

MISSIONE RUMORE

I problemi posti dalla Direttiva 2002/49/CE del 25 giugno 2002 sulla gestione del rumore ambientale

Angelo CONVERSO

Consigliere presso la Corte d'Appello di TORINO

MILANO 1 ottobre 2004.

1.- LA DIRETTIVA 2002/49/CE.-

Il 18 luglio 2002 è entrata in vigore sul territorio della U.E. la Direttiva 2002/49/CE del 25 giugno 2002 - Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla gestione del rumore ambientale¹.

La direttiva segue vari precedenti interventi svolti dalla U.E. in materia di rumore, ispirati essenzialmente ad esigenze occasionali; non inseriti in un quadro organico e mirato di azione, che tuttavia già mostravano la risalente preoccupazione delle Comunità Economiche Europee prima e dell'Unione poi verso il fenomeno, dilagante in tutta Europa, dell'inquinamento da rumore.

In ordine cronologico si tratta delle seguenti direttive (*considerando 4*), alcune delle quali già abrogate e sostituite:

1.	Direttiva 70/157/CEE del Consiglio, del 6 febbraio 1970	concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al livello sonoro ammissibile e al dispositivo di scappamento dei veicoli a motore ²
2.	Direttiva 77/311/CEE del Consiglio, del 29 marzo 1977	concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al livello sonoro all'orecchio dei conducenti dei trattori agricoli o forestali a ruote ³
3.	Direttiva 80/51/CEE del Consiglio, del 20 dicembre 1979	per la limitazione delle emissioni sonore degli aeromobili subsonici ⁴
4.	Direttiva 92/61/CEE del Consiglio, del 30 giugno 1992	relativa all'omologazione dei veicoli a motore a due o a tre ruote ⁵
5.	Direttiva 2000/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 maggio 2000	sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'emissione acustica ambientale delle macchine ed attrezzature destinate a funzionare all'aperto ⁶

Ponendo mano, infine, ad un disegno organico ed estremamente puntuale, la U.E. è intervenuta due anni or sono con la direttiva in esame, che si pone dichiaratamente come il punto di inizio di un percorso cronologicamente scandito, al termine del quale è

¹ In G.U.C.E. 18 luglio 2002, n. L189.

² Recepita con lg. 27/12/1973, n. 942; D.M. 29/3/1974; D.M. 5/8/1974; D.M. 12/1/1982.

³ Recepita con lg. 8/8/1977, n. 572; d.P.R. 11/1/1980, n. 76; d.P.R. 10/2/1981, n. 212.

⁴ Tale direttiva è stata abrogata dall'art. 57 del Reg. (CE) 15/07/2002, n. 1592/2002, Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea, a decorrere dal 28 settembre 2003.

⁵ Tale direttiva è stata abrogata dall'art. 19 del Dir. 18/03/2002, n. 2002/24/CE, Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'omologazione dei veicoli a motore a due o tre ruote e che abroga la direttiva 92/61/CEE del Consiglio, a far data dal 9 novembre 2003.

⁶ Entrata in vigore il 9/5/2002.

previsto un intervento legislativo europeo destinato a superare d'un tratto tutte le legislazioni degli stati membri.

Si tratta proprio di esaminare questo percorso e ciò che esso implica per la Repubblica Italiana.

2.- LE FINALITÀ PERSEGUITE.-

Il fondamento dell'intervento è dato dalla consapevolezza del rapporto ineludibile esistente fra inquinamento da rumore, da un lato, e salute dei cittadini e tutela dell'ambiente, dall'altro, valori che la U.E. ha fra i massimi fondanti della stessa UNIONE, come appare dalla Carta di NIZZA del 7/12/2000 (artt. 3, 7, 35 e 37 della Carta, e *considerando* 1). Inoltre, è palese l'insufficienza dell'intervento singolo di ciascuno stato membro nella tutela di quei due beni che travalicano i confini degli stati, in ragione dell'unicità della biosfera e della troposfera, quindi delle più elevate tutele della salute e dell'ambiente, che ineluttabilmente interagiscono (*considerando* 7). Onde solo un approccio di portata continentale può valere ad affrontare un problema proteiforme e di grande rilevanza sociale.

Su queste basi si fonda la necessità di una «*iniziativa comunitaria per giungere ad un concetto comune della problematica dei rumori*» (così *considerando* 7), che si scontra con la constatazione dell'assenza di dati conoscitivi affidabili e comparabili a livello europeo fra le diverse sorgenti sonore incidenti sul rumore ambientale, che deve essere contenuto (*considerando* 2), e l'inesistenza di unità di misura comuni (*considerando* 8).

Tuttavia è palese che un intervento globale sul problema sarebbe fatalmente destinato a incagliarsi nelle secche dell'inefficienza e della confusione, ed allora la Direttiva individua l'ambito entro il quale iniziare questo percorso complesso di portata continentale, limitandolo - ma la nozione è solo eufemistica - alle principali fonti del rumore ambientale, con esclusione dei rumori generati all'interno dei mezzi di trasporto e di quelli derivanti dalle attività domestiche (*considerando* 6).

Ciò anche allo scopo di elaborare un quadro entro cui riorganizzare le misure concernenti le fonti di rumore già considerate dalle altre direttive dianzi rammentate: **quelle costituite dai veicoli stradali, su rotaia e dalle relative infrastrutture; dagli aeromobili; dalle attrezzature utilizzate all'aperto; dalle attrezzature industriali e dai macchinari mobili** (*considerando* 5).

Quindi, la direttiva ha l'ambizione di costituire in breve tempo il quadro complessivo di rivisitazione e di fondamento dell'intera normativa europea in materia di inquinamento da rumore. Quadro che ha già iniziato ad essere costruito.

3.- GLI OBIETTIVI DI INTERVENTO.-

Gli obiettivi dalla U.E. sono fissati nello «*evitare, prevenire o ridurre, secondo le rispettive priorità, gli effetti nocivi, compreso il fastidio, dell'esposizione al rumore ambientale*» (art. 1, co. 1). Essi debbono essere conseguiti applicando il **principio di prevenzione**, per preservare le zone già silenziose (*considerando 8*).

Occorre chiarire che, secondo i principi generali di diritto comunitario, ciò significa che lo scopo è raggiunto solo se *effettivamente*, e non solo sul piano formale - ad esempio - con il rispetto di metodi o procedimenti astratti, *gli effetti nocivi sono evitati, prevenuti o ridotti*.

Il riferimento alle rispettive priorità, sempre secondo quei principi e secondo la prevenzione, dev'essere inteso in senso oggettivo, cogente e relativo al luogo considerato. Così ad esempio: se il luogo è di fatto, oggi particolarmente silenzioso, allora la priorità consiste nell'*evitare* che divenga rumoroso; se il luogo è in una situazione tale da esser minacciato di una maggiore esposizione a rumore, allora occorre *prevenire* tale eventualità; se il luogo è già fortemente esposto al rumore ambientale, allora occorre *ridurre* detta esposizione.

