

SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

13^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

15° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 27 LUGLIO 1995

Presidenza del presidente BRAMBILLA

INDICE

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(1777) *Legge quadro sull'inquinamento acustico*, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Scalia; Calzolaio ed altri; Della Valle e Bertucci; Benedetto Ravetto ed altri

(637) *DOPPIO ed altri: Tutela dell'ambiente dall'inquinamento acustico*

(1372) *LUBRANO DI RICCO ed altri: Legge quadro in materia di inquinamento acustico*

(Seguito della discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 2, 6, 8
CARCARINO (<i>Rif. Com. Progr.</i>)	4
RONCHI (<i>Progr.-Verdi-La Rete</i>), <i>relatore alla Commissione</i>	7
SICA (<i>Progr. Feder.</i>)	2
TESTA, <i>sottosegretario di Stato per i lavori pubblici</i>	6

I lavori hanno inizio alle ore 9,50.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(1777) Legge quadro sull'inquinamento acustico, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Scalia; Calzolaio ed altri; Della Valle e Bertucci; Benedetto Ravetto ed altri

(637) DOPPIO ed altri: Tutela dell'ambiente dall'inquinamento acustico

(1372) LUBRANO DI RICCO ed altri: Legge quadro in materia di inquinamento acustico

(Seguito della discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge nn. 1777, 637 e 1372.

Riprendiamo la discussione sospesa il 19 luglio scorso. Ricordo che è stata svolta la relazione da parte del senatore Ronchi.

Dichiaro aperta la discussione generale.

SICA. Signor Presidente, nella relazione sul disegno di legge al nostro esame, il senatore Ronchi ha giustamente sottolineato come la legislazione italiana in materia di inquinamento acustico sia sempre stata piuttosto carente e frammentaria e spesso non in grado di far fronte a un fenomeno oggi così diffuso. Infatti, pur essendoci numerose norme (tutte citate dal relatore: dal codice penale alle leggi sanitarie) che regolano la materia, manca una disciplina organica della stessa.

Solo nel 1991 è stato approvato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che precisa numerosi aspetti regolamentari e che detta «limiti massimi di esposizione al rumore negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno». Si è inteso così rimediare (almeno in parte) al carattere frammentario della normativa vigente.

Tuttavia, la sentenza della Corte costituzionale (che ha dichiarato illegittimi molti dei principi di indirizzo generale introdotti dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) ha reso più urgente la definizione di una normativa, quadro, organica, che fissi i principi cui deve uniformarsi l'esercizio della potestà legislativa delle regioni e che riconduca ad un quadro di norme unitario e coerente il complesso delle disposizioni attualmente in vigore.

Oggi infatti, signor Presidente, per individuare compiutamente gli obblighi delle imprese per il contenimento delle immissioni sonore, occorre esaminare sia le disposizioni dettate dalla legislazione nazionale, sia i contenuti di indirizzo forniti dalla normazione tecnica internazionale e dalle direttive europee. Questa rassegna non conduce facilmente a sintesi operative e la materia tende a complicarsi ulteriormente quando le immissioni sonore considerate comportano una presunzione di rischio per i lavoratori ad esse esposti. Perciò il disegno di legge in questione rappresenta un'ottima occasione per combattere e disciplinare

le immissioni sonore e l'inquinamento acustico, che ha non poche ripercussioni sulla salute ed efficienza fisica e mentale dei cittadini.

Il disegno di legge n.1777 è già passato al vaglio della Camera dei Deputati dove è stato ampiamente discusso. Tuttavia da una prima lettura, mi sembra che siano necessarie alcune brevi considerazioni che intendendo poi riprendere sotto forma di emendamenti.

Intanto credo che, nei limiti in cui questo è ancora possibile, il testo vada riscritto in una forma più semplice e piana, dato che in numerosi punti è, a dir poco, barocco!

Dall'audizione con gli esponenti della Confindustria, è risultato che uno dei problemi da affrontare è quello del «valore limite differenziale», cioè il livello di rumore che una fonte specifica non può superare rispetto al rumore provocato da tutte le altre sorgenti sonore. Questo concetto era stato prima introdotto e poi abbandonato dalla legislazione comunitaria, perchè la sua applicazione potrebbe portare a risultati «anormali». Si tratta di un criterio che spesso si traduce per le industrie in una condizione impossibile da realizzare, specialmente per quelle a ciclo continuo. Il valore limite differenziale è variabile nello spazio e nel tempo e, soprattutto, dipende dal rumore di fondo che circonda gli impianti.

