

IL RECEPIMENTO ITALIANO DELLA DIRETTIVA 2002/49/CE: RIFLESSIONI E PROPOSTE PER IL COORDINAMENTO CON LA NORMATIVA VIGENTE AI SENSI DELLA L 447/95

Anna Callegari, Maurizio Poli

Arpa Emilia-Romagna
Agenzia Regionale Prevenzione e Ambiente dell'Emilia-Romagna

1. Introduzione

La Direttiva 2002/49/CE è stata formalmente recepita nel nostro Paese con il DLgs 194 del 19/8/2005, ma a distanza di quasi tre anni da tale data restano ancora da attuare l'armonizzazione ed il coordinamento delle disposizioni previste dal decreto succitato con il complesso quadro normativo vigente ai sensi della L 447/95.

Va riconosciuto che tale operazione risulta decisamente difficoltosa, in quanto si tratta di integrare due sistemi legislativi che, pur sovrapponendosi, si differenziano dal punto di vista dei soggetti coinvolti, dell'oggetto trattato, dei parametri utilizzati ed anche degli obiettivi e delle finalità.

Del resto tale integrazione è in qualche misura necessaria per evitare di duplicare obblighi, e conseguentemente attività e risorse richieste, su una materia troppo spesso trascurata, decisamente complessa sotto il profilo tecnico-scientifico, ma che oltre alla produzione di dati, informazioni e piani, necessita oggi di concrete azioni di prevenzione e risanamento.

Nel lavoro si raccolgono spunti di riflessione e di analisi sui principali problemi da affrontare nel coordinamento delle normative citate, nonché suggerimenti e proposte per tentare di risolvere in modo ragionevole tali problemi.

2. Il DLgs 194/05 di recepimento della Direttiva 2002/49/CE

Il Decreto Legislativo 19 agosto 2005, n. 194 "Attuazione della direttiva 2002/49/CE relativa alla determinazione e gestione del rumore ambientale" costituisce il recepimento italiano della direttiva europea sul rumore emanata nel 2002. Tale recepimento consiste sostanzialmente nella trasposizione, peraltro non priva di ambiguità, degli articoli e degli allegati della norma comunitaria in un testo legislativo nazionale, con l'aggiunta di un sistema sanzionatorio.

Tutti gli aspetti tecnici di rilievo vengono invece demandati all'emanazione di successivi decreti. Dovevano infatti essere emanati, tenuto anche conto della normazione tecnica di settore:

- a) entro il 08/02/2006, decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri concernente i criteri e gli algoritmi per la conversione dei valori limite, previsti all'articolo 2 della Legge n. 447 del 1995, nei descrittori acustici L_{den} e L_{night} ;
- b) entro il 08/04/2006, decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio (MATT) concernenti i criteri per l'elaborazione delle mappe acustiche strategiche e della mappatura acustica, nonché per la predisposizione dei piani d'azione;
- c) entro il 08/04/2006, decreto del MATT concernente criteri per la determinazione dei descrittori acustici L_{den} e L_{night} e degli effetti nocivi dell'inquinamento acustico;
- d) entro il 08/10/2006, decreto del MATT concernente le modifiche necessarie per coordinare, con le disposizioni del decreto, la normativa vigente in materia di tutela dell'ambiente esterno e dell'ambiente abitativo dall'inquinamento acustico, adottata ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della Legge n. 447 del 1995;
- e) entro il 08/10/2006, decreto del Presidente della Repubblica concernente le modifiche necessarie per coordinare, con le disposizioni del decreto, la normativa vigente in materia di tutela dell'ambiente esterno e dell'ambiente abitativo dall'inquinamento acustico, adottata ai sensi dell'articolo 11 della Legge n. 447 del 1995.

Il recepimento prevedeva, inoltre, che entro il 08/01/2006 fosse istituito un Comitato tecnico di coordinamento ai fini dell'adozione dei decreti di cui ai precedenti punti d) ed e).

A distanza di quasi tre anni dall'emanazione del DLgs 194/05 tutti i provvedimenti succitati sono ancora da promulgare, con ovvie pesanti ripercussioni non soltanto sull'efficace attuazione del decreto stesso (e conseguentemente sugli adempimenti in capo al nostro Paese ai sensi della Direttiva 2002/49/CE), ma anche sull'applicazione del quadro normativo vigente ai sensi della L 447/95.

