle emissioni sonore.

Di tale strumento si è avvalso di recente il Governo, il quale ha emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° marzo 1991, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 57, dell'8 marzo 1991, concernente «Limiti massimi di esposizione al rumore negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno».

In tale decreto sono previsti: limiti massimi di esposizione al rumore stabiliti con riferimento alla suddivisione in zone del territorio comunale ai fini acustici; indicazione, per quanto riguarda la valutazione del rumore, sia del criterio del limite massimo di esposizione (numero di *decibel* che le varie sorgenti sonore non possono superare in una determinata zona) sia del criterio del limite massimo differenziale (concernente il livello di rumore che una fonte specifica non può superare rispetto al rumore provocato da tutte le altre sorgenti sonore); determinazione delle tecniche di rilevamento e di misura dell'inquinamento acustico; previsione di piani di risanamento da redigersi da parte dei comuni sulla base delle indicazioni fornite dalle regioni; previsione di un regime transitorio sia per quanto riguarda il riferimento territoriale dei limiti massimi di esposizione al rumore (mediante un rinvio alla zonizzazione urbanistica) sia per ciò che concerne la possibilità di adeguamento graduale ai nuovi limiti da parte delle imprese.

Il disegno di legge-quadro sull'inquinamento acustico, approvato dal Senato il 31

luglio 1971 (in un testo unificato dei disegni di legge nn. 1457-*bis*, 2128 e 2803) ma non esaminato dalla Camera dei deputati prima della fine della X legislatura, pur tenendo conto delle disposizioni dettate con il predetto decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, si proponeva di dotare l'amministrazione di ulteriori strumenti, specie di carattere preventivo, quali la possibilità di stabilire i requisiti acustici delle sorgenti sonore; di dare precise indicazioni sull'esercizio di poteri regionali; di predisporre un adeguato sistema sanzionatorio; di prevedere potestà straordinarie d'intervento; di disciplinare la potestà regolamentare del Governo; di concedere un idoneo sostegno finanziario alla manovra di risanamento ambientale.

La presente proposta è limitata alle norme di tutela dell'ambiente dall'inquinamento acustico per la difesa degli ambienti abitativi e dell'ambiente esterno.

Diversa, infatti, è la problematica del rumore prodotto in ambiente di lavoro, la quale coinvolge questioni che attengono alla sfera di rapporti industriali e della tutela del lavoro, che hanno una loro peculiare specificità e che ben difficilmente possono essere assimilate a quelle relative alla tutela dell'ambiente inteso nel senso ampio fatto proprio dalla legge 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente: esistono peraltro, nel campo della tutela del lavoro dall'inquinamento acustico, una specifica normativa nazionale ed una normativa comunitaria.

Il testo proposto all'articolo 1 definisce il campo di intervento - tutela dell'ambiente esterno ed abitativo - nonché il ruolo di «legge cornice» per quanto riguarda le regioni a statuto ordinario e di norme fondamentali di riforma economica-sociale della Repubblica per ciò che concerne le regioni a statuto speciale e le provincie autonome di Trento e di Bolzano aventi in materia competenza esclusiva.

Nell'articolo 2 vengono precisate quali sono le competenze dello Stato in materia. Al riguardo assume una particolare importanza l'attribuzione relativa alla determinazione dei requisiti acustici delle sorgenti

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sonore, potendosi in tal modo intervenire sull'origine stessa delle emissioni rumorose. Nello stesso articolo 2 sono fatte espressamente salve, fino a nuove prescrizioni da dettarsi con gli appositi procedimenti ivi previsti, le disposizioni di cui al citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° marzo 1991.

Nell'articolo 3 viene affidato alle regioni - cui spetta in via generale la competenza in materia - il compito di stabilire con legge gli aspetti fondamentali dell'azione amministrativa del settore, evidenziandosi in particolare la necessità che:

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

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

Negli articoli 4 e 5 sono previste le competenze delle province e dei comuni, evidenziandosi per questi in particolare:

a) i compiti nella suddivisione del territorio comunale e l'adozione di piani di risanamento acustico;

b) la determinazione delle modalità di controllo dei progetti e delle opere realizzate;

c) l'aggiornamento, entro un anno, dei regolamenti locali.

All'articolo 6 è prevista, per i casi di urgente necessità, la possibilità di adottare, a seconda delle rispettive competenze, ordinanze contingibili e urgenti da parte del sindaco, del presidente della provincia, del presidente della giunta regionale e del Ministro dell'ambiente.