4.- GLI STRUMENTI DI INTERVENTO.-

Gli strumenti mirati al conseguimento di quegli obiettivi sono tre, graduati nell'ordine:

- I) la realizzazione di una mappatura acustica⁷, per determinare quale sia l'attuale esposizione al rumore ambientale;
- II) l'informazione al pubblico sul rumore ambientale e sui relativi effetti;
- III) l'adozione, da parte di ciascuno stato membro, di piani di azio-

⁷ La nozione è la seguente: «*la rappresentazione di dati relativi a una situazione di rumore esistente o prevista in funzione di un descrittore acustico, che indichi il superamento di pertinenti valori limite vigenti, il numero di persone esposte in una determinata area o il numero di abitazioni esposte a determinati valori di un descrittore acustico in una certa zona*» (art. 3, lett. q).

ne⁸, fondati sulla mappatura acustica, per evitare e ridurre il rumore ambientale in via generale, in specie intervenendo laddove i livelli di rumore ambientale possano avere effetti nocivi sulla salute umana, e per conservare lo stato attuale, se la qualità acustica dell'ambiente sia già buona (art. 1, co. 1).

La direttiva fornisce una base omogenea per lo sviluppo di misure comunitarie di contenimento del rumore generato dalle principali sorgenti, in particolare da veicoli stradali e su rotaia e relative infrastrutture, da aeromobili, da attrezzature utilizzate all'aperto e da attrezzature industriali e macchinari mobili (art. 1, co. 2), in relazione, cioè, alle materie già disciplinate dalle altre direttive sopra ricordate. Quindi, sulla base dei dati emergenti dagli strumenti primo e terzo, sarà l'U.E. ad intervenire, secondo il principio di sussidiarietà, per meglio tutelare complessivamente la salute e l'ambiente a livello europeo (*considerando 7*).

4.1.- Le mappature acustiche.- Le mappature acustiche sono di **due tipi**: una d'intervento ed una previsionale.

La prima è la **mappatura acustica** finalizzata a conoscere la situazione esistente ed il superamento dei valori limite, in termini comparabili fra tutti gli stati membri.

La seconda è la **mappa acustica strategica**, cioè finalizzata alla determinazione globale dell'esposizione a rumore in una certa zona a causa delle varie sorgenti concorrenti di rumore ovvero alla definizione delle previsioni generali per tal zona.

Si potrebbe dire, in sintesi, che la prima "*fotografia*" l'esistente, la seconda indica il "*dover essere*".

Nessuna delle due mappe deve essere concepita come statica, esse comportano una conoscenza dinamica dell'evolversi del quadro dell'inquinamento acustico sul campo e delle previsioni conseguenti. Infatti la mappa acustica strategica deve essere rivista ogni cinque anni dalla prima compilazione (art. 7, co. 5): è evidente che per rivedere le previsioni occorre conoscere l'evoluzione della situazione esistente. Ciò significa che anche la mappatura acustica deve essere periodicamente aggiornata, prima ed in funzione di quella strategica, in modo da formare un corpo di conoscenze sull'evoluzione della situazione, evidenziando i *trends* di fondo dell'inquinamento, così da poter approntare

⁸ La nozione è la seguente: «*i piani destinati a gestire i problemi di inquinamento acustico e i relativi effetti, compresa, se necessario, la sua riduzione*» (art. 3, lett. t).

gli interventi mirati nel modo più adeguato.

Si tratta, quindi, di fondamentali strumenti di conoscenza della situazione sul campo, e di intervento. Ciò vale a sottolineare la loro estrema importanza e la necessità della più stretta adeguatezza alla rappresentazione della situazione effettivamente esistente, senza alcuna attenuazione o abbellimento: dalla sua "verità" della rappresentazione dipende l'efficacia dell'intervento della U.E.

Tali mappe debbono essere pubbliche e rese accessibili con la massima agevolezza da parte dei cittadini e delle loro associazioni, non a discrezione degli stati membri, ma secondo le norme della Direttiva 7 giugno 1990, 90/313/CEE del Consiglio concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente (art. 9, co. 1)⁹. Con il suggerimento, abbastanza chiaro, della messa in rete su internet.

Si dirà del modo e dei tempi di realizzazione della mappatura.

4.2.- L'informazione del pubblico.- L'informazione del pubblico ha un ruolo centrale nella democrazia europea, soprattutto perché la sua nozione non coincide con quella propria del sistema italiano, in quanto l'informazione in senso europeo implica necessariamente la partecipazione. Non partecipazione virtuale, in quanto mediata dagli strumenti dell'informazione di massa, o unidirezionale, nel senso che il cittadino sia destinatario della informazione mediata, quanto a modi e contenuti, dalle istituzioni del potere, ma significa individuazione precisa di momenti e modi di effettivo intervento del cittadino europeo nella formazione della politica ambientale in tema di inquinamento da rumore. Tale ruolo è ulteriormente sottolineato e rafforzato dalla Direttiva 2003/4/CE, in relazione alla informazione ambientale, per la quale si sottolinea la possibilità di ricorso contro gli atti contrari o le omissioni dello stato membro in materia (*considerando* 19 e art. 6).

Con la precisazione che per "**pubblico**" sono intesi sia i cittadini, persone fisiche o giuridiche, sia le loro associazioni esponenziali (art. 3, lett. v e art. 2, co. 1 n. 6 Direttiva 2003/4/CE).

Tutto ciò risponde a varie e diverse esigenze. L'acquisizione di contributi di conoscenza che, diversamente, potrebbero mancare; lo stimolo al controllo effettivo e dal basso sul funzionamento delle istituzioni pubbliche; l'introiezione, a livello politico e

⁹ La direttiva 90/313/CEE, in realtà è stata già abrogata e sostituita dalla Direttiva 2003/4/CE - Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, che abroga la Direttiva 90/313/CEE del Consiglio, in vigore dal 14/2/2003.

sociale, del ruolo partecipativo del cittadino ai processi decisionali; la condivisione degli strumenti adottati, così da generare lo spontaneo adeguamento ad essi, da parte della collettività, nella fase di esecuzione.

Nell'ordinamento comunitario e nel caso di specie, la partecipazione del cittadino può avvenire in due modi, di pari dignità: o individualmente, ovvero a mezzo di associazioni esponenziali. Nel primo senso, il rapporto è il più semplice: il cittadino colloquia direttamente con le istituzioni nazionali e comunitarie, con la certezza di ottenerne risposta. Nel secondo senso, il medesimo colloquio è intrattenuto dalle associazioni che si prefiggono le stesse finalità perseguite dalla direttiva.

Gli strumenti di partecipazione sono svariati, ancorché poco conosciuti. Alcuni sono disciplinati - per la nostra materia - direttamente dalla Direttiva, e su di essi si tornerà parlando del controllo sull'attuazione della Direttiva. Altri sono propri dello *status* di cittadino europeo ed hanno portata generale.

Consistono nel diritto di petizione al Parlamento Europeo (art. 21, co. 1 e 194 Trattato C.E.); nel diritto di petizione alle istituzioni europee, inclusa la Commissione (art. 21, co. 3 Trattato C.E.); nel diritto di accesso a tutti i documenti delle istituzioni europee (art. 255 Trattato C.E.); nel diritto di reclamare contro le istituzioni europee che abbiano trascurato gli interventi dei cittadini, mediante il reclamo al Mediatore Europeo (art. 195 Trattato C.E.).