Molteplici sono, dunque, le problematiche rimaste aperte dopo la pubblicazione del DLgs 194/05, alcune strettamente legate ai contenuti tecnici della direttiva europea, alla sua applicazione ed ai conseguenti obblighi ricadenti su ciascuno degli Stati membri, altre derivanti invece dalla specificità della normativa italiana sul rumore, che già poneva in capo a diversi dei soggetti coinvolti successivamente dal DLgs 194/05 adempimenti differenti, ma certamente per vari aspetti sovrapponibili.

3. Obiettivi delle norme, soggetti coinvolti e ambito di applicazione

La Legge quadro sull'inquinamento acustico (L 447/95) ed il DLgs 194/05 che recepisce la direttiva europea sul rumore ambientale, pur nella comune finalità di prevenire e ridurre l'inquinamento da rumore, hanno in realtà obiettivi specifici piuttosto differenti.

La L 447/95 ed i successivi decreti attuativi stabiliscono, infatti, un quadro normativo complesso ed articolato con una molteplicità di descrittori utilizzati, limiti (differenziati per sorgente e per contesto urbano circostante), periodi temporali presi a riferimento, metodiche di misura, ecc., finalizzato alla tutela dell'ambiente esterno ed anche dell'ambiente abitativo (interno agli edifici) dall'inquinamento acustico. Tale quadro normativo è volto, dunque, alla gestione dei problemi di inquinamento acustico, a partire da singole sorgenti ben individuabili quali possono essere piccole attività artigianali e pubblici esercizi, fino a sorgenti complesse come le grandi infrastrutture di trasporto di interesse nazionale (autostrade, ferrovie, aeroporti).

Il campo di applicazione è pertanto molto ampio ed i soggetti coinvolti sono assai numerosi: lo Stato, le Regioni, le Province, ma anche tutte le Amministrazioni comunali, tutti i gestori di servizi pubblici di trasporto o di infrastrutture, le imprese in senso lato (industria, artigianato, commercio, agricoltura), i titolari di progetti di opere acusticamente impattanti (infrastrutture di trasporto, discoteche, pubblici esercizi, impianti sportivi e ricreativi) o di insediamenti "sensibili" (scuole, ospedali, case di cura o di riposo, parchi pubblici, ecc.). La Legge quadro arriva anche, attraverso un decreto delegato, alla definizione dei requisiti acustici passivi degli edifici (tempi di riverberazione, potere fonoisolante, isolamento acustico,...) fissati in funzione della destinazione d'uso degli stessi (residenziale, commerciale, scolastica, ecc...).

Infine, ha posto in carico alle Amministrazioni comunali l'attività di prevenzione e controllo dell'inquinamento acustico attraverso:

- l'analisi e la valutazione delle documentazioni di impatto e clima acustico che i proponenti di determinate tipologie di opere debbono presentare in fase autorizzatoria;
- il rilascio di specifiche autorizzazioni per le attività rumorose temporanee;
- il coordinamento fra la pianificazione urbanistica e la classificazione acustica del territorio;
- la vigilanza sulle sorgenti sonore, effettuata in genere attraverso il supporto tecnico del sistema delle Agenzie ambientali (ARPA/APPA), attivata per lo più a seguito di segnalazione di disturbo da parte dei cittadini;
- un regime sanzionatorio specifico.

La direttiva europea, invece, definisce un approccio comune volto a evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi dell'esposizione al rumore ambientale, attraverso l'attuazione progressiva di diverse azioni:

- la determinazione dell'esposizione della popolazione al rumore ambientale attraverso una mappatura acustica realizzata sulla base di metodi comuni agli Stati membri;
- l'informazione al pubblico relativamente al rumore ed ai suoi effetti;
- l'adozione da parte degli Stati membri di piani d'azione, in base ai risultati della mappatura del rumore, per perseguire obiettivi di riduzione dell'inquinamento acustico laddove necessario e, in particolare, allorché i livelli di esposizione possono avere effetti nocivi per la salute umana, e di conservazione della qualità acustica dell'ambiente qualora questa sia buona.

