

queste istituzioni

**Inquinamento acustico
e nuovi paradigmi amministrativi:
sostenibilità, fruibilità
e qualità sonora**

Marco Brocca

Numero 3/2023
30 settembre 2023

Inquinamento acustico e nuovi paradigmi amministrativi: sostenibilità, fruibilità e qualità sonora

di Marco Brocca*

Sommario

1. Il contesto di riferimento: il silenzio e le diverse accezioni giuridiche. – 2. Il quadro normativo tradizionale e l'emersione dell'accezione "attiva" di silenzio. – 3. Nuove misure di intervento: l'istituzione delle c.d. zone silenziose. – 3.1. Profili definatori. – 3.2. Criteri e regole di individuazione. – 3.3. Modalità di gestione. – 4. Per una "ecologia del suono".

Sintesi

L'inquinamento acustico ha conosciuto una crescente attenzione del legislatore, sovranazionale e nazionale, che può cogliersi nella progressiva evoluzione degli approcci proposti: dai primi interventi di tipo reattivo e sanzionatorio, a un approccio improntato alla prevenzione sino alla prospettiva più recente, che si aggiunge alle precedenti, di tipo propositivo e propulsivo, mediante l'istituzione delle cd. zone silenziose, che sono aree di pubblica fruizione, presenti all'interno degli agglomerati urbani o in aperta campagna, volte a evitare o ridurre gli effetti nocivi dell'esposizione al rumore ambientale e a preservare suoni desiderati di fonte antropica o naturale.

Abstract

Noise pollution has received a growing attention of the legislator, supranational and national, which can be grasped in the progressive evolution of the proposed approaches: from the first reactive and sanctioning interventions, to an approach based on prevention up to the most recent perspective, which is added to the previous ones, of a proactive and propulsive type, through the establishment of the so-called silent areas, which are areas of public use, present within urban agglomerations or in the open countryside, aimed at avoiding or reducing the harmful effects of exposure to environmental noise and preserving desired sounds of anthropic or natural source.

Parole chiave

Ambiente; inquinamento acustico; regolazione; sostenibilità; zone silenziose.

Keywords

Environment; noise pollution; regulation; sustainability; silent zones.

* Professore associato di Diritto amministrativo nell'Università del Salento.

1. Il contesto di riferimento: il silenzio e le diverse accezioni giuridiche.

Il c.d. diritto al silenzio, quale corollario del diritto alla quiete pubblica ovvero al riposo personale manifestazioni a loro volta del diritto alla salute, ha assunto negli ultimi tempi nuovi significati, riflesso di emergenti vulnerabilità – e al contempo di rinnovate esigenze – che caratterizzano la condizione umana. Espressioni ricorrenti che descrivono la società attuale come la “società del rumore” ovvero “società assordante” ovvero “la società più rumorosa della storia” o che ravvisano nel rumore il “prezzo” o il “paradosso” del progresso stigmatizzano un aspetto sociale emergente e, al contempo, rimarcano la *vis expansiva* di un fenomeno e il suo essere derivato e manifestazione di un ulteriore connotato della modernità, l’incalzante sviluppo tecnologico e informatico.

La dimensione giuridica investe il silenzio soprattutto nella sua accezione “relativa”, di assenza di perturbazioni sonore (c.d. rumori molesti) che minacciano la condizione di benessere psico-fisico della persona, mentre trascura l’accezione “assoluta” di assenza di qualsivoglia suono, ristretta a ipotesi in cui l’astenersi da suoni diviene norma di comportamento per la specificità del contesto di riferimento, di natura antropica (biblioteche, teatri, ecc.) ovvero naturale (habitat naturali fragili, luoghi di nidificazione degli uccelli, ecc.). La proiezione giuridica non si spinge, pertanto, sino a un riconoscimento generale del silenzio quale mancanza di suoni e condizione che favorisce l’attenzione, la concentrazione, l’ispirazione, la formazione del pensiero creativo. Altre forme di silenzio si affacciano più recentemente nel mondo giuridico, espressioni anch’esse di profili sociali, come il “silenzio informatico”¹, formula evocativa di un’altra connotazione della società attuale – quella di “società dell’informatica” –, che denota il profilo conflittuale tra l’esigenza di conoscibilità e accessibilità di informazioni e notizie facilitate dagli strumenti telematici attualmente disponibili e quella di difesa e garanzia rispetto a dosi massicce di dati non sempre richiesti ovvero inattendibili, se non addirittura lesivi della riservatezza personale (si pensi al diritto alla privacy informatica ovvero al diritto all’oblio quali declinazioni avanzate del silenzio informatico).