Si materializzano in istanze, denunce, richieste che possono essere inviate, nei modi più informali (ad es.: e-mail; posta semplice, etc.) alla Commissione stessa, e nel caso di specie al Commissario per l'Ambiente, segnalando fatti specifici, mancate attuazioni di norme comunitarie o nazionali di recepimento di quelle comunitarie, distorsioni nell'applicazione e tutto quanto attenga alla applicazione leale e corretta della disciplina che qui interessa. Ogni comunicazione ha un riscontro diretto al postulante, che è informato della considerazione data al suo intervento e delle eventuali misure adottate. Se la segnalazione comporta l'apertura di un procedimento di infrazione contro lo stato membro, il cittadino o l'organizzazione sono informati e coinvolti, in modo da poter utilmente esercitare il loro diritto in modo adeguato e non formale.

4.3.- I piani di azione.- È chiaro come i primi due strumenti siano in funzione

del terzo, il più importante, rappresentato dai piani di azione¹⁰.

Essi costituiscono il complesso degli interventi sul campo, necessari per gestire e contenere il rumore in specifiche zone, ed impedire l'incremento del rumore in zone silenziose, e concernono:

- **assi stradali principali**¹¹, con un transito annuo superiore a 6 milioni di veicoli per anno;
- **assi ferroviari principali**¹², con un transito superiore a 60.000 treni per anno;
- **aeroporti principali**¹³;
- **agglomerati**¹⁴ **con più di 250.000 abitanti** (art. 8, co. 1, par. 1). Si deve sottolineare come la Direttiva faccia riferimento non a "città" o "comuni", ma a conurbazioni che possono essere formate da più unità politico amministrative, contigue e senza soluzione di continuità, così da assumere, sul piano della loro individuazione, i tratti di un'area urbanizzata unica, formata da più comuni. Così, ad esempio, costituiscono *agglomerati* unici le aree formate dai Comuni di MILANO, SESTO S. GIOVANNI, CINISELLO, MONZA, ROZZANO, od anche BUSTO ARSIZIO-LEGNANO, ed ancora SALÒ-GARDONE, etc.

Ciascun piano deve rispondere ai requisiti minimi di cui all'allegato V (art. 8, co. 4); è sottoposto a continua revisione in funzione degli sviluppi sostanziali della zona considerata (art. 8, co. 5); le misure di intervento previste sono a discrezione delle autorità competenti, il che significa che queste scelgono (nel senso che **debbono** scegliere) il metodo di intervento (il "*come*", non il "*se*" intervenire) più efficiente. Ma tal metodo deve esser previsto, rispettando comunque le priorità derivanti dal superamento dei valori limite e dalla necessità di intervento sugli assi stradali e ferroviari principali (art. 8, co. 2) e con riferimento a parametri dimezzati rispetto ai quelli indicati.

¹⁰ La nozione è la seguente: «*i piani destinati a gestire i problemi di inquinamento acustico e relativi effetti, compresa, se necessario, la sua riduzione*» (art. 3, lett. t).

¹¹ La nozione è la seguente: «*una strada regionale, nazionale o internazionale, designata dallo Stato membro, su cui transitano ogni anno più di tre milioni di veicoli*» (art. 3, lett. n). È evidente come il primo intervento sia finalizzato a quegli assi stradali di massimo traffico, passando poi - secondo il principio di progressività - a quelli di cui alla nozione suddetta.

¹² La nozione è la seguente: «*una ferrovia, designata dallo Stato membro, su cui transitano ogni anno più di 30.000 treni*» (art. 8, lett. o). Vale anche in questo caso la precisazione di cui alla nota precedente.

¹³ La nozione è la seguente: «*un aeroporto civile, designato dallo Stato membro, in cui si svolgono più di 50.000 movimenti all'anno (intendendosi per movimento un'operazione di decollo o di atterraggio), esclusi i movimenti unicamente a fini di addestramento su aeromobili leggeri*» (art. 3, lett. p).

¹⁴ La nozione è la seguente: «*una parte di territorio, delimitata dallo Stato membro, la cui popolazione è superiore a 100.000 abitanti e la cui densità di popolazione è tale che lo Stato membro la considera un'area urbanizzata*» (art. 3 lett. k).

È certamente la fase amministrativa-esecutiva più delicata ed importante, dal momento che dall'efficacia dei piani di azione dipende l'effettività della riduzione dell'inquinamento acustico.

4.3.1.- Il contenuto dei piani di azione.- I piani debbono avere un contenuto ben preciso (All. V), analogo - a mo' di esempio - a quello dei piani regolatori urbanistici italiani.

Anzitutto, la descrizione dell'agglomerato con particolare riferimento agli assi stradali e ferroviari ed agli aeroporti, nonché alle altre sorgenti di rumore. Poi, l'individuazione dell'autorità competente ad intervenire, da individuare con caratteristiche di efficienza. Il quadro giuridico di riferimento, specifico di quel piano. Tutti i valori limite vigenti su quel territorio. La sintesi dei risultati della mappatura strategica, così da fissare con precisione il quadro della situazione esistente al momento iniziale del piano. L'individuazione del numero di persone esposte al rumore, dei problemi, cioè delle cause, e delle situazioni su cui intervenire. Il resoconto delle consultazioni dei cittadini. L'indicazione delle misure antirumore in atto e dei progetti in preparazione, nonché degli interventi pianificati per i successivi cinque anni, inquadrati nella strategia di lungo termine. I dati di carattere finanziario corredati dalle analisi dei costi-efficacia e dei costi-benefici. I criteri di valutazione dei risultati.

È chiaro come la redazione e l'attuazione di tali piani comporti - come peraltro tutta la Direttiva - l'integrazione dei saperi propri di urbanisti, ingegneri, acustici e giuristi, oltreché delle scelte consapevoli delle autorità competenti, soprattutto in termini finanziari. Profilo codesto che costituisce una condizione essenziale dell'effettività richiesta dall'ordinamento comunitario per i piani di azione: il piano di azione più perfetto, ma privo di finanziamenti, a livello comunitario, è semplicemente inesistente.

I mezzi d'intervento che il piano deve prevedere sono i più vari: dalla pianificazione del traffico a quella urbanistico-territoriale; dagli interventi sulle sorgenti di rumore, alla scelta di sorgenti più silenziose, agli interventi sulla riduzione della trasmissione del rumore. E soprattutto a misure economiche incentivanti l'applicazione di sorgenti meno rumorose. Quindi, i mezzi d'intervento possono essere diversi da zona a zona, e debbono essere modulati sulle specifiche esigenze proprie della zona considerata.

4.3.2.- Il procedimento di formazione dei piani di azione.- Il procedimento di formazione dei piani è rimesso alle scelte di ciascuno stato membro, con due vincoli

ineludibili.

Il **primo di carattere cronologico**: i piani provvisori, cioè quelli che concernono gli assi stradali con un transito superiore a 6 milioni di vetture/anno; gli assi ferroviari con un transito superiore a 60.000 treni/anno; gli aeroporti principali e gli agglomerato con più di 250.000 abitanti, debbono essere approntati dalle autorità antinquinamento pronti per il 18 luglio 2008 (art. 8, co. 1), mentre i piani definitivi debbono essere pronti entro il 18/7/2013 (art. 8, co. 2).