I soggetti cui il DLgs 194/05 assegna specifici adempimenti sono le Autorità per gli agglomerati urbani con più di 100.000 abitanti ed i gestori delle principali infrastrutture di trasporto (ovvero gli aeroporti con più di 50.000 movimenti/anno, gli assi ferroviari e stradali su cui transitano, rispettivamente, più di 30.000 treni/anno e più di 3.000.000 di veicoli/anno).

Le sorgenti che ricadono nel campo di applicazione del decreto che recepisce la direttiva CE sono pertanto tutte le principali infrastrutture di trasporto e, all'interno degli agglomerati, il traffico aeroportuale, ferroviario, veicolare nonché i siti di attività industriale, inclusi i porti.

Già da questa sintetica descrizione emergono le principali differenze negli intenti che animano le due normative.

La normativa di origine italiana, che ha come capostipite la Legge quadro, è sostanzialmente incentrata a fornire i limiti fondamentali da rispettare, le azioni di vigilanza da compiere e gli interventi di risanamento da intraprendere in caso di superamento dei limiti da essa definiti.

La direttiva europea, invece, si pone come obiettivo fondamentale quello di contenere l'esposizione a rumore della popolazione, indipendentemente dal rispetto o meno dei limiti che gli Stati membri possono essersi dati. Ovviamente per raggiungere tale obiettivo e poter effettuare valutazioni fra di loro comparabili, occorrerà monitorare i livelli di esposizione della popolazione con gli stessi parametri (i descrittori acustici) in tutti gli Stati membri e da lì partire con un risanamento che ha come unico scopo quello di ridurre l'esposizione a livelli adeguati alle risorse che lo Stato vorrà impegnare.

Nell'ottica della direttiva, totalmente diversa dalla logica controllato-controllatore della Legge quadro, assumerà dunque estrema importanza l'informazione alla popolazione (sui livelli di esposizione rilevati, sugli effetti nocivi del rumore, ecc...) e la partecipazione della stessa alle scelte che portano alla stesura del piano d'azione, ossia di un piano strategico rivolto a contenere i livelli di esposizione.

Assai arduo, dunque, il compito di cercare di uniformare le due normative.

4. Descrittori acustici utilizzati

I decreti attuativi della L 447/95 prevedono l'utilizzo di molteplici descrittori per la misura del rumore ai fini della verifica del rispetto dei limiti e dei valori di legge; in particolare $L_{Aeq,TR}^1$ ove T_R è il periodo di riferimento, diurno (6-22) o notturno (22-6), per il confronto con i limiti di emissione e di immissione in ambiente esterno, e la differenza fra il livello di rumore ambientale ed il livello di rumore residuo (espressi come $L_{Aeq,TM}$, riferiti al tempo di misura T_M), per il confronto con i limiti di immissione differenziali all'interno degli ambienti abitativi.

Il DLgs 194/2005, in conformità al dettato della direttiva, prevede, ai fini dell'elaborazione delle mappature e della determinazione degli effetti nocivi, l'utilizzo dei descrittori L_{den} (livello giorno-sera-notte) e L_{night} (livello notturno).

È opportuno precisare che la direttiva 2002/49/CE stabilisce l'utilizzo di tali descrittori per la caratterizzazione dell'esposizione della popolazione per il "reporting" degli Stati membri alla Commissione Europea, mentre viene mantenuta la possibilità di impiegare descrittori e procedure supplementari per rumori e situazioni con particolari caratteristiche, nonché indicatori diversi per la delimitazione delle zone acustiche (art. 5, comma 3). Gli Stati membri avrebbero dovuto comunque trasmettere alla Commissione europea, entro il 18 luglio 2005, i valori limite vigenti per il rumore ambientale espressi in termini di L_{den} e L_{night} .

Le principali differenze fra i descrittori acustici previsti dalla norma europea, rispetto a quanto stabilito dalla L 447/95, possono essere sintetizzate come di seguito (Brambilla et al., 2004).

- Aspetti temporali: il DLgs 194/05 introduce il "livello sera", $L_{evening}$, relativo al periodo serale, dalle ore 20 alle ore 22, mentre il livello diurno va dalle ore 6 alle ore 22 ed il periodo notturno dalle 22 alle 6; la L 447/95, come ben noto, prevedeva invece la suddivisione in soli due periodi, diurno (6-22) e notturno (22-6)². Inoltre, la vera particolarità della direttiva europea (non lo si sottolineerà mai abbastanza) è il prevedere che i descrittori acustici debbano essere calcolati su una base temporale annuale per tenere conto della variabilità dell'emissione sonora, nonché in riferimento a condizioni meteorologiche medie.