La normativa più recente in materia di inquinamento acustico, oggetto del presente studio, sembra profilare un’accezione rinnovata di silenzio, incentrata sulla presenza più che sull’assenza di suoni; un’accezione di tipo “positivo” o “attivo” perché postula la ricerca o la salvaguardia di contesti acustici caratterizzati da suoni desiderati, perché ritenuti gradevoli.

¹ V. PANUCCIO, *Il diritto al silenzio nella società informatica*, in A. CHIANTIA (a cura di), *Temi di diritto dell’informatica*, Milano, 2010, 134.

2. Il quadro normativo tradizionale e l'emersione dell'accezione "attiva" di silenzio.

Come avvenuto per altre forme di inquinamento, il primo approccio normativo in materia di inquinamento acustico è stato di tipo reattivo e repressivo, incentrato su forme di tutela soggettiva, con norme di rango sia privatistico che penalistico: si pensi al reato di disturbo della quiete privata (art. 659 cod. pen.) e alla fattispecie civilistica della tutela del «proprietario di un fondo» da immissioni intollerabili (art. 844 cod. civ.), ipotesi che, in quanto correlate al criterio della «normale tollerabilità», tipico concetto giuridico indeterminato, sono state lette dalla giurisprudenza come attributive di un diritto non assoluto bensì relativo al silenzio.

La connotazione pubblicistica della disciplina è *ab initio* embrionale, riferita agli interessi della quiete pubblica e della sanità pubblica e ristretta a specifiche fonti rumorose: quelle rappresentate dalle «professioni o mestieri rumorose» (art. 66 t.u. leggi di pubblica sicurezza n. 773/1931) e dalle «lavorazioni insalubri» (artt. 216-217 t.u. leggi sanitarie n. 1265/1934) e, successivamente, quelle originate dalla circolazione stradale (d.P.R. n. 393/1959); ovvero riferita a specifiche categorie di soggetti, anzitutto i lavoratori, e riconosciuta come dimensione della «sicurezza sul lavoro» (d.P.R. n. 547/1955) e dell'«igiene del lavoro» (d.P.R. n. 303/1956). Bisognerà attendere la legge istitutiva del servizio sanitario nazionale per il riconoscimento generale delle emissioni sonore come elemento determinante le «condizioni di salute», alla stessa stregua di altri fattori potenzialmente inquinanti (emissioni in atmosfera, in acqua, nel suolo, ecc.) e secondo un ambito di riferimento ampio, esteso agli «ambienti di lavoro, abitativi e nell'ambiente esterno» (art. 4, legge n. 833/1978).

La progressiva consapevolezza della portata del fenomeno ha indotto il legislatore a massimizzare l'interesse pubblico sotteso dedicando una disciplina organica e specifica: dapprima con la legge-quadro n. 447/1995, poi con il d.lgs. n. 194/2005, quindi con il d.lgs. n. 42/2017. Si tratta di legislazione, modificata nel corso del tempo anche per le sollecitazioni provenienti dal fronte europeo, in cui si delinea una concezione rinnovata dell'inquinamento acustico, incentrata su una visione "unitaria" delle diverse sorgenti di emissione sonora e dei contesti di riferimento e sull'emersione di un interesse riconducibile non soltanto alla salute umana bensì all'ambiente *tout court*²; con l'effetto di una sua ricostruzione emancipata dal profilo strettamente individuale e imperniata sull'aspetto della sua rilevanza collettiva³ e di una funzionalizzazione a uno spettro allargato di obiettivi. Lo dimostra anzitutto la definizione normativa di inquinamento acustico, proiettata alle implicazioni di tipo sanitario, ambientale e

² S. CIMINI, *L'inquinamento acustico*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente, I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, II, 2014, Milano, p. 738.

