

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 1372

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori LUBRANO DI RICCO, ABRAMONTE,
CAMPO, CANGELOSI, CARELLA, DE NOTARIS, DI MAIO, FALQUI,
MANCONI, MANCUSO, PIERONI, ROCCHI e RONCHI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 FEBBRAIO 1995

Legge quadro in materia di inquinamento acustico

INDICE

Relazione	Pag.	3
Disegno di legge	»	10
Titolo I - Finalità della legge	»	10
Titolo II - Assetto istituzionale e distribuzione dei poteri .	»	11
Capo I - Livello statale	»	11
Capo II - Livello regionale	»	13
Capo III - Livello provinciale	»	14
Capo IV - Livello comunale	»	14
Titolo III - Ordinanza d'urgenza, sanzioni penali e sanzioni amministrative	»	15
Capo I - Ordinanza d'urgenza	»	15
Capo II - Sanzioni penali	»	16
Capo III - Misure amministrative	»	17
Titolo IV - La potestà regolamentare	»	17
Capo I - I regolamenti governativi di attuazione ed integrazione	»	17
Capo II - Decreti del Ministro dell'ambiente	»	18

ONOREVOLI SENATORI. - In via preliminare, sembra opportuno chiarire quanto poi verrà successivamente definito nell'articolo 1 del presente disegno di legge: che il bene tutelato dalla normativa contro l'inquinamento acustico non è unicamente l'ordine pubblico e la quiete privata. In sostanza, l'emananda legge-quadro contro l'inquinamento acustico deve porre la centralità del profilo del danno alla salute che, se trascurato, provocherebbe un depotenziamento dei compiti di vigilanza.

1. QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO

1.1. Livello comunitario

La produzione normativa comunitaria in tema di inquinamento acustico risulta incompleta, disomogenea, disarticolata. Del tutto insoddisfacente, infatti, si presentano, per una regolamentazione organica della materia, le direttive 89/629/CEE del Consiglio del 4 dicembre 1989, sulla limitazione delle emissioni sonore degli aerei subsonici civili a reazione; 92/14/CEE del Consiglio del 2 marzo 1992, sulla limitazione dell'utilizzazione degli aerei; 92/97/CEE del Consiglio del 10 novembre 1992, concernente il riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al livello sonoro ammissibile e al dispositivo di scappamento dei veicoli a motore.

È evidente che siamo in presenza di una normativa comunitaria che sembra implicitamente, rinviare, per una «reale» regolamentazione della materia alle discipline dettate dalla legislazione dei singoli Stati membri.

Una spiegazione ed una maggiore comprensione dell'inattività normativa della

CEE, in tema di inquinamento acustico, sembra possibile desumerla dal nuovo principio di sussidiarietà, introdotto dall'articolo 3-bis del Trattato di Maastricht (trattato che aggiunge agli obiettivi già fissati dall'Atto Unico - protezione dell'ambiente e della salute, gestione razionale delle risorse - quello della promozione, a livello internazionale, di misure idonee a fronteggiare problemi regionali e planetari dell'inquinamento) che si pone, tra l'altro, tra i suoi obiettivi, quello del decentramento comunitario. Il principio di sussidiarietà dovrebbe avviare, dopo un periodo di centralismo comunitario, caratterizzato da una rinuncia sempre più ampia di porzioni di sovranità statale a favore della Comunità, una fase di decentramento comunitario: il riconoscimento, cioè, di ulteriori materie oggetto di competenza concorrente non deve comportare che l'azione della Comunità arrivi necessariamente a coprire l'intero settore, ma deve limitarsi solo ad alcuni aspetti generali o essenziali, ed accompagnarsi comunque a un decentramento dei poteri di attuazione a favore degli Stati membri e degli enti territoriali autonomi. Il principio di sussidiarietà dovrebbe permettere di arginare l'eccessiva azione comunitaria nei settori oggetto di competenza concorrente o di consentire comunque una partecipazione attiva dei livelli inferiori alla realizzazione dei fini previsti, anche quando l'azione sia affidata alla competenza comunitaria.

In sostanza, nelle materie che non appartengono alla competenza esclusiva della Comunità, l'organizzazione sovranazionale dovrebbe limitarsi a dettare principi e criteri regolatori delle materie, svolgendo una cosiddetta funzione di indirizzo e coordinamento per l'attività legislativa dello Stato e delle regioni. Tuttavia, anche nell'ottica del principio di sussidiarietà, si evidenzia l'assenza di una normazione comunitaria di

principio, il che determina il sorgere di legislazioni nazionali, disomogenee, non coordinate e talvolta, in contrasto tra loro.