¹ Per il rumore aeroportuale la normativa specifica prevede l'utilizzo del parametro L_{VA} .

² Per il solo rumore aeroportuale la norma prevede un periodo diurno dalle 06 alle 23 ed un periodo notturno dalle 23 alle 06.

- Aspetti spaziali e del campo acustico: le misure o le valutazioni modellistiche debbono essere effettuate ai sensi del DLgs 194/05 ad un'altezza di 4 m dal suolo e sulla facciata più esposta delle edificio e deve essere considerato solo il suono incidente, mentre si trascurava il suono riflesso dalla facciata stessa. Le indicazioni derivanti dai decreti attuativi della L 447/95 ed in particolare dal DM 16/3/1998 sono invece più complesse e diversificate in base alla tipologia di rilevazione e di sorgente considerata: in genere, la posizione di misura viene individuata laddove vi sia la potenziale presenza del ricettore oggetto di verifica del rispetto dei limiti di legge; le rilevazioni sono previste a 1 m dalla facciata degli edifici e viene pertanto considerato anche il suono riflesso.

A questo proposito, vale la pena ricordare che a livello nazionale, il sistema agenziale (APAT-ARPA-APPA), ritenendo fondamentale non disperdere il consistente patrimonio informativo derivante dai dati di rumore ambientale finora acquisiti - indispensabile, tra l'altro, per valutare l'evoluzione nel lungo termine dell'inquinamento acustico -, ha proposto specifiche procedure per la conversione dei dati esistenti nei descrittori previsti dalla Direttiva europea 2002/49/CE (APAT - Centro Tematico Nazionale Agenti Fisici, 2004).

5. La zonizzazione ed i limiti per il rumore

La classificazione acustica è lo strumento, introdotto dal DPCM 1/3/1991 e ripreso dalla L 447/95, che permette ai Comuni di assegnare limiti al territorio sulla base dei principali usi urbanistici consentiti, siano essi già realizzati o soltanto in previsione. Essa permette di disciplinare il rumore emesso dalle attività produttive (artigianato, commercio, industria, ecc...) ed anche al di fuori delle rispettive fasce di pertinenza, il rumore emesso dalle infrastrutture di trasporto. In altre parole, fissando valori limite e valori di qualità, è lo strumento che ha l'obiettivo di contemperare esigenze di produzione e di mobilità con esigenze di quiete dei cittadini.

In effetti la predisposizione della classificazione acustica, anche se ha come conseguenza l'istituzione di limiti e valori di riferimento, è paragonabile, soprattutto per quanto riguarda le nuove aree, ad una sorta di pianificazione acustica del territorio che si accompagna alle scelte urbanistiche, dato che ne rappresenta la ricaduta dal punto di vista acustico. La classificazione acustica assume infatti l'importantissimo ruolo di strumento che permette di valutare la sostenibilità ambientale delle scelte effettuate in sede amministrativa e come tale dialoga dinamicamente con la pianificazione urbanistica e contribuisce dunque alla scelta "migliore", vale a dire quella che meglio contempera esigenze di sviluppo ed esigenze di quiete per la popolazione. Come tale è uno strumento irrinunciabile ed assolutamente indipendente dalle richieste della direttiva europea, ma che si colloca oltre la logica del "*command & control*" che caratterizza in diversi aspetti la Legge quadro e, a ben vedere, può rappresentare un importante punto di partenza per soddisfare agli adempimenti della direttiva stessa.

Innanzitutto, alla luce del fatto che parecchie Regioni prevedono per l'approvazione della classificazione acustica iter partecipati, la stessa può rappresentare il primo momento di coinvolgimento dei cittadini e dunque un eventuale intervento legislativo che cerchi di uniformare la norma italiana e quella europea dovrà partire imponendo iter partecipati ove non previsti dalle normative regionali ed appositi incontri pubblici per il coinvolgimento della popolazione, sfruttando, se del caso, anche altre procedure partecipative (Agenda 21, ecc...).