³ Sulla qualificazione degli interessi sottesi come "interessi diffusi" v., ad esempio, Tar Puglia, Lecce, sez. I, 24 gennaio 2006, n. 488, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Abruzzo, Pescara, sez. I, 4 giugno 2018, n. 188, in www.giustizia-amministrativa.it.

culturale del fenomeno acustico⁴, tale da abbracciare i casi di fastidio o disturbo delle attività umane o del riposo personale, ovvero le situazioni di «pericolo per la salute umana, deterioramento degli ecosistemi, dei beni materiali, dei monumenti, dell'ambiente abitativo o dell'ambiente esterno o tale da interferire con le legittime fruizioni degli ambienti stessi» (art. 2, comma 1, lett. a, legge n. 447/1995).

La legislazione si fonda sullo strumento degli standard ambientali, declinati in diverse categorie (valori limite di emissione ed immissione, di attenzione, di qualità) che mostrano l'obiettivo del legislatore di dotare l'intero territorio nazionale di livelli uniformi di tutela dall'inquinamento acustico⁵, cui si aggiunge uno strumentario variegato e progressivamente incrementato, in cui può cogliersi una linea evolutiva: l'impostazione prevalentemente di tipo reattivo della legge-quadro (si pensi ai piani di risanamento acustico – quelli comunali e quelli delle imprese inquinanti – e ai piani regionali di bonifica dell'inquinamento acustico) è stata integrata con un rafforzamento dell'approccio proattivo (si pensi alla mappatura acustica e ai piani di azione previsti dal d.lgs. n. 194/2005) e con l'emersione di un approccio di tipo propositivo e propulsivo, come dimostra la recente disciplina in tema di zone silenziose.

3. Nuove relazioni tra silenzio ed emissioni sonore: le c.d. zone silenziose.

Le zone silenziose sono state disciplinate per la prima volta dal d.lgs. n. 194/2005, che le declina in zone silenziose «di un agglomerato» (art. 2, comma 1, lett. aa) e «in aperta campagna» (lett. bb). Il d.lgs. n. 42/2017 precisa le definizioni e, soprattutto, individua in un decreto ministeriale la fonte per la definizione delle modalità di individuazione e di gestione delle zone silenziose (art. 4, comma 10-*bis*). Il suddetto decreto è stato adottato il 24 marzo 2022.

3.1 Profili definitivi.

Le zone silenziose sono aree di pubblica fruizione o comunque accessibili al pubblico, già esistenti ovvero oggetto di individuazione mediante pianificazione acustica. Esse non risentono ovvero risentono in maniera non significativa dei suoni tecnologici e in misura contenuta dei suoni antropici e sono caratterizzate dai suoni caratteristici della zona, come percepiti dai fruitori e ritenuti da essi «coerenti con le loro aspettative», pertanto considerati «suoni desiderati» e «attesi» (all. A, punto 3, d.m. 24 marzo 2022).

Queste zone valgono come zone di mitigazione e compensazione ovvero come zone di prevenzione degli effetti nocivi dell'inquinamento acustico, ma fungono anche come aree di perseguimento e preservazione di «buona qualità acustica ambientale» (art. 2 d.m. 24 marzo 2022), condizione e, al contempo, obiettivo che, come si vedrà, evoca anche l'aspetto della

⁴ N. LUGARESI, *Diritto dell'ambiente*, Milano, 2020, 161.