1.2. Livello statale

L'inquinamento acustico rientra nella materia ambientale, ambito escluso dalle attribuzioni regionali di cui all'articolo 117 della Costituzione. Pertanto, sotto il profilo formale-istituzionale, la materia «ambiente» e, più in particolare, la sfera dell'inquinamento acustico, appartiene alle competenze dello Stato. Tuttavia, ai sensi e per gli effetti del combinato disposto dell'articolo 118, secondo comma della Costituzione, che consente allo Stato la delega alle regioni di determinate materie, e degli articoli 80, 82, 83, 101 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 29 luglio n. 616, le autonomie territoriali sono individuate quali organi delegati all'esercizio delle funzioni in materia ambientale. Pertanto, la titolarità della materia e delle relative funzioni permane allo Stato, il quale le esercita mediante lo strumento della delega. Ai sensi dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, lo Stato ha la titolarità di esercitare il potere sostitutivo in caso di inerzia e/o inattività delle regioni.

In via preliminare, dunque, sembra potersi affermare che l'articolo 117 della Costituzione non esclude che lo Stato possa esercitare proprie funzioni in materia ambientale.

Sgomberato il campo da eventuali equivoci, che riconducono *tout court* la materia ambientale alle competenze regionali, sembra opportuno individuare quali siano le competenze che lo Stato si è riservato nel settore dell'inquinamento acustico.

L'articolo 102 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 riserva allo Stato funzioni di carattere generale, che non assolvono ad una sua pregnante funzione di indirizzo e coordinamento.

Inoltre, l'articolo 102 fa riferimento *sic et simpliciter* a «competenze dello Stato», senza specificare quali organi dello Stato, o

meglio quali Ministeri, debbano svolgere dette competenze. In merito, vi è totale incertezza e confusione, al punto da poter generare ipotesi di conflittualità orizzontale. La legge 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente, a differenza della precedente normativa, di cui all'articolo 102 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, pone il Ministero dell'ambiente quale organo cardine e principale nel settore dell'inquinamento acustico. In particolare, l'articolo 2 al comma 1, lettera c) demanda al Ministero dell'ambiente l'esercizio delle funzioni attribuite allo Stato in materia di inquinamento acustico ed atmosferico ad esclusione:

a) della fissazione dei limiti inderogabili di accettabilità delle emissioni sonore, ai sensi dell'articolo 102, comma 1, numero 1) del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977;

b) delle funzioni amministrative concernenti l'inquinamento acustico da fonti veicolare, il cui esercizio è demandato sempre al Ministero dell'ambiente, ma di concerto con il Ministro dei trasporti ed il Ministro della sanità.

Ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 833 del 1978 il 1° marzo 1991 è stato emanato un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 57 dell'8 marzo 1991, che determina i limiti massimi di esposizione al rumore negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno. La normativa evade da qualsivoglia ambizione atta a costituirne una normativa che possa disciplinare, in via generale, la materia relativa all'inquinamento acustico. Difatti, è assolutamente priva di disposizioni che regolino l'assetto istituzionale, l'oggetto, la competenza, i vincoli procedurali e la distribuzione delle funzioni. La frammentarietà ed il carattere transitorio di detta normativa sono posti in risalto esplicitamente, dal preambolo che così recita «Considerata l'opportunità di stabilire, in via transitoria, stante la grave situazione di inquinamento acustico attualmente riscontrabile nell'ambito dell'intero territorio nazionale ed in particolare nelle aree urbane, limiti di ac-

cettabilità di livelli di rumore validi su tutto il territorio nazionale, quali misure immediate ed urgenti di salvaguardia della qualità ambientale e della esposizione umana al rumore, in attesa dell'approvazione di una legge quadro in materia di tutela dell'ambiente dall'inquinamento acustico, che fissi i limiti adeguati al progresso tecnologico ed alle esigenze emerse in sede di prima applicazione del presente decreto». La disposizione, pertanto, autocertifica la propria natura transitoria e frammentaria, rinviando contestualmente, ad una cosiddetta legge-quadro che disciplini, in via definitiva, la problematica dell'inquinamento acustico. La necessità che la materia abbia una regolamentazione definitiva, con una disciplina di rango primario, è emersa, altresì, con la sentenza n. 517 del 30 dicembre 1991. La Corte, infatti ha dichiarato illegittimi gli articoli 3, primo comma, seconda e terza proposizione, 4 e 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che costituivano indirizzi e principi organizzativi per l'esercizio delle potestà regionali e provinciali. L'argomentazione decisiva che ha spinto la Consulta a dichiarare l'illegittimità di dette disposizione si individua nell'assenza di uno specifico fondamento legislativo. In sostanza, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe violato il principio di legalità, inteso sia in senso sostanziale che formale, laddove è assente un atto di normazione primaria che possa e debba costituirne fondamento giuridico, determinando, anche «una volta per tutte», soggetti, competenze, oggetto, attribuzioni e vincoli procedurali.