Una volta realizzata ed approvata, la classificazione acustica diventa poi uno strumento di gestione del territorio che permette, come già si diceva, di imporre limiti e regolare quindi la convivenza fra i più svariati tipi di attività.

Non ha dunque alcun senso pensare che la classificazione acustica sia in qualche modo “superata” dalle richieste della direttiva europea, piuttosto la realizzazione della prima risulta propedeutica alle azioni imposte dalla seconda (mappatura e piano d’azione).

Alla luce di quanto si è detto, per la zonizzazione del territorio, l’utilizzo di parametri come L_{den} sembra poco adatto, in quanto risultano senz’altro più utili descrittori valutati separatamente sul periodo diurno e sul periodo notturno per l’assegnazione dei limiti di rumore e la conseguente vigilanza che, certamente, non può essere effettuata con riferimento a tempi dell’ordine dell’anno.

Potrebbe, invece, essere presa in considerazione la possibilità di introdurre, in analogia a quanto previsto dal DLgs 194/05, il periodo serale, dalle 20 alle 22, ovviamente senza riferimenti al lungo periodo, ma ciò dovrebbe essere attentamente valutato, per evitare appesantimenti nelle procedure di formazione della classificazione acustica e nelle successive fasi di verifica con misure.

Un primo passo da compiere in tempi brevissimi è, in ogni caso, la conversione degli attuali valori limite della legislazione italiana espressi in termini di L_{Aeq} per i tempi di riferimento diurno e notturno (relativi sia alle classi acustiche che alle fasce di pertinenza delle infrastrutture di trasporto) nei descrittori L_{den} e L_{night} (APAT CTN_AGF, 2004): la direttiva prevedeva, infatti, l’obbligo per gli Stati membri di trasmettere queste informazioni alla Commissione europea già entro il 18 luglio 2005.

Affrontare tecnicamente questo primo passaggio consentirà di chiarire le problematiche e le conseguenze delle scelte che successivamente si andranno ad operare per l’armonizzazione delle normative: tra i percorsi prefigurabili, la scelta ottimale dovrebbe temperare l’esigenza di evitare, per quanto possibile, la duplicazione delle attività di monitoraggio e controllo del rumore e quella di salvaguardare le positive peculiarità dell’ordinamento nazionale vigente (Brambilla et al., 2004).

6. Le misure di rumore, la mappatura acustica e le mappe acustiche strategiche

Se è chiaro che è indispensabile procedere ad un’armonizzazione delle tecniche di misura (cogliendo, fra l’altro, l’occasione di far chiarezza su alcuni punti del quadro normativo vigente ancora dibattuti - ad es. il limite di emissione) al fine di ottimizzare le risorse, è altrettanto palese che i differenti obiettivi delle norme impongono di mantenere alcune sostanziali differenziazioni nelle procedure da seguire.

Per l’attività di vigilanza e controllo delle sorgenti di rumore è opportuno mantenere i parametri e le metodiche attuali: è impensabile, come già sottolineato, l’utilizzo di descrittori come L_{den} (calcolati sulle 24 ore e riferiti al periodo di un anno) per tale tipologia di attività, senza contare che una parte significativa dei controlli viene effettuata in riferimento a sorgenti che non rientrano nel campo di applicazione della direttiva europea (pubblici esercizi, attività commerciali, attività temporanee ricreative, cantieri, ecc..) e/o all’interno degli ambienti abitativi attraverso l’applicazione del criterio differenziale.

Per quanto concerne i “siti di attività industriali” va sottolineato che nel recepimento italiano si è opportunamente limitato il campo di applicazione rispetto alla più generica definizione della Direttiva, ponendo nel campo di applicazione del DLgs 194/05 le aree classificate in classe V o VI in cui sono presenti attività industriali quali quelle definite nell’allegato I al DLgs 59/05, ovvero sostanzialmente le attività soggette ad

Autorizzazione Integrata Ambientale. Era peraltro già in precedenza stato evidenziato (Brambilla et al., 2004) che una pedissequa e generalizzata applicazione anche alle altre attività produttive, per lo più a funzionamento discontinuo, avrebbe in effetti determinato situazioni paradossali in cui si andrebbe a favorire l'emissione proveniente dall'attività stessa oppure a penalizzarla a seconda delle modalità temporali di emissione. Il descrittore L_{den} è, infatti, adatto alla descrizione di sorgenti con emissione sonora distribuita senza eccessiva discontinuità nell'arco delle 24 ore, come solitamente avviene per il rumore dei sistemi di trasporto e per gli impianti a ciclo produttivo continuo.