⁵ S. CIMINI, *L'inquinamento acustico*, op. cit., 738.

percezione dei suoni, ossia il significato che a essi la comunità attribuisce allo scopo di preservare i «suoni desiderati».

3.2 Criteri e regole di individuazione.

Sul piano delle competenze, l'individuazione delle zone silenziose di un agglomerato spetta all'autorità amministrativa alla quale la regione ha attribuito la funzione di mappatura acustica strategica (ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. a, e comma 3, lett. a, d.lgs. n. 194/2005) avente ad oggetto l'«agglomerato», nozione intesa come l'area urbana individuata dalla regione, costituita anche da più centri urbani contigui, con popolazione complessiva superiore a 100.000 abitanti (art. 2, comma 1, lett. a, d.lgs. n. 194/2005).

L'individuazione delle zone silenziose in aperta campagna è oggetto di un processo condiviso tra regione e comuni. Spetta alla regione il compito di promuovere l'individuazione delle zone, con attività di informazione e consulenza nei confronti dei comuni, nonché di proposta delle zone in caso di inerzia degli stessi; mentre ai comuni spetta l'effettiva individuazione e delimitazione delle zone sia pure sotto forma di proposta soggetta all'approvazione regionale.

Significativo è l'approccio “olistico” previsto dal decreto in ordine ai parametri utili per l'individuazione delle zone, in quanto si tratta di criteri sia acustici che non acustici, con l'ulteriore avvertenza che accanto ai criteri obbligatori, sussistono criteri facoltativi che l'autorità competente può aggiungere ai primi ove li ritenga utili per la definizione delle zone. I criteri acustici attengono ai valori di emissione delle sorgenti sonore presenti nelle aree candidate a essere delimitate come zone silenziose come risultanti dalla mappatura acustica e dalla classificazione acustica, ovvero, in assenza di questi dati, in base alle distanze ritenute idonee, secondo il Report europeo EEA 14/2016, per le diverse sorgenti di rumore (assi stradali, ferrovie, aeroporti, attività industriali, ecc.). Per quanto riguarda i criteri non acustici rilevano, tra gli altri, l'estensione territoriale, la destinazione urbanistica dell'area, con specifico riferimento alle aree caratterizzate da pregio naturalistico, paesaggistico, archeologico, architettonico, storico-artistico, il grado di fruibilità dell'area.

3.3 Modalità di gestione

Anche il profilo della gestione è declinato dal legislatore secondo modalità di tipo obbligatorio e facoltativo.

Tra le modalità di gestione obbligatorie rientrano l'attuazione delle misure di conservazione delle zone silenziose previste dai piani di azione; un regime rafforzato della valutazione dell'impatto acustico sulla zona silenziosa di nuove opere o insediamenti in progetto; interventi periodici di verifica e rendicontazione in ordine al rispetto del divieto di

aumento di rumore nelle zone silenziose di un agglomerato; l'integrazione delle misure volte alla conservazione delle zone silenziose con le azioni di tutela già definite per le aree naturali protette, aree archeologiche, architettoniche, storiche, culturali, paesaggistiche.

Tra le misure di gestione facoltative sono citate, a titolo esemplificativo, attività di monitoraggio e mappatura del rumore ulteriori a quelle obbligatorie, la pianificazione di nuove zone silenziose a seguito di programmati interventi di risanamento, la pianificazione di interventi di gestione del traffico (riduzione della velocità, promozione della ciclo-mobilità, dei trasporti pubblici e dei veicoli a bassa rumorosità, istituzione di low emission zone, creazione di spazi e percorsi pedonali, ecc.), la promozione di studi riguardanti gli effetti delle zone silenziose sulla salute umana, la promozione di iniziative di informazione pubblica e partecipazione attiva dei cittadini.