In conclusione, dall'esame della normativa che regola, nell'ambito dell'assetto istituzionale, il livello statale, emerge un sostanziale e formale vuoto di poteri e di funzioni. Al di là delle generiche attribuzioni, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, l'unica normativa, allo stato, di rango primario che individua un organo, ovvero il Ministro dell'ambiente, con funzioni in tema di inquinamento acustico è la legge n. 349 del 1986. Tuttavia, essa non è sufficiente a garantire la costru-

zione di un quadro organico e di un sufficiente assetto istituzionale.

Perplessità e valutazioni critiche, inoltre, vanno espresse, anche in relazione all'attribuzione ed alla distribuzione delle funzioni.

Infatti, dalla normativa presa in esame, risulta evidente una carenza degli organi dello Stato a svolgere funzioni di indirizzo e coordinamento. In sostanza, la norma vigente non riconosce tale funzione. Si conclude con la necessità che si approvi, nei tempi più rapidi possibili, una normativa-quadro di rango primario, che, disciplinando il livello statale, si occupi dell'assetto istituzionale, in linea orizzontale, ovvero dei rapporti tra Ministeri, e della distribuzione delle funzioni di indirizzo e coordinamento, ed in linea verticale disciplini rapporti tra autorità centrali, regioni ed enti locali.

1.3. Livello regionale

Dall'esame del diritto positivo vigente, si desume una scarsa rilevanza istituzionale e funzionale attribuita alle regioni in tema di inquinamento acustico. Sulla base dell'articolo 118, secondo comma della Costituzione, l'unico riferimento normativo che riconosca un ruolo e attribuisca, seppur genericamente, determinate funzioni alla Regione, sembra essere l'articolo 101 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, il quale alla lettera *d*) prevede che siano trasferiti alle regioni il controllo e la prevenzione dell'inquinamento acustico prodotto da sorgenti fisse, nonché quello prodotto da sorgenti mobili, se correlate a servizi, opere ed attività trasferite alle regioni.

Inoltre, la lettera *a*) trasferisce alle regioni le funzioni statali relative ai comitati regionali per l'inquinamento atmosferico, che potranno essere integrati nella loro composizione e nelle loro funzioni anche con riferimento alle funzioni regionali in materia di igiene acustico».

Occorre evidenziare che al di là del detto potere di controllo e di prevenzione, tra l'al-

tro non determinato e specificato, con normative quadro statali, la legislazione successiva, in tema di inquinamento acustico - si fa, in particolare, riferimento alla legge 23 dicembre 1978, n. 833, alla legge 8 luglio 1986, n. 349, al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° marzo 1991 - ha ignorato e svilito il ruolo delle regioni, disattendendo lo spirito del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977. Inoltre, laddove, la normazione statale ha riconosciuto delle specifiche funzioni alle regioni - ci si riferisce ai piani di risanamento di cui agli articoli 3 e 4 del decreto 1° marzo 1991, ha utilizzato strumenti normativi inadeguati quali il decreto ministeriale, violando il principio di legalità.

Dall'analisi sin qui esposta emerge evidente la necessità di una legge-quadro in materia di inquinamento acustico che disegni i rapporti tra Stato e regioni, definendo funzioni e attribuzioni di quest'ultime. Occorre una legge che nei confronti delle regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, detti principi fondamentali, dai quali siano desumibili, per le regioni a statuto speciale, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica. Tale legge deve definire tra l'altro, gli obiettivi ed i contenuti, oltre che le competenze ed i vincoli procedurali. Solo sulla base di detta legge le regioni avranno piena legittimità e competenza a produrre una normativa di dettaglio.

Allo stato, pertanto, la normativa regionale, in tema di inquinamento acustico, non trova un proprio fondamento giuridico, ovvero una completa legislazione quadro o di cornice.

1.4. Livello provinciale

In via preliminare, sembra opportuno ricordare che, ai sensi del secondo comma dell'articolo 118 della Costituzione, le regioni possono svolgere le proprie funzioni, trasferite o delegate, avvalendosi degli uffici di province e comuni. L'articolo 106, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, attribui-

sce alle province le funzioni amministrative concernenti, tra l'altro, la gestione dei servizi di rilevazione delle emissioni e di controllo degli impianti industriali. Inoltre, l'articolo 14 della legge n. 142 del 1990, prevede che spettino alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale, relative alla disciplina ed al controllo delle emissioni sonore. Anche il ruolo e le funzioni provinciali, in tema di inquinamento acustico, risentono dell'assenza di una rigorosa costruzione normativa di livello statale e regionale. Tuttavia, si ritiene che il ruolo di soggetto controllore, assegnato alla provincia dalla suddetta normativa, seppur a livello embrionale, possa risultare appropriato.

1.5. Livello comunale

L'articolo 104 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 attribuisce ai comuni le funzioni amministrative concernenti il controllo, in sede di circolazione, dell'inquinamento acustico prodotto da auto e motoveicoli e la rilevazione, il controllo, la disciplina integrativa e la prevenzione delle emissioni sonore. Trattasi pertanto, di una funzione di controllo, delimitata, tuttavia, solo per determinanti settori.