Per quanto concerne l'attività di mappatura finalizzata al monitoraggio dello stato acustico e dell'esposizione della popolazione, si ricorda che nel quadro normativo delineato dalla L 447/95 ed a partire dai limiti fissati dalla classificazione acustica e dagli specifici regolamenti d'esecuzione (infrastrutture), le rilevazioni acustiche costituiscono una "fotografia" necessaria all'individuazione delle aree di criticità e, dunque, una fase preliminare alla predisposizione del piano risanamento: ciò a partire dalla piccola azienda, all'infrastruttura di trasporto, fino al piano risanamento che compete a tutte le Amministrazioni comunali.

La direttiva europea prevede, invece, la mappatura solo di agglomerati e infrastrutture principali con lo scopo dichiarato di valutare l'esposizione di una parte consistente della popolazione nazionale. Secondo le definizioni del DLgs 194/05 si intende sostanzialmente per «mappatura acustica» la rappresentazione di dati relativi a una situazione di rumore in una zona, relativa ad una determinata sorgente, e per «mappa acustica strategica» una mappa finalizzata alla determinazione dell'esposizione globale al rumore in una certa zona a causa di varie sorgenti di rumore: i dati così raccolti sono oggetto del "reporting" degli Stati membri alla Commissione.

Sarà dunque strategico, in particolare per i soggetti cui si applica il DLgs 194/05, procedere alla definizione di metodiche, per lo più legate all'utilizzo di modelli di calcolo, per l'acquisizione dei dati acustici elementari che permettano la successiva determinazione non solo di L_{den} e L_{night} , ma anche di altri descrittori acustici da selezionare sulla base delle specifiche esigenze dettate dalla L 447/95. Con tale attenzione sarà dunque possibile, per i soggetti citati, utilizzare i medesimi strumenti tecnici messi in campo per rispondere alle richieste della direttiva europea, anche per individuare le criticità acustiche in relazione alle zonizzazioni ed ai limiti fissati per le infrastrutture di trasporto.

7. I piani di risanamento ed i piani d'azione

Anche su questa tematica è necessario addivenire ad una semplificazione della situazione attuale che, paradossalmente, a fronte della necessità di procedere concretamente e in tempi brevi ad azioni di risanamento, vede per gli agglomerati e le infrastrutture principali l'obbligo di predisporre ben due strumenti di pianificazione: il primo ai sensi della L 447/95 e/o del DM 29/11/2000 ed il secondo ex DLgs 194/05.

Sinora si ritiene sia stata, tuttavia, trascurata la sostanziale differenza esistente fra tali strumenti, in termini di obiettivi e contenuti.

Il piano di risanamento acustico previsto dalla L 447/95 per le aziende, per le infrastrutture di trasporto e per i Comuni è sostanzialmente costituito dall'individuazione delle criticità acustiche e delle soluzioni da attuare per risolverle, con una precisa individuazione delle priorità, dei tempi di attuazione e delle risorse finanziarie necessarie; comprende le informazioni tecniche e progettuali relative agli interventi previsti ed in sostanza consente, scelta una determinata area territoriale, di ricavare informazioni

sull'entità del superamento dei limiti, sul tipo di intervento che verrà attuato, con quale beneficio acustico e con quale spesa. Si tratta dunque di un piano:

- che deve definire anche dettagli di tipo attuativo delle azioni di risanamento;
- per cui la normativa nazionale non prevede alcuno specifico momento di partecipazione e consultazione della popolazione, al di fuori di quanto già previsto nelle normali procedure di approvazione di piani o programmi.

Il piano d'azione introdotto dalla norma europea è, invece, in primis uno strumento che punta ad una complessiva riduzione dell'inquinamento acustico e dei suoi effetti e si pone pertanto ad un livello superiore, strategico, rispetto ai piani di risanamento come sopra descritti.

