

LEGGE QUADRO ACUSTICA, UN BILANCIO DOPO 30 ANNI

IMPATTO, PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA DEL SISTEMA DI TUTELA DALL'INQUINAMENTO ACUSTICO INTRODOTTO CON LA LEGGE QUADRO 447/1995. BENE LA GOVERNANCE MULTILIVELLO, RESTANO CRITICITÀ APPLICATIVE RELATIVE AI PIANI DI CONTENIMENTO E ABBATTIMENTO DEL RUMORE E UNA DISOMOGENEITÀ SUL TERRITORIO.



FOTO: MARIANA SERDYNSKA - SHUTTERSTOCK

La legge 26 ottobre 1995, n. 447 (di seguito legge quadro) ha introdotto i principi fondamentali per la tutela dell'ambiente esterno e dell'ambiente abitativo dall'inquinamento acustico, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 117 della Costituzione, definendo un quadro unitario e una ripartizione di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali.

La definizione di "inquinamento acustico" è legata all'introduzione di rumore nell'ambiente abitativo o nell'ambiente esterno tale da arrecare fastidio o disturbo alle attività umane e al riposo, costituire un pericolo per la salute umana, deteriorare ecosistemi e beni materiali o interferire con le legittime fruizioni degli ambienti stessi.

Tempo di bilanci

A 30 anni dall'emanazione della legge quadro è possibile valutarne l'impatto, analizzando i punti di forza e i punti di debolezza al fine di individuare priorità, interventi correttivi o migliorativi, e quindi indirizzare l'azione amministrativa nei prossimi anni.

Uno dei punti di forza più solidi della

legge quadro è l'aver delineato una governance multilivello. Infatti sono affidate allo Stato le funzioni di indirizzo e di standardizzazione tecnica, mentre alle Regioni, Province e Comuni compete l'attuazione della norma sul territorio. In particolare, l'art. 3 della legge quadro affida la determinazione dei valori di riferimento, limiti di emissione e immissione, valori di attenzione e di qualità, la definizione della normativa tecnica generale (collaudo, omologazione, certificazione e verifiche periodiche dei prodotti ai fini del contenimento e dell'abbattimento del rumore), le tecniche di rilevamento e di misurazione dell'inquinamento acustico – con attenzione alle peculiari caratteristiche del rumore prodotto dalle infrastrutture di trasporto – e il coordinamento della ricerca e delle attività di raccolta ed elaborazione dei dati. Ciò in coerenza con il principio di sussidiarietà introdotto formalmente nel diritto dell'Unione europea con il trattato di Maastricht (1992), per regolare il rapporto tra l'Ue e gli Stati membri e costituzionalizzato con la riforma del Titolo V (2001).

La legge quadro ha altresì introdotto strumenti finalizzati alla pianificazione e al risanamento, quali la classificazione acustica

comunale e i piani di contenimento e abbattimento del rumore (Pcar).

L'art. 6 comma 1 della legge quadro prevede che i Comuni provvedano alla classificazione del proprio territorio. L'art. 10 comma 5 della legge quadro prevede che i gestori di servizi pubblici di trasporto o delle relative infrastrutture in caso di accertato superamento dei valori limite, non sono immediatamente destinatari delle sanzioni previste dalla legge, ma in deroga hanno l'obbligo di predisporre e presentare al comune territorialmente competente il piano di contenimento e abbattimento del rumore, indicando tempi di adeguamento, modalità e costi, impegnando una quota minima delle risorse di bilancio previste per le attività di manutenzione e di potenziamento delle infrastrutture stesse, non inferiore al 7%, (ridotta per Anas al 2,5%). I criteri per la predisposizione dei piani degli interventi di contenimento e abbattimento del rumore sono definiti dal Dm 29 novembre 2000, che disciplina la programmazione degli interventi, l'indice di priorità e gli elementi tecnici essenziali. Il ministro dell'Ambiente, d'intesa con la Conferenza unificata, approva i piani relativi alle infrastrutture di interesse nazionale o di più regioni.

Le criticità

Il sistema delineato dalla legge quadro ha tuttavia evidenziato anche criticità applicative che possiamo definire strutturali:

- marcata disomogeneità territoriale in quanto circa il 35% dei Comuni italiani¹ non ha adottato la classificazione acustica comunale; le attività di controllo e monitoraggio risultano talvolta limitate per carenza di personale e competenze specialistiche con conseguente scarsità di accertamenti e ridotto introito sanzionatorio

- l'assetto previsto dalla legge quadro non risulta ancora pienamente completato, in particolare per alcuni regolamenti attuativi, e si registrano vuoti normativi in ambiti che incidono in modo significativo sul rumore ambientale, quali ad esempio l'inquinamento acustico avente origine dal traffico marittimo, da natanti, da imbarcazioni di qualsiasi natura, dagli eliporti ed elisuperfici, aviosuperfici e idrosuperfici

- l'assenza di discipline specifiche rende più complessa l'azione amministrativa e riduce l'uniformità di tutela sul territorio nazionale

- complessità procedurali riferite all'approvazione dei Pcar.