Nel testo approvato dalla Camera non si scorge alcuna previsione normativa atta a considerare la differenziazione tra il «rumore» vero e proprio e il «suono» (contrariamente a quanto pur evidenziato nella relazione alla proposta di legge n. 198 presentata dagli onorevoli Calzolaio e altri). Il rumore indica qualcosa di diverso dal suono, qualcosa di solito sgradevole. Il rumore indica per l'appunto un inquinamento acustico rispetto al quale pesano fattori soggettivi (percezione, sensazione) ma anche misure oggettive dei suoni eccessivi prodotti da sorgenti e che possono causare un danno biologico.

Dal testo esaminato pare evidente che vengono poste sul medesimo piano situazioni ove il «rumore» è una conseguenza evitabile e/o attenuabile, e situazioni ove il «suono» costituisce l'essenza stessa dell'attività di impresa esercitata. Ciò innesca una pericolosa «*par condicio*» tra situazioni obiettivamente diverse. Esempio: il «rumore» prodotto da un macchinario industriale può essere attenuato o eliminato con idonei accorgimenti tecnologico-costruttivi senza che ciò comporti pregiudizi per l'impresa. Viceversa, un locale da ballo non può ridurre sotto certi livelli il «suono», senza andare incontro ad una irreversibile crisi aziendale.

Nel testo esaminato, non vengono previste adeguate ipotesi derogatorie per le attività che si fondano esclusivamente sulle immissioni sonore. Nè vengono ipotizzati periodi di tempo sufficienti a consentire a dette ultime imprese un adeguamento strutturale-organizzativo a livelli acustici accettabili, che, comunque, devono essere più elastici rispetto a quelli previsti per attività di diversa natura.

L'attuale testo approvato dalla Camera pone i locali di trattenimento - e quelli di svago con trattenimenti musicali - in una condizione di impossibilità operativa. Ciò si concreterebbe in una sostanziale inibizione allo svolgimento di dette attività. In ragione di ciò, una migliore elasticità nella previsione e nella valutazione dei valori di cui all'articolo 2, comma 3, lettere a), e b) potrebbe salvaguardare il diritto ad esistere di dette attività produttive, pur nel rispetto degli obiettivi generali della

legge quadro. A questo riguardo richiedo ufficialmente una audizione con i sindacati di categoria e con i rappresentanti delle discoteche e dei locali da ballo.

È poi necessaria una migliore formulazione delle norme che definiscono la figura del tecnico competente. Come altri colleghi della Commissione, ho ricevuto una lettera da parte del consiglio nazionale dei periti industriali, che sottolinea questo problema.

A quanto mi risulta non esistono diplomi di laurea, fatta forse eccezione per quello in scienze ambientali, che per essere conseguiti prevedano obbligatoriamente cognizioni più che vaghe dell'acustica ambientale. Mi risulta altresì che, ad esempio, un laureato in biologia per poter esercitare la professione di biologo, pur avendo per i cinque anni di durata del corso di laurea studiato principalmente la biologia, deve effettuare un tirocinio della durata di un anno presso enti autorizzati. Che lo stesso laureato in biologia senza alcuna competenza teorica e senza alcuna esperienza pratica della acustica ambientale possa venire qualificato tecnico competente, mi pare un fatto quantomeno bizzarro.

Anche la laurea in ingegneria, che a mio parere è probabilmente la più «vicina» all'acustica, senza la necessaria esperienza pratica non garantisce il possesso delle cognizioni necessarie all'esercizio della professione di tecnico competente.

Dato per scontato che venga data la qualifica di tecnico competente a chi per anni si sia dedicato prevalentemente alla acustica ambientale, mi pare necessario, per il futuro, richiedere l'effettuazione di un tirocinio presso un ente od un centro autorizzati. La durata del tirocinio potrebbe essere di un anno per le lauree in ingegneria, fisica ed architettura, e di due anni per gli altri diplomi di laurea tecnici (non umanistici) che hanno meno attinenza con l'acustica ambientale.