Gli elementi costitutivi di questo tipo di piano possono essere così sintetizzati:

- una sintesi dei risultati della mappatura acustica ed una stima del numero di persone esposte al rumore
- l'individuazione dei problemi e delle situazioni critiche o da migliorare acusticamente (compresa la conservazione delle aree silenziose)
- le priorità di intervento ed i criteri con cui sono state individuate
- le eventuali misure già intraprese ed i progetti in corso
- per le diverse tipologie di problemi e criticità individuate, le modalità con cui l'autorità competente intende intervenire nei successivi 5 anni, pianificando e distinguendo gli interventi secondo la scala di priorità sorgente - propagazione - ricevitore;
- nel caso degli agglomerati, l'individuazione dei soggetti a cui compete la progettazione e la realizzazione degli interventi previsti
- le strategie di lungo termine
- le informazioni di carattere finanziario: stima dei costi, fondi stanziati e, ove possibile sulla base dei dati disponibili, analisi costi-efficacia e costi-benefici
- una stima in termine di riduzione, a seguito dell'attuazione delle diverse misure previste, del numero complessivo di persone esposte a rumore
- le modalità previste per la verifica periodica dell'attuazione del piano e dei risultati ottenuti
- le modalità previste per le consultazioni del pubblico e un resoconto delle stesse.

Chiaramente molti dei punti sopra elencati rappresentano contenuti anche del piano di risanamento previsto dalle norme nazionali, ma come si diceva, ad un diverso livello di dettaglio: nel piano d'azione, una cui sintesi deve essere trasmessa alla CE, non si ritiene debbano essere indicati i dettagli tecnici (ad esempio, altezza e tipologia di barriere acustiche o altro di simile), bensì le politiche e le strategie con cui si vuole intervenire per la riduzione dell'inquinamento da rumore, nonché gli elementi tecnici di massima per qualificare gli interventi stessi. In generale, dunque, gli interventi proposti dovranno essere fondati su appropriati studi che colgano le specificità degli stessi, mostrando i benefici che potrebbero derivare dalla loro adozione, senza entrare a livelli di dettaglio spinto.

Per gli agglomerati e le infrastrutture principali (soggetti al DLgs 194/05), quindi, una soluzione per coordinare e armonizzare le due tipologie di piano ad oggi previste può essere quella di considerare sostanzialmente il Piano d'azione ed il Piano di risanamento come due livelli diversi di uno stesso percorso:

- il primo (piano "di indirizzo") definisce le scelte strategiche, analizzando ed individuando, per le diverse tipologie di criticità, le corrispondenti tipologie di interventi da attuare e soddisfa ai requisiti richiesti per il reporting alla CE;

- il secondo (piano attuativo), che costituisce la logica prosecuzione del primo, definisce i dettagli progettuali degli interventi di risanamento, con riferimento alle singole aree critiche individuate.

Resta ancora da affrontare il problema della grande rilevanza che viene data dalla norma europea all'informazione ed alla partecipazione del pubblico. Ciò è in particolar modo previsto per i piani d'azione; il testo della direttiva 2002/49/CE recita infatti: *“Gli Stati membri provvedono affinché il pubblico sia consultato riguardo alle proposte di piani d'azione, gli sia offerta la possibilità di partecipare in tempo utile ed efficacemente alla preparazione e al riesame dei piani d'azione, i risultati di tale partecipazione siano tenuti in considerazione e le decisioni adottate siano rese pubbliche. Sono previsti calendari ragionevoli in modo da garantire tempi sufficienti per ciascuna fase della partecipazione del pubblico.”*. In realtà il testo del recepimento italiano non pare sufficientemente fedele su questo specifico punto. Nel nostro Paese, d'altro canto, non sembra essere ancora prassi consolidata e diffusa l'effettiva partecipazione della popolazione ai processi decisionali, in particolar modo in campo ambientale, e resta dunque ancora un certo percorso da compiere, tanto in ambito legislativo, quanto di procedure di comune applicazione. Si potrebbe, ad esempio, partire dalle procedure partecipate che riguardano la classificazione acustica, per estendere ed ampliare le stesse anche alla formazione del piano d'azione.