2. ASPETTI PROPOSITIVI DELLA NUOVA DISCIPLINA, LE LEGGE-QUADRO: ASSETTO ISTITUZIONALE, DISTRIBUZIONE DEI POTERI E INDIVIDUAZIONE DEI CONTENUTI

2.1. Livello statale e principi definitivi

Sulla base delle considerazioni sin qui svolte, appare evidente, sia sotto il profilo istituzionale che funzionale, la necessità di promulgare una legge-quadro che disciplini il settore dell'inquinamento acustico. Materia che, come sostenuto e argomentato nel paragrafo precedente, è regolamentata, in maniera insoddisfacente sia a livello comunitario che statale e sub-statale.

A livello di normazione statale, si fa di giorno in giorno più urgente e necessaria la promulgazione di una legge-quadro, in assenza di una normazione comunitaria direttamente applicabile quali le direttive comunitarie direttamente applicabili, cosiddette *self-executing*.

La legge-quadro deve attribuire allo Stato, ed in particolare, al Ministro dell'ambiente, uno specifico ruolo e determinate funzioni, tale da costituire fondamento giuridico, nel rispetto del principio di legalità. In sostanza, la legge-quadro, non soltanto riconosce un ruolo al Ministro dell'ambiente ma, contestualmente, costituisce fondamento ed attribuzione di potere per l'emanazione dei suoi decreti esecutivi, contemplati dall'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988. Tali regolamenti non possono dettare norme contrarie a quelle dei regolamenti emanati dal Governo. Essa costituisce fondamento, inoltre, per l'emanazione di regolamenti governativi di attuazione ed integrazione di cui all'articolo 17, comma 1, lettera b), della legge n. 400 del 1988. In sostanza, sotto il profilo della normazione statale, viene a costituirsi un triplice grado di normativa, rappresentato dalla legge-quadro, dai regolamenti governativi di integrazione ed attuazione e dai decreti esecutivi del Ministro dell'ambiente. La legge-quadro costituisce fondamento giuridico per entrambe le espressioni del potere regolamentare. I decreti esecutivi del Ministro dell'ambiente hanno valenza di esecutività sia nei confronti della legge-quadro che dei regolamenti governativi. In relazione all'assetto istituzionale, il Ministro dell'ambiente deve coordinare le azioni, sia in riferimento al livello comunitario che al livello sub-statale ed attivare quella generale competenza in materia di tutela contro l'inquinamento riconosciutagli dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

Tale Ministero potrà disporre di una Direzione per la prevenzione dell'inquinamento e dei rischi che avrà per compito la regolamentazione relativa alla limitazione delle emissioni sonore ed il controllo e la loro applicazione. Inoltre la legge-quadro,

sempre nell'ambito dell'assetto istituzionale centralizzato, prevede l'istituzione di un Consiglio nazionale del rumore, composto da rappresentanti dello Stato, da rappresentanti delle collettività locali, da organizzazioni sindacali, da personalità competenti e rappresentanti dei differenti gruppi, associazioni e professioni, concernente i problemi della lotta contro il rumore ed il miglioramento dell'ambiente sonoro. In particolare, si ritiene indispensabile la partecipazione di rappresentanti delle associazioni ambientali minori, non solo di quelle riconosciute ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 349 del 1986. Difatti, sovente, le associazioni ambientaliste di carattere regionale, avendo un rapporto più immediato e diretto con il territorio circostante, sono titolari di maggiori e più incisivi strumenti conoscitivi e di monitoraggio. Il presidente del Consiglio nazionale del rumore è nominato dal Ministro dell'ambiente ed assicura l'attività di segretariato.

La funzione del Consiglio nazionale del rumore è di natura consultiva. In sostanza, il Ministro dell'ambiente, per tutte le questioni relative alla lotta contro l'inquinamento acustico può richiedere il parere del consiglio e consultarlo sui progetti dei testi legislativi e regolamentari che incidono in tale settore. Il parere, sotto il profilo giuridico, ha natura obbligatoria, ma non vincolante.

In conclusione, la centralizzazione delle funzioni si dovrebbe sviluppare su tre livelli: il primo, sostanzialmente di indirizzo e coordinamento, affidato alle competenze del Ministro dell'ambiente, il secondo attribuito alla Direzione per la prevenzione dell'inquinamento e dei rischi con funzioni più esecutive, il terzo, di natura consultiva, assegnato al Consiglio nazionale del rumore, organo rappresentativo di istanze ed esigenze diffuse ed eterogenee, espressione, altresì, di alte professionalità.

Il Ministro dell'ambiente svolge funzioni di indirizzo e coordinamento: nel suo ambito, la Direzione per la prevenzione dell'inquinamento e dei rischi, sulla base di quanto predeterminato dal Ministro dell'ambiente, conosce e valuta il livello

dell'inquinamento, definisce le misure idonee atte a ridurre l'inquinamento e prevenire i rischi, partecipa alla redazione dei testi regolamentari e ne controlla l'attuazione.