Il **secondo di natura partecipativa**: la formazione dei piani deve comportare la consultazione del pubblico sulle proposte, in modo tale da consentire la *«possibilità di partecipare in tempo utile ed efficacemente alla preparazione e al riesame dei piani di 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»* (art. 8, co. 7, par. 1).

In questa fase si realizza l'effettività dell'informazione del pubblico, di cui si è detto, e si garantisce la partecipazione democratica al contrasto dell'inquinamento da rumore.

Si deve sottolineare come la norma richieda la possibilità di una **partecipazione efficace** da parte dei cittadini. Il che vale ad escludere che - ipoteticamente - essa possa aver luogo con la formale pubblicazione del progetto mediante affissione all'albo pretorio dei vari comuni, per una settimana a cavallo di Ferragosto. Il tempo lasciato alla partecipazione deve essere adeguato; la pubblicizzazione e la conoscibilità (ad esempio: luogo di deposito del materiale cartaceo facilmente accessibile; orario disponibile della giornata, il più ampio possibile; possibilità concreta di ottenere rapidamente le copie necessarie; inserimento su di un sito internet; etc.) del progetto, effettive; il periodo dell'anno di pubblicazione tale da consentire una reale conoscenza e possibilità di intervento.

L'efficacia della partecipazione è poi verificata in due modi. Anzitutto attraverso le decisioni assunte dall'autorità in rapporto ai rilievi mossi dai cittadini o dalle loro associazioni, decisioni da rendere pubbliche. E poi mediante l'inserimento nel piano di azione dei risultati della consultazione. Modi che - a loro volta - possono essere controllati dai cittadini e dalle loro associazioni, portando a segnalazioni alla Commissione di

infedeltà o di rispetto meramente formale alle disposizioni comunitarie.

5.- I DESCRITTORI ED I RISULTATI.-

Necessario per realizzare il complesso risultato perseguito è ovviamente un linguaggio tecnico unico, europeo, che consenta sia il dialogo fra tecnici che la raccolta di dati comparabili su scala continentale.

Per questo, la direttiva muove, razionalmente, dall'individuazione di uno strumento identico in tutta Europa per rilevare e descrivere il rumore in termini omogeneamente comparabili. Si tratta di due descrittori¹⁵ fondamentali e mirati, anzitutto, alla formazione della mappatura acustica (art. 5, co. 1), denominati **Lden**¹⁶, per determinare la situazione di **fastidio** e **Lnight**¹⁷ per determinare i **disturbi del sonno**.

A questi se ne affiancano da altri due, finalizzati all'evidenziazione del rumore del **traffico veicolare, ferroviario ed aereo in prossimità degli aeroporti**, denominato **Lday**¹⁸ ed al rumore delle **attività industriali**, denominato **Levening**¹⁹ (art. 5, co. 4).

I primi due sono descrittori temporanei, essendo già da subito destinati ad essere sostituiti da altri: nella prima fase attuativa, ogni stato membro può utilizzare i propri descrittori, se ne abbia, ma convertendoli in quelli comunitari; in breve tempo, però i descrittori comunitari avranno una metodica di determinazione uniforme ed obbligatoria per tutti gli stati dell'Unione. Con una precisazione: se sulla base dei descrittori nazionali eventualmente convertiti sono stati elaborati dei dati di rumore ambientale, tali dati debbono avere non più di tre anni di anzianità dalla rilevazione per essere presi in considerazione (art. 5, co. 1, par. 2).

Lo scopo è palese: si tratta di disporre di mappature acustiche con dati **omogenei**, quanto a determinazione, e **recenti**, quanto a tempo di rilevamento.

I descrittori debbono metter capo a valori, che costituiscono i dati di comparazio-

¹⁵ La nozione è la seguente: «la quantità fisica che descrive il rumore ambientale avente un rapporto con un effetto nocivo» (art. 3, lett. d).

¹⁶ La nozione è la seguente: «(descrittore acustico giorno-sera-notte), il descrittore acustico per il fastidio globale, ulteriormente definito nell'allegato I» (art. 3, lett. f).

¹⁷ La nozione è la seguente: «(descrittore acustico notturno), il descrittore acustico relativo ai disturbi del sonno, ulteriormente definito nell'allegato I» (art. 3, lett. g).

¹⁸ La nozione è la seguente: «(descrittore acustico diurno), il descrittore acustico per il fastidio durante il periodo diurno, ulteriormente definito nell'allegato I» (art. 3, lett. g).

¹⁹ La nozione è la seguente: «(descrittore acustico serale), il descrittore acustico per il fastidio durante il periodo serale, ulteriormente definito nell'allegato I» (art. 3, lett. h).

ne, e che sono stabiliti secondo una metodica fissata dall'allegato II della direttiva (art. 6, co. 1). A loro volta i valori sono significanti in funzione degli effetti nocivi del rumore ambientale, determinati secondo relazioni dose-effetto²⁰, pur esse fissate dalla direttiva all'allegato III (art. 6, co. 3).

Sulla base di quei valori deve esser redatta la mappa acustica strategica²¹ finalizzata a definire sia una rappresentazione dei livelli sonori di una data zona (*considerando* 10), sia le previsioni per la zona considerata e rispondenti ai requisiti minimi previsti dall'allegato IV (art. 7, co. 3). È evidente che i dati previsionali sono correlati ai piani di azione, nel senso che debbono fissare i valori limite finali, da conseguire con la messa in opera degli interventi previsti nel piano di azione. Le mappe acustiche strategiche debbono esser messe a disposizione del pubblico per la sua più opportuna informazione (art. 9).

5.1.- I descrittori temporanei.- Si è detto che due sono i descrittori temporanei, di immediato impiego.

Il primo considera «*Day-evening-night level*», donde l'acrostico «*den*» che accompagna il «*Level*», ed è definito dalla formula di cui all'art. 1 dell'All. I. La giornata è ripartita in tre periodi: il giorno di 12 ore, dalle 7 alle 19; la sera di 4 ore, dalle 19 alle 23, e la notte di 8 ore, dalle 23 alle 7. Il periodo di osservazione copre un intero anno, medio sotto il profilo meteorologico e considera solo il suono incidente, con esclusione del suono riflesso dalla facciata dell'edificio, con misurazione sulla facciata più esposta all'altezza di mt. 3,80-4,20. Per le zone rurali si considerano case ad un solo piano.

Il secondo descrittore è il «*night-time noise indicator*», abbreviato in «*night*», misurato con le stesse modalità del precedente, ma in relazione alle otto ore notturne.

I descrittori complementari sono previsti quando la sorgente rumorosa sia attiva solo per un tempo parziale (meno del 20% del tempo totale dei periodi diurni annuali); quando mediamente si presenta un numero esiguo di fenomeni sonori; ancora quando il rumore abbia forti componenti di bassa frequenza o tonali o impulsive; quando in periodo notturno vi siano picchi di rumore; quando si appresti una protezione supplementare per i fine settimana o in particolari stagioni (ad esempio l'estate), ovvero per il periodo

²⁰ La nozione è la seguente: «*la relazione fra il valore di un descrittore acustico e un effetto nocivo*» (art. 3, lett. j).

²¹ La nozione è la seguente: «*una mappa finalizzata alla determinazione globale dell'esposizione al rumore in una certa zona a causa di varie sorgenti di rumore, ovvero alla definizione di previsioni generali per tale zona*» (art. 3, q).

serale; quando si verifichi una combinazione di rumori provenienti da diverse fonti.