In ogni caso anche gli aspetti legati alla effettiva consultazione del pubblico sembrano coerenti con l'interpretazione del piano d'azione come piano dai contenuti politico-strategici, rispetto ai quali è necessario fornire un'informazione chiara e comprensibile e la cui definizione deve avvenire con la più ampia partecipazione.

Problemi normativi ovviamente non si pongono per quei soggetti che non sono direttamente coinvolti dalla direttiva europea: aziende, gestori di infrastrutture e comuni, che ricadono al di sotto delle soglie di “applicabilità” del DLgs 194/05, continueranno a produrre il Piano di risanamento previsto dalla L 447/95, ancorché integrandolo - è auspicabile - con un iter di formazione/approvazione che risulti comunque partecipato.

8. Conclusioni

Gli obiettivi della L 447/95 e della normativa europea sul rumore ambientale, recepita con DLgs 194/05, sono indubbiamente differenti: più legati al controllo ed alla prevenzione (vedi classificazione acustica dello stato di progetto) gli uni, più legati alle strategie di risanamento gli altri (vedi piano d'azione). Nonostante ciò le due normative paiono più complementari che antitetiche.

Al fine dunque di razionalizzare le risorse sarebbe auspicabile procedere rapidamente ad affrontare e risolvere le questioni in sospeso, ovvero le apparenti sovrapposizioni sui monitoraggi acustici e sui piani di risanamento/azione.

Poiché i cittadini hanno bisogno di concrete azioni di risanamento in tempi rapidi, dovrebbe essere compito dello Stato e delle Regioni favorire e promuovere attivamente tutti quei processi che indirizzano verso questo percorso: zonizzazioni acustiche, monitoraggi, piani di risanamento delle infrastrutture di valenza nazionale e regionale, piani di risanamento aziendali, comunali e d'azione (per gli agglomerati e le maggiori infrastrutture). Peraltro, quasi tutti i processi ora citati hanno scadenze decorse da tempo e parecchie Amministrazioni risultano tuttora inadempienti.

La possibilità di coordinare le due normative (europea e nazionale), come si è indicato, esiste ed è concreta e sono già stati prodotti numerosi lavori tecnicamente validi, ad esempio, sul come convertire dati e metodiche di rilevazione. Occorre ora utilizzare davvero tali prodotti e dare seguito all'emanazione dei decreti previsti dal DLgs

194/05, con procedure che coinvolgano nei tavoli tecnici anche il sistema delle Autonomie.

L'obiettivo principale dell'azione di armonizzazione e di coordinamento delle norme deve essere, da un lato, quello di rispondere in modo efficiente a quanto l'UE richiede, dall'altro di non smantellare - semmai di perfezionare - il sistema di conoscenze, esperienze e procedure faticosamente costruito in oltre dieci anni di applicazione di un quadro legislativo che, ove correttamente attuato, può consentire davvero un efficace governo del territorio, nonché una buona gestione dei problemi di inquinamento acustico.

Bibliografia

- APAT, “*Annuario dei dati ambientali – Tematiche in primo piano*”, Ed. 2007 (http://www.apat.gov.it/site/contentfiles/00146800/146826_TEMATICHE_annuario2007.pdf)
- APAT, “*Linee guida relative ai criteri per la classificazione acustica dei territori comunali*”, 2007, in corso di stampa (http://www.apat.gov.it/site/files/Linee_Guida_acustica.pdf)
- APAT, CTN_AGF, “*Procedure per la conversione dei dati esistenti sul rumore ambientale nei descrittori previsti dalla Direttiva Europea 2002/49/CE*”, Rapporto AGF-T-LGU-04-05, 2004
- Brambilla G., Franchini A., Bertoni D., Callegari A., “*Effetti della Direttiva 2002/49/CE sulla metrologia e sui limiti del rumore ambientale*”, Atti del Seminario AIA “*La Direttiva 2002/49/CE relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale e il suo impatto sulla legislazione italiana: prospettive, attese, proposte*”, Pisa 18/11/2004
- Callegari A., Poli M., “*La classificazione acustica dei territori comunali: problemi, opportunità, prospettive*”, Atti del 34° Convegno Nazionale AIA, Firenze 13-15/6/2007
- Direttiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25/6/2002 relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale, G.U.C.E. 18/7/2002, L 189/12 (<http://europa.eu.int/eur-lex/>).