Non escluderei a priori nessuna laurea tecnica perchè non capisco quali cognizioni di base, che permettano di acquisire meglio o più rapidamente l'acustica ambientale, abbiano un biologo od un chimico rispetto ad un matematico o un geologo. Per quanto riguarda i tecnici in possesso di diploma di scuola media superiore, ritengo che sarebbe opportuno specificare che i quattro anni di attività richiesti debbano essere quattro anni di attività svolta in modo non occasionale, ma preponderante, se non esclusivo, nel campo dell'acustica ambientale. Mi sfugge la logica secondo la quale il tecnico, in possesso di quattro anni di esperienza, dopo aver svolto per ulteriori cinque anni l'attività di tecnico competente, e raddoppiato così la propria esperienza, debba cambiare mestiere.

A parte il discorso relativo ai tecnici diplomati in possesso di esperienza, non mi pare opportuno che per il futuro gli stessi tecnici vengano esclusi da qualsiasi attività nel campo dell'acustica ambientale: penso che dopo un congruo periodo di addestramento, anche un tecnico diplomato possa correttamente svolgere misurazioni e vigilanza sull'ottemperanza ai valori di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 2.

CARCARINO. Signor Presidente, concordo con il relatore quando evidenzia come da decenni manchi una legge-quadro in materia di inquinamento acustico. Infatti in questi anni si sono avute solo norme sporadiche, sovrapposte e, per lo più, di fonte non legislativa. Il decreto

del Presidente del Consiglio dei ministri 1° marzo 1991 rappresentava da questo punto di vista una svolta; ma a distanza di brevissimo tempo dalla sua emanazione è intervenuta la Corte costituzionale che ha annullato gran parte delle disposizioni da esso recate, in quanto ritenute invasive dell'autonomia legislativa delle regioni.

Immediatamente si è cercato di intervenire a livello legislativo, pervenendo, nella XI legislatura, all'approvazione di un testo da parte del Senato, poi non approvato definitivamente per l'anticipata fine della legislatura stessa. Il testo al nostro esame ha come indicazioni di base le proposte recate dal testo approvato dal Senato nella precedente legislatura.

Condividiamo che l'urgenza sottesa al provvedimento in esame non è solo di carattere istituzionale-burocratico ma anche e soprattutto ambientale: da più parti, a livello europeo, si segnala infatti come in Italia i rumori superino le soglie di sicurezza, con danni sia fisici che psichici. Peraltro, le indagini relative sono svolte non secondo metodi di rilevazione comparabili e univoci, il che testimonia ulteriormente la mancanza di un quadro di riferimento certo: è per questo che riteniamo urgente l'adozione di una normativa organica che, soprattutto, ridistribuisca le competenze e fissi i limiti massimi.

Quanto alle linee guida del testo, condividiamo il fatto che all'articolo 2 venga fornita una serie di disposizioni, tra cui quella sul tecnico competente, non presenti nella legislazione previgente. Inoltre si è in parte tenuto conto delle disposizioni del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 1° marzo 1991 applicabili sia per quanto non disposto dalla nuova legge, sia nel periodo transitorio. Sono stati anche introdotti *standard* di qualità e non solo limiti di tollerabilità: ciò in quanto si è voluto inquadrare la legge in un'ottica di prevenzione e non di repressione. Si sono inoltre fissati incentivi per i comuni che adottano i piani di risanamento acustici; infine sono state fissate scadenze credibili per l'emanazione dei decreti ministeriali.

Naturalmente, siamo ben consapevoli del fatto che con la legge quadro non si può normare tutto: l'obiettivo è quello di fissare alcuni indirizzi. Riteniamo che per risanare il clima acustico occorre una presa di coscienza generale ed occorre agire sulle fonti del rumore, tramite innovazioni tecnologiche. Così facendo potremo migliorare quella qualità ambientale che è oggi un indicatore essenziale del benessere, della ricchezza, della civiltà stessa di un popolo.

Questa legge quadro dovrebbe evitare la trappola del *business* del disinquinamento - costoso e inefficace, così come ha dimostrato (è il mio punto di vista) tutta la vicenda della depurazione delle acque - per attivare invece un circolo virtuoso per la prevenzione, la programmazione ed il risanamento. È una sfida per le istituzioni e le amministrazioni a tutti i livelli si tratta di un intervento di tipo gestionale, organizzativo e strutturale che superi l'emergenza ed il settorialismo.

Mi auguro che la cultura che ispira questo provvedimento si traduca in una graduale ma efficace azione di governo per ridurre il rumore distruttivo e ricostruire un *habitat* favorevole alla libera comunicazione tra i viventi ed alla contemplazione della bellezza.