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

In conclusione si può affermare che il testo predisposto conferma sostanzialmente le norme del citato disegno di legge-quadro della X legislatura, tenendo conto:

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

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

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

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità della legge)

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

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

Art. 2.

(Competenze dello Stato)

1. Sono di competenza dello Stato:

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

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

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

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

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

f) la indicazione, con decreto del Ministro dei lavori pubblici di concerto con i Ministri dell'ambiente e dei trasporti, dei criteri per la progettazione ed esecuzione delle costruzioni edilizie e infrastrutture dei trasporti, ai fini della tutela dell'inquinamento acustico.

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

Art. 3.

(Competenze regionali)

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

a) i criteri in base ai quali i comuni procedono alla suddivisione del proprio territorio nelle zone previste dalle vigenti disposizioni per l'applicazione dei limiti di esposizione ai rumori stabilendo il divieto di ogni contatto diretto di aree i cui limiti di esposizione al rumore si discostano in misura superiore a 5 *decibel*;

b) i poteri sostitutivi in caso di inerzia dei comuni;

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

c) l'inefficacia di nuovi strumenti urbanistici generali o particolareggiati che prevedano insediamenti senza previa classificazione delle zone;

d) le procedure e gli eventuali ulteriori criteri, oltre a quelli previsti dall'articolo 4 del citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° marzo 1991, per la predisposizione e adozione da parte dei comuni di piani di risanamento acustico;

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

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

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

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

Art. 4.*(Competenze delle province)***1. Sono di competenza della provincia:**

a) le funzioni amministrative previste dalla legge 8 giugno 1990 n. 142;

b) le competenze assegnate dalla legge regionale di cui al precedente articolo 3.

Art. 5.*(Competenze dei comuni)*

1. Sono di competenza dei comuni che li stabiliscono, secondo le leggi statali e regionali ed il proprio statuto:

a) la suddivisione del territorio comunale secondo i criteri previsti dall'articolo 3 della presente legge;

b) l'adozione dei piani di risanamento di cui all'articolo 4 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° marzo 1991;

c) la determinazione delle modalità di controllo, all'atto dell'esame dei progetti, del rilascio della concessione edilizia e dei provvedimenti comunali che abilitano alla utilizzazione degli immobili e delle infrastrutture, del rispetto della normativa per la tutela dell'inquinamento acustico;

d) la rilevazione, il controllo, la disciplina integrativa e la prevenzione delle emissioni sonore, in particolare dell'inquinamento acustico prodotto dai veicoli e motoveicoli a motore.

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

Art. 6.

(Ordinanze contingibili ed urgenti)

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

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

Art. 7.

(Sanzioni penali)

1. Chiunque non ottempera al provvedimento legittimamente adottato dall'autorità competente ai sensi dell'articolo 6, è

punito, se il fatto non costituisce più grave reato, con l'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda da lire 2.000.000 a lire 10.000.000.

2. Chiunque, nell'esercizio o nell'impiego di una sorgente fissa o mobile di emissioni sonore, supera i limiti di accettabilità fissati in conformità al disposto dell'articolo 2 è punito con l'ammenda da lire 1.000.000 a lire 5.000.000.

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

Art. 8.

(Sanzioni amministrative)

1. La violazione delle norme contenute nei regolamenti di esecuzione di cui all'articolo 9 è punita con sanzioni amministrative da lire 500.000 a 3.000.000, ferme restando l'applicazione delle sanzioni penali qualora il fatto costituisca reato a norma delle vigenti leggi.

Art. 9.

(Regolamenti di esecuzione)

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

Art. 10.

(Contributi agli enti locali ed alle imprese)

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

2. All'onere derivante dalla previsione del comma 1 provvedono le regioni nell'ambito dei rispettivi bilanci.

3. Alle imprese industriali che sono tenute ad effettuare interventi di riconversione tecnologica di macchine, impianti, dispositivi e prodotti per adeguarli ai limiti di cui all'articolo 2, ovvero alle prescrizioni di cui al piano di risanamento, ovvero per adottare misure di riduzione alla sorgente delle emissioni sonore, sono concessi in via prioritaria, con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato di concerto con il Ministro dell'ambiente, i contributi previsti dagli articoli 14 e seguenti della legge 17 febbraio 1982, n. 46.

Art. 11.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore sessanta giorni dopo la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.