4. Per una "ecologia del suono".

Il tema delle zone silenziose, nella doppia configurazione di difesa dai suoni molesti e di salvaguardia dei suoni desiderati, induce a una riflessione sul "senso" del suono e dell'ambiente sonoro in cui l'uomo è immerso; una riflessione che porta a un ripensamento del significato tradizionale del suono, di entità che sta "sullo sfondo" anzi che caratterizza "lo sfondo acustico" delle attività umane, componente secondaria e, al più ancillare, della vita umana, con l'effetto di sollecitare una sua emancipazione concettuale e una consapevolezza della centralità di significato. Il suono diventa, per questa via, una chiave di lettura della realtà, un modo per comprendere e valutare l'ambiente, anche in chiave evolutiva. In altre parole, il suono è inteso come dato caratterizzante e distintivo dello spazio, elemento che esiste nella sua oggettività, ma anche che rileva per la sua componente soggettiva: il suono è riflesso di attività antropiche e tecnologiche, nonché prodotto della natura, e, in quanto tale, è recepito dall'uomo, riconosciuto e compreso, percepito e quindi valutato. Il suono è bagaglio di un luogo, riflette usi, tradizioni, interessi della comunità ed è testimonianza della storia della natura, espressa attraverso i suoni generati dal vento, dallo scorrere dell'acqua, dallo stormire delle foglie, dai versi degli animali. Come è stato detto i suoni creano paesaggio e il "paesaggio sonoro"⁶ è rappresentazione e, al contempo, aspirazione della realtà. È un punto di vista della realtà, che pone al centro l'ascolto e valorizza l'elemento percettivo e soggettivo dell'ascoltatore⁷.

⁶ R. MURRAY SCHAFER, *The Soundscape. Our Environment and the Tuning of the World*, New York, 1977.

⁷ L. AGOSTINO, *Creare paesaggi sonori*, Milano, 2007, 26, in cui l'A. evidenzia il ribaltamento concettuale proposto da Murray Schafer, nel senso che nella concezione del paesaggio sonoro il suono non è tanto quell'energia, quel segnale "da trasferire dalla fonte al ricevente, che può essere valutata e misurata quindi, indipendentemente dall'ascoltatore", bensì è concetto che "pone al suo centro l'ascoltatore e proclama quindi la soggettività della valutazione del suono e la bi-direzionalità della relazione tra ascoltatore ed ambiente, tra la sorgente audio ed il suo significato".

Questa prospettiva è presente nel citato decreto ministeriale, in cui accanto all'obiettivo della «tutela della salute umana e della qualità della vita» è richiamata la finalità di salvaguardia della «biodiversità, ecosistemi e paesaggi sonori» (all. A, punto 3, d.m. 24 marzo 2022) e il «paesaggio sonoro» è definito come «l'ambiente sonoro percepito o conosciuto e/o compreso da un individuo o dalla collettività nell'ambito di uno specifico contesto» (all. A, punto 2, lett. f), nozione che si lega e si completa con quella di «buona qualità acustica ambientale», intesa quale «condizione acustica di un ambiente caratterizzato dalla predominanza di suoni desiderati, quali suono della biofonia e della geofonia (suoni naturali), corrispondenti a valori identitari della zona e pertanto attesi dai fruitori e tali da garantire condizioni di quiete, svago, ristoro» (all. A, punto 2, lett. j).

Il decreto offre un modello avanzato e significativo di gestione ambientale, che spetta ora agli enti locali recepire. Esso denota la consapevolezza dell'importanza del contesto acustico in cui l'uomo vive e ne disvela la dimensione insieme ecologica e culturale: la zona silenziosa, incentrata sull'obiettivo della sostenibilità acustica nella duplice accezione del contenimento dei suoni molesti e della preservazione dei suoni desiderati, è strumento avanzato di lotta dell'inquinamento acustico e, dunque, è di per sé fattore di tutela ecologica, presidio di salvaguardia di fonti acustiche, geofoniche e biofoniche, che sono di per sé elementi naturali, ma è anche condizione di benessere sociale della comunità, motivo di conoscenza, riscoperta, riappropriazione e fruizione dei luoghi, fonte di apprendimento, affinamento e arricchimento culturale.