Inoltre, a tale Direzione è affidato il ruolo di coordinamento interministeriale, relativo alle politiche di prevenzione e di lotta contro l'inquinamento.

Sulla base di tale assetto istituzionale e di distribuzione delle funzioni a livello statale, la legge-quadro costituisce fondamento giuridico all'emanazione di successivi regolamenti governativi e decreti ministeriali che dovranno fissare i limiti massimi di esposizione al rumore negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno; determinare le tecniche di rilevamento e di misura del rumore negli ambienti abitativi interni ed esterni; determinare i requisiti acustici delle sorgenti sonore e dei requisiti acustici passivi degli edifici e dei loro componenti (di concerto con il Ministro della sanità, dei lavori pubblici, dell'industria, del Ministero dei trasporti); disciplinare l'inquinamento acustico determinato da sorgenti mobili connesse con attività, opere e servizi statali; definire i criteri di progettazione, di esecuzione e di ristrutturazione (di concerto con il Ministro dei lavori pubblici, con il Ministro dell'ambiente e dei trasporti; determinare i requisiti acustici dei segnali di allarme (di concerto con il Ministro dell'industria e dei trasporti); individuare i requisiti acustici delle emissioni sonore dei luoghi d'intrattenimento danzante o di pubblico spettacolo.

La legge-quadro, pertanto, oltre a definire, a livello statale, l'assetto istituzionale e la distribuzione delle funzioni tra più organi (Ministro dell'ambiente; Direzione per la prevenzione dell'inquinamento e dei rischi; Consiglio nazionale del rumore), in relazione alla sistematica delle fonti normative, costituisce fondamento giuridico per l'emanazione di successivi regolamenti governativi e ministeriali. Ci si vuole, infatti, riportare all'orientamento che interpreta la legge quadro quale fondamento strutturale per la successiva normazione regolamentare, integrativa, attuativa ed esecutiva.

La legge-quadro si deve limitare a dettare i principi generali, e più in particolare, individuare le materie oggetto della normativa quali:

1) I rumori industriali; 2) I rumori da trasporti; 3) I rumori legati alle attività del settore edilizio e delle costruzioni; 4) I rumori derivanti da materiali diversi ed ambienti domestici.

Nell'ambito dell'individuazione di tali settori, fonti dell'inquinamento acustico, il Governo ed il Ministro dell'ambiente, dettano normative secondarie. In tal senso, la promulgazione di una legge-quadro, relativa alla lotta contro l'inquinamento acustico, evita fenomeni di disarticolazione legislativa, verificatisi in Francia, prima della promulgazione della legge-quadro del 31 dicembre 1992, n. 92-1444. Infatti, il rischio che comporta l'assenza di una disciplina unitaria di rango primario e il difetto di coordinamento che può far coesistere, talvolta, norme sostanzialmente in contrasto tra loro.

La legge-quadro, oltre a definire i ruoli ed a determinare le competenze a livello statale, regionale e locale ed a fissare principi e criteri regolatori, che garantiscano certezza ed uniformità normativa, delinea un quadro di tutela preventiva dell'ambiente.

In sostanza, tale legge deve assolvere ad una funzione preventiva e non unicamente, risarcitoria-sanzionatoria.

Il principio comunitario, di cui all'articolo 130 R, comma 2, del Trattato istitutivo della CEE, come da ultimo modificato dal trattato di Maastricht, già presente nelle direttive e nei programmi di azione fino ad oggi emanati, ribadisce l'importanza di una politica di tutela preventiva ed enuncia il principio «chi inquina paga».

Tale principio sembra predisposto per assicurare essenzialmente, una funzione preventiva, agendo come deterrente e non con funzione risarcitoria o sanzionatoria. Il principio di una tutela normativa preventiva dell'ambiente, dalla fine degli anni '70, sulla base delle esperienze normative statunitensi (vedi legge Nepa del 1969) e francesi (vedi legge 76/629 del 10 luglio 1976 e de-

creto n. 77/1141 del 12 ottobre 1977) si è andato affermando nell'ambito della CEE. La CEE ha, così, acquisito la consapevolezza che la più efficace lotta all'inquinamento consiste nell'evitare, fin dall'inizio, danni all'ambiente, anziché intervenire successivamente con azioni risarcitorie per combatterne gli effetti. Le difficoltà ad applicare tecniche di tutela successiva, per riparare al danno ambientale, quale il ripristino dello stato dei luoghi, ha spinto la Comunità ad emanare la direttiva 85/337/CEE sulla valutazione di impatto ambientale. Pertanto, la legge-quadro e la normazione secondaria sull'inquinamento acustico va articolata in collegamento sistematico con la normativa in tema di impatto ambientale, che valuti in via preventiva, gli effetti che un determinato progetto può avere sull'ambiente circostante.

Oltre alla interpretazione di tutela preventiva del principio «chi inquina-paga», vi è naturalmente, anche una interpretazione sanzionatoria-risarcitoria. Tuttavia, la funzione risarcitoria va interpretata, come nel sistema francese, per la creazione di un fondo che consenta ai cittadini colpiti da fenomeni di inquinamento acustico di insonorizzare i loro edifici.

2.2. Livello regionale

La legge-quadro, oltre a definire l'assetto istituzionale, le funzioni degli organi centrali ed i principi fondamentali relativi alla lotta contro l'inquinamento, si pone, altresì, quale riferimento dettando i principi fonda-

mentali della normazione regionale. In sostanza, l'abbondante legislazione regionale dovrà adeguarsi alla promulganda legge-quadro. Per le regioni a statuto speciale dalle disposizioni che dettano i principi fondamentali si desumono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica. La legge-quadro deve fissare i principi, che le Regioni, ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione e delle competenze loro attribuite dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, devono attuare con propria normativa. Inoltre, la legislazione regionale dovrà altresì tener conto di quanto stabilito dalla normazione regolamentare di integrazione ed attuazione.

2.3. Livello provinciale e comunale

Alle province, in tema di inquinamento acustico sono assegnate le funzioni contemplate dalla legge n. 142 del 1990 sull'ordinamento delle autonomie locali. In particolare, in continuazione giuridica con quanto previsto dall'articolo 14, comma 1, lettera g) di tale legge, alla provincia è affidato il compito di rilevare e controllare le emissioni atmosferiche e sonore.

Ai comuni sono assegnate le funzioni direttamente dalla legge regionale. Sulla base di criteri predeterminati con legge regionale i comuni adottano il piano di risanamento acustico; determinano le modalità di controllo rilevazione e prevenzione; suddividono il territorio comunale in zone di intervento.

DISEGNO DI LEGGE

TITOLO I

FINALITÀ DELLA LEGGE

Art. 1.

1. Le disposizioni della presente legge hanno per oggetto di prevenire, eliminare o limitare l'emissione di rumori o vibrazioni che possano determinare un danno alla salute delle persone e danni all'ambiente naturale e culturale.

Art. 2.

1. La presente legge costituisce fondamento giuridico all'emanazione dei successivi regolamenti governativi di integrazione ed attuazione e dei regolamenti ministeriali di esecuzione che dovranno fissare i limiti massimi di esposizione al rumore negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno; determinare le tecniche di rilevamento e di misura del rumore negli ambienti abitativi interni ed esterni; determinare requisiti acustici delle sorgenti sonore e requisiti acustici passivi degli edifici e dei loro componenti, di concerto con i Ministri della sanità, dei lavori pubblici, dell'industria, del commercio e dell'artigianato e dei trasporti e della navigazione; disciplinare l'inquinamento acustico determinato da sorgenti mobili connesse con attività, opere e servizi statali; definire i criteri di progettazione, di esecuzione e di ristrutturazione, di concerto con i Ministri dell'ambiente e dei trasporti e della navigazione; determinare i requisiti acustici dei segnali d'allarme, di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato e dei trasporti e della navigazione; individuare i requisiti acustici delle emissioni sonore dei luoghi di intrat-

tenimento danzanti o di pubblico spettacolo.

Art. 3.

1. La presente legge, oltre a definire l'assetto istituzionale determinando le competenze a livello statale, regionale e locale ed a fissare principi fondamentali e norme di riforma economico-sociale della Repubblica, che garantiscono certezza ed uniformità normativa per l'emanazione delle successive normazioni regolamentari, delinea, altresì, un quadro di tutela preventiva dell'ambiente.

2. La presente legge assolve ad una funzione preventiva e non unicamente risarcitoria e sanzionatoria

3. La presente legge recepisce il principio comunitario «chi inquina-paga», di cui all'articolo 130 R del Trattato istitutivo della Comunità economica europea, e successive modificazioni, interpretandolo nella sua funzione preventiva e di deterrente.

Art. 4.

1. Le disposizioni della presente legge, nei confronti della potestà legislativa delle regioni a statuto ordinario, ai sensi del primo comma dell'articolo 117 della Costituzione, costituiscono principi fondamentali, dai quali si desumono norme di riforma economico-sociale della Repubblica.

2. La preesistente legislazione regionale, in materia di inquinamento acustico, deve adeguarsi ai principi fondamentali contenuti nella presente legge.

TITOLO II

ASSETTO ISTITUZIONALE E DISTRIBUZIONE DEI POTERI

CAPITOLO I

LIVELLO STATALE

Art. 5.

1. Il Ministro dell'ambiente coordina le azioni, sia in riferimento al livello comuni-

tario che al livello sub-statale, ed esercita quella generale competenza di indirizzo e coordinamento in materia di tutela contro l'inquinamento, che gli è riconosciuta dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

Art. 6.