Tutti codesti descrittori debbono essere determinati con metodi previsti dalla Direttiva (All. II).

5.2.- La determinazione degli effetti nocivi.- La relazione dose-effetto è utilizzata per determinare gli effetti del rumore sulla popolazione e consiste nella relazione fra il valore di un descrittore ed un effetto nocivo (art. 3, lett. j e All. III). Tal relazione è finalizzata anche alla revisione dei descrittori, in chiave evidentemente più restrittiva (art. 6, co. 2 e 3). La determinazione di tal relazione è demandata alla Commissione europea assistita da un comitato scientifico (art. 13).

In tal modo la Direttiva stabilisce una prospettiva ulteriormente dinamica, secondo la quale si fissano dei descrittori, che all'inizio sono puramente teorici (All. I e II) e delle relazioni dose-effetto (All. III), quindi, sulla base dei dati dell'esistente indicati dalle mappature acustiche e rilevati secondo quei descrittori; si verifica l'incidenza e la diffusione degli effetti nocivi, quindi si modificano i descrittori, che, essendo mirati, come l'impianto dell'intera Direttiva, al miglioramento delle condizioni di salute e dell'ambiente porteranno ad un affinamento ed a un irrigidimento dei descrittori stessi, nelle direzioni anzidette.

Non a caso i descrittori dianzi richiamati sono esplicitamente dichiarati *temporanei*.

6.- GLI ORGANI DI ATTUAZIONE.-

È chiaro che la "macchina", complessa per la dimensione continentale ma chiara nella sua architettura, che si è sinora descritta dev'esser messa in moto e fatta vivere a livello di ciascuno stato membro. In concreto: occorre individuare gli organi destinati all'attuazione della Direttiva.

Per tale profilo, la Direttiva individua per ogni stato membro tre livelli di attuazione:

- a> un **primo livello generale di attuazione sul piano statale**, cui siano preposte le autorità o enti deputati in via generale all'attuazione della direttiva (art. 4, co. 1);
- b> un **secondo livello specifico per la mappatura strategica**, cui sono destinate le autorità incaricate dell'elaborazione e adozione delle mappe acustiche, non-

ché dei piani di azione relativi agli agglomerati, agli assi stradali e ferroviari principali, nonché agli aeroporti principali (art. 4, co. 1, lett. a);

c> un **terzo livello di documentazione e raccolta dei dati**, al quale lavorano le autorità competenti per la raccolta delle mappe acustiche e dei piani di azione (art. 4, co. 1, lett. b). La documentazione è destinata a formare un *corpus* unico in Europa, a disposizione di chiunque (art. 10).

Spetta a ciascuno stato membro individuare dette autorità e delinearne le competenze, sempre con il requisito che la loro struttura sia tale da assicurarne l'efficienza e l'efficacia di azione. Nulla vieta che si tratti di autorità diverse ovvero di un'unica autorità organizzata per dipartimenti.

In concreto, si tratta di due livelli di autorità: uno **centrale**, a livello di stato membro con finalità di coordinamento attivo, promozione e controllo dell'attuazione, ed uno **locale**, che potrebbe essere il livello regionale, per l'elaborazione e adozione delle mappe acustiche e dei piani di azione. È chiaro che è anche possibile prescindere dal livello regionale, organizzando le autorità locali per aree omogenee, così da massimizzarne l'incisività.

Parrebbe del tutto controindicato incentrare le autorità locali nei Comuni, nella stragrande maggioranza privi di mezzi tecnici e personale adeguati, e fortemente permeabili alle pressioni delle lobby interessate ed a quelle (eventualmente indotte) delle comunità locali; senza la possibilità di assicurare (almeno astrattamente) un sufficiente grado di effettività dei piani di azione e di considerare le interferenze fra aree contigue.

7.- I TEMPI DI ATTUAZIONE.-

Uno dei dati più importanti è costituito dalla prefissione dei tempi di attuazione delle attività demandate a ciascuno stato membro. Ciò, in quanto, conoscendo il grado, assai più elevato rispetto ai nostri *standards*, di controllo da parte della Commissione C.E., si può con tranquilla sicurezza ritenere che il calendario sarà rispettato.

Il calendario è il seguente:

1.	18/7/2002	Data di entrata in vigore della direttiva (art. 15).
2.	18/1/2004	La Commissione presenta al Parlamento Europeo ed al Consiglio una relazione per il riesame delle vigenti misure comunitarie concernenti le singole sorgenti del rumore ambientale (art. 10, co. 1).

3.	18/7/2004	Termine di recepimento della direttiva da parte di ciascuno stato membro (art. 14, co. 1).
4.	30/6/2005	Ed a seguire ogni cinque anni, notifica da parte degli stati membri di tutti gli agglomerati con più di 250.000 abitanti; tutti gli assi stradali con transito superiore a 6 milioni di veicoli/anno; tutti gli assi ferroviari con transito superiore a 60.000 treni/anno; tutti gli aeroporti principali (art. 7, co. 1, par. 2).
5.	18/7/2005	Gli stati membri trasmettono alla Commissione informazioni sui valori limite pertinenti espressi nei due descrittori fondamentali, ed eventualmente anche nei due descrittori secondari, per il rumore del traffico veicolare, ferroviario e aereo nei pressi degli aeroporti, nonché nei siti di attività industriali, con accompagnamento delle spiegazioni relative all'applicazione dei valori limite (art. 5, co. 4).
6.	18/7/2006	Presentazione da parte della Commissione al Parlamento Europeo ed al Consiglio di « <i>adeguate proposte legislative</i> », sul contenimento del rumore ambientale (art. 1, co. 2).
7.	30/6/2007	Termine di elaborazione e adozione delle mappe acustiche strategiche relative al precedente anno solare, per tutti gli agglomerati con più di 250.000 abitanti; per tutti gli assi stradali con transito superiore a 6 milioni di veicoli/anno; per tutti gli assi ferroviari con transito superiore a 60.000 treni/anno; per tutti gli aeroporti principali (art. 7, co. 1, par. 1).
8.	31/12/2007	Invio alla Commissione da parte di ciascuno stato membro dei dati risultanti dalle mappe strategiche (art. 10, co. 2)..
9.	18/6/2008	Messa a punto e adozione dei piani di azione per tutti gli agglomerati con più di 250.000 abitanti; tutti gli assi stradali con transito superiore a 6 milioni di veicoli/anno; tutti gli assi ferroviari con transito superiore a 60.000 treni/anno; tutti gli aeroporti principali (art. 8, co. 1, par. 1).
10.	31/12/2008	Invio alla Commissione da parte di ciascuno stato membro delle sintesi dei piani di azione (art. 10, co. 2).
11.	31/12/2008	Notifica alla Commissione da parte degli stati membri di tutti gli agglomerati con più di 100.000 abitanti (definizione, art. 3, lett. k); tutti gli assi stradali con transito superiore a 3 milioni di veicoli/anno (definizione, art. 3, lett. n); tutti gli assi ferroviari con transito superiore a 30.000 treni/anno (definizione, art. 3, lett. o); tutti gli aeroporti principali (art. 7, co. 2, par 2).
12.	18/7/2009	Ed a seguire ogni cinque anni, pubblicazione di una relazione da parte della Commissione sullo stato delle mappe strategiche e dei piani di azione (art. 10, co. 4).