In questo disegno di legge ci sono anche norme che non condividiamo. Ne cito alcune. L'articolo 9 prevede la facoltà per il sindaco, il

presidente della provincia, quello della giunta regionale, il prefetto ed il Ministro dell'ambiente di assumere provvedimenti finalizzati al contenimento o all'abbattimento delle emissioni sonore. Considero questo articolo una norma eccessivamente estensiva, se pensiamo che un sindaco può disporre l'inibizione parziale o totale di servizi particolari che non riguardano quel comune ma sono magari indispensabili al paese o a vaste porzioni di territorio. Penso che la facoltà di cui disporrebbero i soggetti sopracitati in base a questa norma sia eccessiva rispetto al danno che si potrebbe creare.

Il comma 3 dell'articolo 14 stabilisce che il personale incaricato dei controlli ha la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria. Non condivido questa norma poliziesca, quando sarebbe sufficiente attribuire la qualifica di pubblico ufficiale.

Infine, sempre all'articolo 14, il comma 4 sancisce che i componenti delle agenzie regionali dell'ambiente, nell'esercizio delle funzioni di controllo, hanno libero accesso, senza limiti di orario e di segreto industriale, ai luoghi ove si esercitano attività che costituiscono fonte di rumore. Una posizione di questo genere mi sembra una vera e propria enormità. Siamo di fronte ad un sistema che diventa repressivo e che si presta a qualsiasi arbitrio.

Dopo queste brevi, convinte osservazioni, do comunque un giudizio positivo del provvedimento al nostro esame. Preannuncio la presentazione di cinque emendamenti aggiuntivi e di tre emendamenti soppressivi.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

TESTA, sottosegretario di Stato per i lavori pubblici. Il Governo ha collaborato fin dalla presentazione del disegno di legge alla Commissione ambiente della Camera per il suo miglioramento fino all'attuale formulazione. La principale ragione di questo impegno del Governo è che così si viene finalmente a colmare una carenza legislativa sottolineata sia nelle sedi istituzionali sia in quelle scientifiche, stabilendo un quadro di riferimento che recepisce direttive comunitarie che per molto tempo non hanno trovato accoglimento nel nostro ordinamento.

Ulteriore valutazione positiva è data dalla precisa definizione di procedure e strumenti di intervento. Questo provvedimento, per esempio, non è approssimativo in ordine al delicato aspetto dei soggetti pubblici che devono presiedere all'applicazione della normativa. Vengono anche garantiti livelli omogenei di protezione, proprio attraverso questi strumenti di intervento a tutela dell'ambiente e della salute pubblica.

Per questi motivi il Governo ritiene urgente l'approvazione del provvedimento. E proprio in ragione di tale urgenza, la maggior parte dei decreti ministeriali attuativi previsti da questo disegno di legge quadro è in avanzata fase di predisposizione ed è al vaglio delle commissioni tecniche per la valutazione delle varie implicazioni.

Il Governo è d'accordo che l'esame del provvedimento prosegua in sede deliberante, ma deve avanzare una sentita e vincolante raccomandazione: che al testo approvato dalla Camera non vengano introdotte voci di spesa non previste e non valutate precedentemente. Questo per i ben noti vincoli di bilancio. Se questa eventualità - come io credo - non

si dovesse manifestare, rimarrà questa valutazione positiva del Governo sia in ordine ai contenuti che alla forma che consente la più celere definizione del provvedimento.

RONCHI, *relatore alla Commissione*. Abbiamo considerato l'ipotesi di una approvazione del provvedimento nel testo attuale in modo da poterne accelerare l'iter al massimo. Tuttavia, dopo avere ascoltato i colleghi della Commissione e dopo le audizioni svolte, non mi pare ci siano le condizioni per una scelta del genere. Tutti hanno già preannunciato la presentazione di emendamenti. Il relatore quindi accetta l'impostazione della Commissione di procedere ad alcune limitate modifiche. Insisto su quest'ultimo punto, perchè se dovessimo ripensare e riscrivere il provvedimento i tempi diventerebbero troppo lunghi: il parere del relatore quindi è di approvare alcuni emendamenti migliorativi.