1. Il Ministro dell'ambiente istituisce, con proprio decreto, la Direzione per la prevenzione dell'inquinamento e dei rischi che ha per compito la regolamentazione relativa alla limitazione delle emissioni sonore ed il controllo e la loro applicazione.

2. La Direzione per la prevenzione dell'inquinamento e dei rischi, nell'ambito dell'indirizzo generale, predeterminato dal Ministro dell'ambiente, deve conoscere e valutare il livello dell'inquinamento, prevenire i rischi, partecipare alla redazione dei testi regolamentari e controllarne l'attuazione.

3. Alla Direzione per la prevenzione dell'inquinamento e dei rischi è affidato il ruolo di coordinamento interministeriale, relativo alle politiche di prevenzione e di lotta contro l'inquinamento.

Art. 7.

1. È costituito un Consiglio nazionale del rumore, composto da rappresentanti dello Stato, da rappresentanti delle collettività locali, da organizzazioni sindacali, da personalità competenti e da rappresentanti di gruppi, associazioni e professioni, concernenti i problemi della lotta contro il rumore ed il miglioramento dell'ambiente sonoro.

2. L'istituzione del Consiglio nazionale del rumore avviene con decreto del Ministro dell'ambiente, il quale assicura l'attività di segretariato.

3. La funzione del Consiglio nazionale del rumore è di natura consultiva. Il Ministro dell'ambiente, per tutte le questioni relative alla lotta contro l'inquinamento acustico richiede il parere del Consiglio e lo consulta sui progetti dei testi legislativi e regolamentari che incidono in tale settore.

4. Il parere del Consiglio ha natura obbligatoria, ma non vincolante.

CAPITOLO II

LIVELLO REGIONALE

Art. 8.

1. Le regioni, ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione, nell'ambito delle competenze loro attribuite dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalla presente legge, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, determinano con legge:

a) i criteri in base ai quali i comuni, tenendo conto della situazione territoriale preesistente, procedono alla suddivisione del proprio territorio nelle zone previste dalla vigenti disposizioni per l'applicazione dei limiti di esposizione ai rumori;

b) le procedure ed i criteri per la predisposizione e l'adozione di piani di risanamento acustico da parte dei comuni;

c) il divieto di ogni contatto diretto di aree i cui limiti di esposizione al rumore si discostano in misura superiore a 5 decibel;

d) l'inefficacia delle prescrizioni dei nuovi strumenti urbanistici generali e particolareggiati che prevedono insediamenti senza previa classificazione delle zone ai fini acustici;

e) le prescrizioni relative a sorgenti sonore mobili correlate a servizi, opere ed attività trasferite dallo Stato alle regioni;

f) le modalità di controllo, all'atto del rilascio della concessione edilizia e dei provvedimenti comunitari che abilitano alla concreta utilizzazione degli immobili, nel rispetto della normativa statale e regionale in materia di inquinamento acustico;

g) le modalità di rilascio delle autorizzazioni per l'espletamento di lavori temporanei e manifestazioni in luogo pubblico o

aperte al pubblico, qualora comportino l'impiego di macchinari ed impianti rumorosi.

2. Ai sensi dell'articolo 118, terzo comma, della Costituzione, le regioni possono esercitare dette funzioni delegandole alle province, ai comuni o ad altri enti locali o valendosi dei loro uffici, ed esercitare, in caso di inerzia, gli eventuali poteri sostitutivi.

3. Le regioni organizzano, con legge, servizi di controllo nell'ambito del territorio regionale.

CAPITOLO III

LIVELLO PROVINCIALE

Art. 9.

1. Ai sensi dell'articolo 14 della legge dell'8 giugno 1990, n. 142, spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardano vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nel settore della disciplina e del controllo delle emissioni sonore. La provincia raccoglie e coordina le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione ambientale della regione in tema di inquinamento acustico.

CAPITOLO IV

LIVELLO COMUNALE

Art. 10.

1. In conformità ai criteri predeterminati, con legge regionale, tenendo conto della situazione territoriale presistente, i comuni procedono alla suddivisione del proprio territorio, per l'applicazione dei limiti di esposizione ai rumori.

2. In conformità alle procedure e criteri predeterminati con legge regionale, i co-

muni adottano i piani di risanamento acustico.

3. I comuni, nell'ambito delle competenze loro attribuite dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, provvedono alle operazioni di rilevazione, controllo, disciplina integrativa delle emissioni sonore, ivi compreso il controllo dell'inquinamento acustico prodotto da veicoli a motore.

4. I Comuni, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge integrano i regolamenti locali di igiene e sanità o di pulizia municipale, con apposite norme contro l'inquinamento acustico, con particolare riferimento al controllo, al contenimento e all'abbattimento delle emissioni sonore derivanti dall'uso e dalla circolazione dei veicoli a motore e dall'esercizio di attività che impiegano sorgenti sonore.