13.	18/7/2009	Presentazione da parte della Commissione al Parlamento Europeo ed al Consiglio di una relazione sullo stato di attuazione della direttiva (art. 11, co. 1).
14.	30/6/2012	Ed a seguire ogni cinque anni, elaborazione e adozione da parte degli stati membri di mappe acustiche strategiche per tutti gli agglomerati con più di 100.000 abitanti (definizione, art. 3, lett. k); tutti gli assi stradali con transito superiore a 3 milioni di veicoli/anno (definizione, art. 3, lett. n); tutti gli assi ferroviari con transito superiore a 30.000 treni/anno (definizione, art. 3, lett. o); tutti gli aeroporti principali (art. 7, co. 2, par. 1).

È chiaro, dal quadro che precede, come la Commissione sia il fulcro di attuazione della direttiva, assistita al fine da un Comitato scientifico (art. 13)²².

7.1.- I mutamenti del quadro tecnico già intervenuti.- A significare l'attenzione con cui la Commissione segue l'attuazione di questa direttiva si possono rammentare due dati.

Il primo concerne la Raccomandazione della Commissione C.E. 6/8/2003, n. 2003/613/CE²³, circa le linee guida relative ai metodi di calcolo aggiornati per il rumore dell'attività industriale, degli aeromobili, del traffico veicolare e ferroviario e i relativi dati di rumorosità, destinata ad integrare e modificare l'All. II della Direttiva raccomandando «*metodi provvisori di calcolo per la determinazione dei descrittori comuni L_{den} e L_{night} per il rumore dell'attività industriale, degli aeromobili, del traffico veicolare e ferroviario per gli Stati membri che non dispongono di un metodo nazionale di calcolo e per quelli che desiderano cambiare il metodo di calcolo*». In tal modo l'Allegato II è già stato modificato includendo le tecniche di rilevamento attualmente indicate, diverse da quelle originariamente previste.

Il secondo intervento, in attuazione della scadenza sub 2), è rappresentato dalla «*Relazione della Commissione al Parlamento Europeo ed al Consiglio sulle misure comunitarie in vigore riguardanti le sorgenti di rumore ambientale a norma dell'art. 10, paragrafo 1 della Direttiva 2002/49/CE relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale*», del 10/3/2004 (COM(2004)). Con essa la Commissione traccia le

²² Si tratta del Comitato di cui all'art. 18 della Dir. 2000/14/CE del 8 maggio 2000, Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'emissione acustica ambientale delle macchine ed attrezzature destinate a funzionare all'aperto, direttiva recepita con il D.Lgs. 4 settembre 2002, n. 262.

²³ In G.U.U.E. 22 agosto 2003, n. L 212.

linee dei primi interventi sulle Direttive precedenti quella di cui si sta discutendo, concernenti i dispositivi antirumore delle varie macchine considerate, nel quadro di un intervento coordinato antinquinamento. È chiaro che di tal relazione, pur se indirizzata al Parlamento ed al Consiglio europei, dovranno tenere conto anche i governi degli stati membri, in relazione agli incumbenti di loro competenza.

Esiste inoltre un sito della U.E. di notevole interesse, in quanto contiene i documenti tecnico-scientifici pertinenti all'inquinamento da rumore intitolato al **Community Noise Research Strategy Plan** [http://www.calm-network.com/index_start.htm], la cui sezione di links rinvia ad altri siti relativi al traffico stradale, ferroviario, etc.

Sembra evidente, a questo punto, l'attenzione dal Commissario all'Ambiente posta all'attuazione della Direttiva.

8.- I CONTROLLI DI ATTUAZIONE.-

L'attuazione della direttiva non è lasciata alla volontà dei singoli stati membri, ma sottoposta ad una robusta serie di controlli, che sono - com'è usuale in diritto comunitario - fondati sul canone di effettività.

I controlli sono di vario tipo.

V'è, anzitutto, un controllo passo passo, esercitato dalla **Commissione**, e per essa dal **Commissario all'Ambiente**, in quanto destinataria delle comunicazioni e notificazioni che ogni stato membro deve indirizzarle, e che implica, da parte della Commissione, un rilevante potere di stimolo e controllo per una corretta attuazione (così i passaggi *sub* 4, 5, 8, 10, 11).

A sua volta la Commissione è sottoposta al controllo del **Parlamento europeo** e del **Consiglio**, che si attua per il tramite delle relazioni e proposte normative che la Commissione deve presentare a quegli organi, che rappresentano - giova sottolinearlo - i cittadini europei (Parlamento) ed i governi degli stati membri (Consiglio) (così i passaggi *sub* 2, 6, 12, 13). Quindi si tratta di un controllo governativo e democratico.

Ma accanto a questi due livelli, per così dire, istituzionali, se ne hanno altri due non meno efficaci.

Il primo è quello che è esercitato da **ciascuno stato membro sull'attività degli altri**, e che si esercita all'interno del Consiglio e si traduce in sollecitazioni e richieste dal Consiglio indirizzate alla Commissione, affinché verifichi ed intervenga su casi spe-

cifici.

Il secondo è il **controllo diffuso**, demandato dal Trattato C.E. ai cittadini europei ed alle loro organizzazioni esponenti. Consiste in un controllo *a priori* ed uno *a posteriori*.

Il primo è esercitabile in sede di formazione delle mappe strategiche e dei piani di azione, direttamente in fase di elaborazione degli stessi, e si concretizza in critiche e proposte alternative. Il secondo si realizza in segnalazioni, doglianze, petizioni indirizzate alla Commissione, per segnalare inottemperanze o vere e proprie violazioni della normativa comunitaria. Ovvero anche al Parlamento europeo, affinché eserciti il suo potere di controllo. In ogni caso si tratta di mezzi informali, agevoli, non costosi che assicurano comunque la risposta da parte delle istituzioni europee e rendono il cittadino o la sua associazione partecipi degli interventi che seguono (ovvero dei motivi per cui non seguono) alle loro segnalazioni.

9.- L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA COMUNITARIA.-

A questo punto occorre chiarire quale sia lo sbocco finale del disegno di intervento dell'U.E., chiaramente prefigurato dalla Direttiva.

La data *clou* è quella del 18 luglio 2006, quando la Commissione dovrà presentare al Parlamento ed al Consiglio «*adeguate proposte legislative*».

Occorre chiarire quale sia il contenuto del passo riferito, che può apparire criptico.

La normazione della C.E. si sviluppa attraverso tre tipi di fonte normativa: la raccomandazione; la direttiva; il Regolamento. In questa sede, non interessa la decisione.

9.1.- La raccomandazione.- La **raccomandazione** è indirizzata dalla Commissione a uno o più governi della Unione, in relazione a materie specifiche, che sono di competenza di ciascuno stato membro, ma sulle quali è opportuno un migliore adeguamento all'indirizzo comune. Giuridicamente non sono vincolanti, pur se uno scostamento da esse comporterebbe una reazione o sanzione di tipo politico da parte degli altri governi degli stati membri, tale per cui, di fatto, alla raccomandazione segue la conformazione da parte degli stati membri.

9.2.- La direttiva.- La **direttiva** rappresenta un indirizzo cogente da parte della C.E. a tutti gli stati membri. Formalmente essa ha come destinatari i governi, che debbono provvedere ad uniformarsi alle norme nella direttiva convenuta, introducendo o le

innovazioni legislative o i mutamenti amministrativi necessari per assicurare la conformità di ciascun ordinamento giuridico alla norma contenuta nella direttiva stessa. La direttiva, sul piano giuridico, è vincolante: deve essere attuata. L'inottemperanza, o, peggio, la sua violazione mette capo ad una vera e propria procedura di infrazione (art. 226 Trattato C.E.): la Commissione chiede ragione al governo interessato dell'inottemperanza o violazione; fissa un termine (normalmente di 90 o 120 giorni) per le giustificazioni o l'adempimento; ricevuta comunicazione delle giustificazioni o dell'adempimento ovvero in assenza di risposta, rivaluta il comportamento del governo, e, se conclude che adempimento non vi sia stato, pronuncia un parere con cui ingiunge l'adeguamento. Decorso il termine fissato, conviene il governo dello stato membro inottemperante dinanzi alla Corte di Giustizia C.E., sedente nel Granducato del Lussemburgo, per un vero e proprio processo. Se al termine la Corte conclude per l'inottemperanza, allora la dichiara lo stato membro inadempiente, ed a tal sentenza può far seguito un giudizio di risarcimento del danno cagionato dall'inadempienza alla Comunità. A questo punto lo stato membro deve versare la somma alle casse della Commissione e deve provvedere all'adempimento nei termini fissati dalla Corte.

La dottrina e la giurisprudenza, tuttavia, hanno da tempo sottolineato come talune direttive, o nel loro insieme o in alcune loro parti, siano immediatamente precettive, nel senso che non v'è necessità per la loro applicazione di alcun intervento normativo da parte dello stato membro. In sostanza: esse pongono principi di diritto di immediata applicabilità. Sono le direttive c.d. *self executing*. In questo caso esse sono, in tutto o in parte, direttamente applicate nei confronti dei cittadini sui quali vengano ad incidere i principi di diritto anzidetti. In questi casi il cittadino europeo ha diritto di invocare immediatamente l'applicazione della norma comunitaria. Qualora ciò avvenga in giudizio, al giudice sono poste due alternative: o riconosce che la norma nazionale, che dovrebbe applicare nel caso concreto, confligge con il principio di diritto posto dalla norma comunitaria, ed allora immediatamente disapplica la norma nazionale ed applica quella comunitaria, dandone - ovviamente - adeguata motivazione. Ovvero, se vi sia incertezza sull'applicabilità o sul significato della norma comunitaria, sospende il processo e solleva dinanzi alla Corte di Giustizia C.E. una questione pregiudiziale interpretativa (art. 234 Trattato C.E.), con la quale domanda alla Corte di stabilire il significato preciso della norma comunitaria considerata. La Corte provvede con sentenza, che ha una portata

fondamentale, poiché dal momento della pronuncia il contenuto della norma comunitaria considerata è stabilito con efficacia vincolante su tutto il territorio della U.E. per tutte le autorità di governo, giudiziarie, amministrative, etc.

9.3.- Il Regolamento.- Il terzo strumento e più importante strumento normativo della U.E. è costituito dal **Regolamento**, che per semplicità e chiarezza di comprensione può essere equiparato ad una legge nazionale. Si tratta cioè di una norma che è emanata dalla C.E. e si applica direttamente ed immediatamente in capo al cittadino. Sulla materia regolata dal Regolamento lo stato membro, concretamente, non può più legiferare: se legifera in difformità, semplicemente, la norma nazionale non si applica. Anzi: **deve non essere applicata** né dal giudice né dall'amministrazione (ad es. le A.R.P.A.). Se legifera in conformità, la norma nazionale si può anche applicare, ma solo con i contenuti ed i significati propri di quella comunitaria. Quindi è sostanzialmente inutile.

Perché, anche in questo caso, il giudice, che applica direttamente ed immediatamente il Regolamento, è tenuto ad assegnargli il contenuto ed i significati che la Corte di Giustizia C.E. ha stabilito nelle sue sentenze, disapplicando l'ipoteticamente contraria giurisprudenza nazionale. Pure in questa ipotesi, se il giudice ha dubbi sul contenuto o sul significato della norma comunitaria solleva la pregiudiziale interpretativa, ed anche in questo caso la sentenza della Corte farà stato per tutta l'Unione.

9.4.- Le adeguate proposte legislative.- Alla stregua di quel che s'è detto, certamente non si potrebbero considerare proposte legislative delle semplici raccomandazioni.

Ma neppure le direttive potrebbero esserlo, per la semplice ragione che nel linguaggio tecnico comunitario natura direttamente **legislativa** l'hanno per certo i regolamenti, e solo indirettamente le direttive *self executing*.

Ed allora tutto ciò significa che la Direttiva mira nel 2006 a dare inizio ad una legislazione europea in materia di inquinamento da rumore da attuarsi tendenzialmente con un Regolamento, quindi con una normativa direttamente vincolante il cittadino, omesso ogni intervento degli stati membri. Vero è che la norma, tuttavia, richiama il principio di **adeguatezza**, il che significa che la Commissione dovrà valutare quale sarà lo stato dell'arte a quel momento: se l'adeguamento alla Direttiva sarà stato buono, allora "*adeguata*" sarà la proposta di un Regolamento; se invece i ritardi o le omissioni dovessero essere prevalenti, allora "*adeguata*" sarà la proposta di una o più direttive, ovve-

ro anche una direttiva ed un primo Regolamento parziale.

In questa sede basta sottolineare che la data del 18 luglio 2006 è una data cardine, perché da quel momento avrà inizio una disciplina europea unitaria dell'inquinamento da rumore ambientale e causato dal traffico veicolare, ferroviario, aereo, natante, e da macchine e trattori operanti all'aperto. Da quel momento non vi potrà più essere una legislazione nazionale.

10.- I RAPPORTI CON LA LEGISLAZIONE ITALIANA.-

A questo punto é necessario chiedersi quale sia il rapporto fra la Direttiva e la legislazione italiana.

I rapporti sono di due tipi.

V'è anzitutto quello di **adeguamento**. Ed infatti l'art. 14 della lg. 31/10/2003, n. 306, aveva disposto che entro il 30/6/2004 il Governo provvedesse a recepire la Direttiva. Il termine, che era stato previsto per anticipare quello comunitario del 18/7/2004, è stato violato, dal momento che, ad oggi, il Governo non risulta aver provveduto. Così ponendo lo stato italiano nelle condizioni di un prossimo inizio di una delle tante²⁴ procedure di infrazione, che sono indirizzate nei confronti del Ministero dell'Ambiente.

E poi, v'è quello assai più delicato di **conformità**, che concerne tutte le norme nazionali che incidono nella materia trattata dalla Direttiva, quanto alle sorgenti dell'immissione rumorosa.

A questo punto, pertanto, occorre riesaminare la disciplina italiana relativa all'inquinamento da rumore ambientale e generato dalla circolazione stradale, ferroviaria, navale, aerea, dall'utilizzo di macchine e trattori in ambiente esterno ed intrattenimento, per verificare se sia o meno conforme alla normativa comunitaria.