In primo luogo, il Pcar tende ad assumere un carattere "statico", perché basato sulla fotografia del superamento dei limiti al momento dell'accertamento. Per le infrastrutture lineari, quali strade, autostrade e ferrovie, il Pcar è articolato su un orizzonte quindicennale, mentre per gli aeroporti è quinquennale, tempi che costituiscono comunque un periodo considerevole rispetto alle evoluzioni delle condizioni al contorno territoriale, quali modifiche agli assetti urbanistici, volume di traffico, introduzione di nuove sorgenti di rumore.

In secondo luogo, permangono incertezze sulla definizione del procedimento, il quale a differenza di altri procedimenti ambientali, ad esempio la Via o l'Aia, non è disciplinato nel dettaglio.

In terzo luogo costituisce vincolo all'approvazione del Pcar l'evidenza da parte del gestore dell'infrastruttura della disponibilità finanziaria per realizzare gli interventi previsti.

Infine, l'attuale impianto normativo non individua poteri sostitutivi in caso di inerzia del gestore, con conseguente permanenza dell'impatto acustico dell'infrastruttura a danno della popolazione esposta.

Le criticità applicative dello schema delineato dalla legge quadro trovano conferma anche nell'ambito del

contenzioso in cui è coinvolto il Ministero dell'Ambiente direttamente, in sede giurisdizionale, e indirettamente, nell'ambito dell'istruttoria dei ricorsi straordinari in materia di inquinamento acustico.

In sede giurisdizionale tra i temi di maggiore interesse si segnalano quelli relativi al procedimento di approvazione dei Pcar. Il Ministero risulta altresì regolarmente coinvolto, quale controinteressato, in contenziosi relativi a procedimenti di competenza esclusivamente locale, da cui emergono evidenti difficoltà nel riparto delle competenze, con frequente sovrapposizione di ruoli e incertezze interpretative che richiedono un coordinamento interistituzionale più definito.

In sede straordinaria si registrano per lo più ricorsi proposti contro ordinanze adottate ex art. 9 della legge quadro rispetto alle quali le censure più ricorrenti attengono alla corretta applicazione delle competenze da parte degli enti coinvolti. Sotto il profilo tecnico, la questione più dibattuta riguarda l'applicazione del criterio differenziale di cui all'art. 4 Dpcm 14 novembre 1997.

Le priorità

Le priorità dei prossimi anni ruotano attorno a tre direttrici:

- completare e aggiornare il quadro regolamentare, in sinergia con Ispra, Snpa e i portatori di interesse, per superare incertezze applicative e ridurre il contenzioso

- rafforzare le attività di controllo e di monitoraggio sul territorio attraverso un sostegno alle capacità tecniche degli enti locali

- rendere più efficiente il procedimento di approvazione e di controllo dei Pcar, definendo tempi e competenze degli enti coinvolti, razionalizzando il regime sanzionatorio dell'art. 10. Tra le opzioni operative già emerse, assume rilievo prevedere che l'articolazione dei Pcar sia in stralci quinquennali, con copertura finanziaria per singolo stralcio e meccanismi di verifica e di controllo dell'attuazione, al fine da accelerare la progettazione e la realizzazione delle opere.

In questa prospettiva si colloca l'esigenza di allineare più strettamente la disciplina nazionale a quella europea, anche in relazione all'obiettivo "Zero pollution 2030" di riduzione dell'esposizione della popolazione al rumore prodotto dalle infrastrutture di trasporto.

Margherita Arpaia¹, Laura Petrone², Izaura Puka³, Iris Sollazzo⁴

1. Divisione III, Direzione generale valutazioni ambientali, Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica

2. Primo tecnologo Cnr

3. Consulente giuridico-amministrativa Sogesid

4. Funzionaria amministrativa V livello Cnr

NOTE

¹ Fonte del dato: Ispra, 2026, *Ambiente in Italia: uno sguardo d'insieme. Annuario dei dati ambientali 2025*, Isbn 978-88-448-0338-5.



FOTO: STEPHEN REES - FLICKR - CC BY-NC-ND 4.0