Art. 11.

(Poteri sostitutivi)

1. Ai sensi dell'articolo 18, secondo comma della Costituzione e dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1997, n. 616, il Ministro dell'ambiente, in caso d'inerzia od inattività da parte delle regioni o degli enti locali, ha l'obbligo di esercitare, con proprio decreto, il potere sostitutivo.

TITOLO III

ORDINANZA D'URGENZA, SANZIONI PENALI E SANZIONI AMMINISTRATIVE

CAPITOLO I

ORDINANZE D'URGENZA

Art. 12.

1. Nel caso di eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o

dell'ambiente, il sindaco, il presidente della provincia, il presidente della giunta regionale, il Ministro dell'ambiente, nell'ambito delle rispettive competenze, possono adottare ordinanze d'urgenza.

2. Le ordinanze d'urgenza, con l'obbligo della motivazione, possono avere per oggetto il ricorso temporaneo a speciali forme di abbattimento delle emissioni sonore, inclusa l'inibitoria parziale o totale di determinate attività.

CAPITOLO II

SANZIONI PENALI

Art. 13.

1. Chiunque non ottemperi al provvedimento amministrativo adottato dall'autorità competente, è punito, se il fatto non costituisce un più grave reato, con l'arresto fino a tre mesi e con l'ammenda di lire 1.000.000 a lire 5.000.000.

2. Chiunque nell'esercizio o nell'impiego di una sorgente fissa o mobile di emissione sonora superi i limiti di accettabilità, fissati con regolamenti governativi, è punito con l'ammenda da lire 100.000 a lire 1.000.000. Con la sentenza di condanna per le contravvenzioni di cui al comma 1, il beneficio della sospensione condizionale della pena può essere subordinata all'adempimento di quanto sarà stabilito nella sentenza stessa.

3. In caso di condanna per violazione delle disposizioni di cui alla presente legge o dei regolamenti governativi di attuazione ed integrazione, il tribunale può ordinare la pubblicazione integrale o per estratti della sua decisione ed eventualmente, la pubblicazione di un messaggio che informi il pubblico dei motivi e del contenuto della decisione, in uno o più giornali da esso individuati.

CAPITOLO III

MISURE AMMINISTRATIVE

Art. 14.

1. Indipendentemente dall'azione penale, l'autorità amministrativa competente può, dopo aver attivato procedure di contraddittorio, prendere tutte le misure destinate a far cessare l'emissione dei rumori, derivanti dalla violazione delle disposizioni contenute nella presente legge e nei regolamenti governativi di integrazione ed attuazione.

2. La violazione delle norme contenute nei regolamenti governativi di integrazione ed attuazione è punita con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire 100.000 a lire 1.000.000, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali qualora il fatto costituisca reato a norma delle vigenti leggi.

TITOLO IV

LA POTESTÀ REGOLAMENTARE

CAPITOLO I

I REGOLAMENTI GOVERNATIVI
DI ATTUAZIONE ED INTEGRAZIONE

Art. 15.

1. Il Governo emana entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera b), della legge 23 agosto 1988, n. 400, regolamenti per l'integrazione ed attuazione della presente legge.

CAPITOLO II

DECRETI
DEL MINISTRO DELL'AMBIENTE

Art. 16.

1. Sulla base ed in esecuzione della presente legge e dei regolamenti governativi di integrazione ed attuazione, di cui all'articolo 15, il Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri della sanità, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, dei trasporti e della navigazione e dei lavori pubblici, a seconda delle materie di rispettiva competenza, emana disposizioni di esecuzione della presente legge ai sensi dei commi 3 e 4 dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Art. 17.

(Copertura finanziaria)

1. Possono essere concessi, sulla base della procedura prevista dall'articolo 7 della legge 28 agosto 1989, n. 305, contributi in conto interessi ed in conto capitali per le spese da effettuarsi nel triennio 1995-1997 dai comuni per il monitoraggio e controllo delle emissioni acustiche, nonchè per l'attuazione delle misure di contenimento previsti nei piani di risanamento e in progetti considerati di particolare rilevanza ambientale.

2. All'onere derivante dalla previsioni del comma 1 si provvede mediante utilizzazione dell'autorizzazione legislativa di spesa di cui all'articolo 7 della legge 28 agosto 1989, n. 305.

3. Alle imprese industriali e artigiane che sono tenute ad effettuare interventi di riconversione tecnologica di macchine, impianti, dispositivi e prodotti per adeguarli ai limiti determinati dai regolamenti governativi, ovvero alle prescrizioni di cui al piano di risanamento, o per adottare misure di riduzione alla sorgente delle emissioni so-

nore, sono concessi in via prioritaria, con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato i contributi previsti dagli articoli 14 e seguenti della legge 17 febbraio 1982, n. 46 nel limite massimo del 50 per cento degli stanziamenti previsti.