Quindi vengono in considerazione, in questa prospettiva, i seguenti provvedimenti normativi:

N.	Provvedimento	Data	Materia
1.	D.P.C.M.	1/3/1991	Limiti massimi di esposizione al rumore negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno (da considerare limitatamente all'ambiente esterno, segnatamente l'art. 2 e la conseguente zonizzazione comunale)
2.	D.M.	11/12/1996	Applicazione del criterio differenziale per gli impianti a

²⁴ Con il messaggio del 15/7/2004, il Commissario Europeo per l'Ambiente ha contestato al Ministero per l'Ambiente ben 28 infrazioni alle direttive comunitarie. Si tratta di un primato mai toccato prima da nessun governo europeo.

			ciclo produttivo continuo
3.	D.P.C.M.	18/9/1997	Determinazione dei requisiti delle sorgenti sonore nei luoghi di intrattenimento danzante
4.	D.M.	31/10/1997	Metodologia di misura del rumore aeroportuale
5.	D.P.C.M.	14/11/1997	Determinazione dei valori limite delle sorgenti sonore
6.	D.M.	16/3/1998	Tecniche di rilevamento e di misurazione dell'inquinamento acustico
7.	D.P.R.	18/11/1998, n. 459	Regolamento recante norme di esecuzione dell'articolo 11 della L. 26 ottobre 1995, n. 447, in materia di inquinamento acustico derivante da traffico ferroviario
8.	D.P.C.M.	16/4/1999, 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
9.	D.M.	20/5/1999	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
10.	D.P.R.	9/11/1999, n. 476	Regolamento recante modificazioni al D.P.R. 11 dicembre 1997, n. 496, concernente il divieto di voli notturni
11.	D.M.	3/12/1999	Procedure antirumore e zone di rispetto negli aeroporti
12.	D.M.	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
13.	D.P.R.	3/4/2001, n. 304	Regolamento recante disciplina delle emissioni sonore prodotte nello svolgimento delle attività motoristiche, a norma dell'articolo 11 della L. 26 ottobre 1995, n. 447
14.	D.P.R.	19/3/2004	Regolamento recante disposizioni per il contenimento e la prevenzione dell'inquinamento acustico derivante dal traffico veicolare, a norma dell'art. 11 della legge 26 ottobre 1995, n. 447
15.	D.P.R.	30/3/2004, n. 142	Disposizioni per il contenimento e la prevenzione dell'inquinamento acustico derivante dal traffico veicolare, a norma dell'articolo 11 della L. 26 ottobre 1995, n. 447

Sostanzialmente l'intero *corpus* normativo originato dalla legge quadro 26/11/1995, n. 447 viene ad incidere nella nuova disciplina comunitaria.

Restano, quindi, al di fuori dell'ambito normativo della Direttiva ben poche norme regolamentari vigenti:

16.	D.P.C.M.	5/12/1997	Determinazione dei requisiti acustici passivi degli edifici
-----	----------	-----------	---

Tale rilievo dà la misura e l'incidenza della portata della Direttiva, che non pare esser stata ancora percepita nella sua reale dimensione.

Così, a titolo di esempio, considerando il neonato d.P.R. 2004, n. 142, esso contiene sicuramente norme confliggenti con la Direttiva.

Anzitutto, la definizione di «ambiente abitativo» (art. 1, lett. j), che esclude dal proprio ambito «gli ambienti destinati ad attività produttive per i quali resta ferma la disciplina di cui al decreto legislativo 15 agosto 1991, n. 277, salvo per quanto concer-

ne l'immissione di rumore da sorgenti sonore esterne a locali in cui si svolgano le attività produttive», esclusione che non è consentita dalla Direttiva, la quale considera l'area urbanizzata, quale che sia la destinazione di essa, sia abitativa che produttiva. Simmetricamente, e per le stesse ragioni, la nozione di «ricettore» (art. 1, lett. 1), che considera del pari solo gli ambienti abitativi. Per non dire dei limiti fissati dalle tabelle 1 e 2, che non seguono i descrittori comunitari.

11.- CONCLUSIONI PROVVISORIE.-

Sembra chiaro come la Direttiva metta in gioco una pluralità di esigenze che la parte più attenta della società civile deve percepire, perché viene a disporre di un potere partecipativo di straordinaria incisività, quale non ha - di regola - nei confronti della normazione italiana, su di un problema di inquinamento tanto subdolo quanto pervasivo.

Esigenze che, fondamentalmente, si impernano su quella conoscenza interdisciplinare, già segnalata, e che le università dovrebbero percepire, per colmare la lacuna. Non è certamente un caso che l'Italia non sia sostanzialmente rappresentata sul piano tecnico nella U.E. in questa materia, ove dominano esperti nord e centroeuropei: non essere rappresentata significa non contare nulla. È deludente osservare come a due anni dall'entrata in vigore della Direttiva, si stia oggi cominciando a prendere coscienza della sua **esistenza**, quando - come s'è dimostrato sopra - essa è già stata modificata, mercede l'opera di una associazione privata, sia pure entro l'ambito del Politecnico di MILANO.

La Direttiva apre prospettive di lavoro concrete per la mappatura, per la manutenzione costante della stessa, per la verifica dell'evoluzione della situazione ambientale, che pare o non siano percepite o - ed è forse peggio - siano percepite in chiave puramente utilitaristica. Occorre un'offerta formativa universitaria tale da sottrarre a poche o pochissime mani tali qualificate possibilità di lavoro e da creare un vero e completo profilo professionale interdisciplinare. Ma tutto ciò non pare essere alle viste.

Il tempo perduto è già grande, ma l'assenza non è ancora irrimediabile, se solo ci si rende conto che prioritaria in modo assoluto è la necessità di una formazione diffusa sui problemi posti dalla Direttiva, in modo che le conoscenze acquisite possano essere impiegate nello stimolo e nel controllo incessanti e puntuali dell'attività di governo.

SOMMARIO

1.- LA DIRETTIVA 2002/49/CE.....	2
2.- LE FINALITÀ PERSEGUITE.....	3
3.- GLI OBIETTIVI DI INTERVENTO.....	4
4.- GLI STRUMENTI DI INTERVENTO.....	4
4.1.- Le mappature acustiche.....	5
4.2.- L'informazione del pubblico.....	6
4.3.- I piani di azione.....	7
4.3.1.- Il contenuto dei piani di azione.....	9
4.3.2.- Il procedimento di formazione dei piani di azione.....	9
5.- I DESCRITTORI ED I RISULTATI.....	11
5.1.- I descrittori temporanei.....	12
5.2.- La determinazione degli effetti nocivi.....	13
6.- GLI ORGANI DI ATTUAZIONE.....	13
7.- I TEMPI DI ATTUAZIONE.....	14
7.1.- I mutamenti del quadro tecnico già intervenuti.....	16
8.- I CONTROLLI DI ATTUAZIONE.....	17
9.- L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA COMUNITARIA.....	18
9.1.- La raccomandazione.....	18
9.2.- La direttiva.....	18
9.3.- Il Regolamento.....	20
9.4.- Le adeguate proposte legislative.....	20
10.- I RAPPORTI CON LA LEGISLAZIONE ITALIANA.....	21
11.- CONCLUSIONI PROVVISORIE.....	23