In particolare si devono affrontare alcune questioni. Come ricordava il senatore Sica, ci sono alcune formulazioni non chiare che sarebbe meglio «ripulire». C'è poi la questione del tecnico competente. Il testo attuale prevede che i tecnici competenti possono mantenere il loro posto di lavoro solo per cinque anni. Immagino che non sia questa l'intenzione del legislatore, ma la formulazione dà adito a questa possibile interpretazione. Credo piuttosto si debba sanare la situazione di chi svolge già questo lavoro da un certo numero di anni. I futuri tecnici inoltre dovrebbero essere di norma laureati, senza escludere che ci siano tecnici specializzati per l'inquinamento acustico a seguito di un periodo di tirocinio. Si dovrà poi ammettere un maggior numero possibile di lauree scientifiche per l'accesso alla qualifica, perchè non dobbiamo creare un'ulteriore difficoltà di collocamento laddove c'è la possibilità di assumere nelle strutture pubbliche questi tecnici preposti ai controlli nel campo dell'inquinamento acustico.

Per quanto riguarda il valore differenziale, durante l'audizione con i rappresentanti della Confindustria ho avanzato un'ipotesi. Per quelle attività per le quali non si può applicare il calcolo del differenziale sono contrario all'abolizione totale di tale valore, potremmo però stabilire che verrà consentito a quelle attività che non possono essere interrotte, se non con grave danno economico, di abbassare i valori assoluti di zona applicando le migliori tecnologie disponibili. Si dovrebbe quindi aprire una trattativa con una singola azienda che produce emissione di suono. Ho avuto uno scambio di battute in proposito con un tecnico del Ministero dell'ambiente e credo che dovremmo lavorare in questa direzione. Secondo il testo attuale, è necessario attenersi al calcolo del valore differenziale ed eventualmente arrestare l'attività. Invece si dovrebbe prevedere la possibilità di una trattativa per cui un'azienda, trovandosi nell'impossibilità di applicare il calcolo del valore differenziale, si impegni ad adottare le migliori tecnologie disponibili per abbassare le emissioni acustiche.

Esiste poi il problema dei locali da ballo. A questo proposito sarei disponibile a una norma transitoria, lasciando cioè un anno di tempo per l'adeguamento, ma senza modificare i limiti di emissione. In effetti si tratta di un problema esplosivo, anche dal punto di vista dell'interesse dei cittadini. D'altra parte nessuno obbliga questi gestori a tenere locali da ballo nei centri abitati. Dobbiamo anzi favorire il trasferimento di

questi locali lontano dai centri abitati; i locali esistenti, invece, si adeguino. Dobbiamo mantenere prevalente l'interesse collettivo, vale a dire l'interesse dei cittadini che abitano nelle zone considerate. Penso che il problema si possa risolvere prevedendo appunto una proroga di un anno per l'applicazione di questi criteri.

Per quanto concerne le osservazioni del collega Carcarino, mi sembra che il potere di ordinanza del sindaco sia limitato. L'ordinanza può essere a vari livelli, ma non credo ci sia il pericolo che il sindaco interrompa delle attività con azioni che esulano dalle sue competenze.

I controlli di polizia giudiziaria, infine, rientrano nell'ambito dei tipici controlli sanitari e ambientali. Forse la formulazione dell'articolo 14 non è la più adeguata, ma consente di effettuare i rilievi in modo tale che i tecnici si possano presentare non nel momento in cui l'azienda coinvolta abbassa appositamente il volume delle emissioni sonore, bensì in qualsiasi momento.

Rassicuro inoltre il rappresentante del Governo che non consideriamo possibile dilatare la spesa pubblica e quindi, almeno per quanto riguarda il relatore, non c'è nessuna intenzione di modificare l'aspetto finanziario del provvedimento, anche perchè non vogliamo bloccarlo.

Propongo allora al Presidente di assumere a testo base della successiva discussione il testo del disegno di legge n. 1777 e di stabilire il termine per la presentazione degli emendamenti nella prima settimana della ripresa dei lavori, in quanto la prossima settimana non ci sarà tempo per convocare la Commissione a causa degli impegni di Aula.

PRESIDENTE. Come richiesto dal senatore Ronchi, il termine per la presentazione degli emendamenti - da riferire al disegno di legge n. 1777 che viene così assunto a testo base - scadrà giovedì 14 settembre alle ore 12.

Se non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge è pertanto rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 10,30.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Referendario parlamentare reggente l'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE