

Contributi per l'implementazione del Piano di Azione e proposte di revisione legislativa regionale e nazionale, finalizzati all'integrazione degli strumenti di gestione del rumore, sviluppati nell'ambito del progetto Life+2008 HUSH

Curcuruto S. (1), Silvaggio R. (1), Lanciotti E. (1), Licitra G. (2), Palazzuoli D. (3)

(1) Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale – ISPRA, Via Vitaliano Brancati 48, 00144 Roma, salvatore.curcuruto@isprambiente.it

(2) Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Toscana Dipartimento di Lucca – ARPAT, Via A. Vallisneri 6 - 55100 Lucca, g.licitra@arpat.toscana.it

(3) Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Toscana – ARPAT, Direzione tecnica, Via Porpora 22 – 50144 Firenze, d.palazzuoli@arpat.toscana.it

1. INTRODUZIONE

Il progetto *Harmonisation of Urban noise reduction Strategies for Homogeneous action plans* (HUSH), approvato all'interno dei finanziamenti europei LIFE+2008, mira a fornire strumenti metodologici e procedurali per l'armonizzazione dei Piani di Azione previsti dalla Direttiva 49/2002/CE (recepita in Italia con il D.Lgs. 194/2005) con gli strumenti per la riduzione del rumore discendenti dalla legislazione nazionale. Attraverso la realizzazione di progetti pilota strategici nell'ambito del Piano di Azione del Comune di Firenze e un'analisi approfondita dei conflitti a livello normativo sia a livello regionale che nazionale il progetto mira a definire linee guida per il supporto procedurale e decisionale per la messa a punto di opere di mitigazione del rumore ambientale e dell'esposizione della popolazione.

Nel presente lavoro sono presentati i principali risultati dell'analisi dei conflitti normativi sia a livello nazionale che regionale e alcune proposte di revisione delle rispettive norme.

2. CORRELAZIONE TRA I SISTEMI LEGISLATIVI COMUNITARIO E NAZIONALE: ALCUNE CRITICITÀ RISCONTRATE E PROPOSTE DI SOLUZIONE

Obiettivo principale del Progetto HUSH è quello di fornire un contributo al processo di armonizzazione della normativa nazionale con quella comunitaria, relativamente agli strumenti di gestione del rumore ambientale, con particolare riferimento al rapporto tra piani d'azione (PdA) da un lato e piano degli interventi di contenimento ed abbattimento del rumore (PCAR) delle infrastrutture di trasporto, piani di risanamento acustico comunale e tutti gli altri piani di bonifica acustica previsti dalla L. n. 447/95 e dai suoi decreti attuativi.

Si sta attualmente lavorando alla stesura di Linee Guida che fungeranno da piattaforma per la risoluzione dei conflitti individuati e per la proposta di soluzioni di integrazione, utili per la revisione della legislazione nazionale e della Direttiva comunitaria.

Dall'aggregazione delle criticità evidenziate nei Report delle Azioni 3 e 4 del progetto [1] sono state individuate otto macro aree di intervento, relativamente agli argomenti denominati: Definizioni Generali, Livelli di Pianificazione, conversione dei Valori Limite, adozione del Modello di Calcolo, Tecniche di misura, Informazione e partecipazione del pubblico, Aree Quiete, individuazione delle Aree Critiche.

Le macro aree individuano specifiche problematiche che nel corso di questa prima fase di implementazione della direttiva hanno comportato difficoltà nell'attuazione della stessa e nei confronti delle quali è possibile proporre una struttura organica di soluzioni metodologiche [2]. Dalla strutturazione dei macro ambiti di intervento è possibile approfondire alcuni aspetti specifici, proponendo soluzioni puntuali.

Di seguito sono trattate alcune tra le principali criticità evidenziate su cui si concentrerà l'attenzione:

1. la definizione di agglomerato, oltre a richiedere maggiore chiarezza e dettaglio, ha definito una criticità a livello procedurale. E' infatti previsto che questo venga individuato dalla regione e si sono registrati alcun casi di inadempienza da parte della regione competente che non ha individuato come agglomerati alcune città che, per numero di abitanti e criticità, erano in possesso dei requisiti;
2. la direttiva e quindi il D.Lgs. di recepimento prevedono che gli Stati Membri trasmettano alla Comunità Europea i valori limiti vigenti in funzione dei nuovi descrittori introdotti L_{den} e L_{night} ; nell'operazione di conversione deve essere assicurata una corrispondenza biunivoca tra i due regimi onde evitare incongruenze che possano rallentare se non addirittura bloccare i piani di risanamento già in essere;
3. nella gestione dell'informazione e consultazione del pubblico, disciplinata dall'art. 8. del D.Lgs. n. 194/2005, sono state riscontrate in questa prima fase di attuazione le seguenti problematiche:
 - individuazione dell'autorità pubblica alla quale è affidato il compito di rendere accessibili le informazioni (ente gestore dell'infrastruttura e/o ente pubblico di regolamentazione/controllo quali MATTM, ISPRA, ARPA ecc.);
 - definizione delle modalità di comunicazione tramite avviso pubblico ed i contenuti tecnici minimi dell'avviso;
 - definizione delle modalità con cui tener conto di osservazioni, pareri, memorie in forma scritta presentati;
 - definizione delle forme di partecipazione del pubblico all'elaborazione dei piani d'azione;
4. Per quanto attiene al flusso dei dati e delle informazioni trasmessi in adempimento alla Direttiva da agglomerati ed enti gestori delle infrastrutture, diversi sono i problemi riscontrati, quali la perdita di informazioni, l'impossibilità da parte dei soggetti responsabili di eseguire un controllo sulla correttezza del dato e di seguire il flusso delle stesse nel percorso che porta alla consegna alla CE ed infine l'impossibilità da parte dei vari soggetti preposti al controllo di avere una visione complessiva del flusso.

Le soluzioni proposte in merito ai punti critici sopra evidenziati, al fine di semplificare, integrare gli strumenti esistenti, evitando duplicazioni e salvaguardando le conoscenze acquisite, sono di seguito riportate:

1. riguardo alla definizione di agglomerato, si sono verificati casi, nell'attuazione della prima fase della direttiva, di agglomerati che non essendo stati individuati formalmente dalle rispettive regioni si sono trovati nella situazione di non potere/dovere adempiere alle richieste della Direttiva (redazione mappe acustiche strategiche, predisposizione dei piani d'azione, informazione al pubblico). Per risolvere questo problema sarebbe indispensabile una revisione del D.Lgs. n. 194/2005 con la quale vengono affidati, in questo caso al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, i poteri sostitutivi in caso di inadempienze.
2. Riguardo alla conversione dei valori limite vigenti a livello nazionale nei descrittori europei L_{den} e L_{night} , per la comunicazione richiesta dalla Direttiva, le trattazioni proposte non hanno ancora trovato piena condivisione. Diverse sono le proposte reperibili in letteratura, tutte comunque incentrate nel cercare una soluzione che non comporti sovrapposizioni e/o conflitti con i limiti già vigenti. In merito è stata formulata la proposta, [3], più immediata e di minimo impatto, per adempiere all'obbligo di comunicare alla Commissione Europea i valori limite in vigore espressi in L_{den} e L_{night} , senza rischiare di compromettere lo stato di avanzamento dei Piani di Contenimento e Abbattimento del Rumore, ai sensi del D.M. 29/11/200, in essere a livello nazionale, di ottemperare all'informazione, non attribuendo a questi valore cogente, ossia ai fini della verifica di conformità si continuerebbero ad utilizzare i descrittori e i valori limite vigenti. In alternativa sono state formulate proposte che affiderebbero valore cogente ai valori limite convertiti nei descrittori europei; tale conversione dovrebbe tener conto dei

differenti fattori di correzione e periodi temporali di riferimento che caratterizzano L_{day} , $L_{evening}$ ed L_{night} , lavorando sulla ponderazione dei diversi contributi che concorrono a costruire il parametro L_{den} [4].

3. Per quanto attiene alla corretta gestione dell'informazione al pubblico ed alle modalità di partecipazione del pubblico alla fase decisionale, alcune forme di partecipazione del pubblico saranno individuate, quali l'Autorità per il dibattito pubblico che garantisce e tutela le forme collaborative dei cittadini, con la definizione degli opportuni spazi legislativi che potranno accogliere le proposte di revisione, facendo anche riferimento a quanto detto dal D.Lgs. n. 195/2005, atte a:
 - definire le attribuzioni di competenza;
 - definire le modalità di comunicazione ed i contenuti tecnici minimi;
 - definire le modalità di partecipazione del pubblico per poter quindi tener conto di tutte le osservazioni, i pareri e le memorie in forma scritta presentati;
 - definire ulteriori modalità, a titolo di esempio, di partecipazione del pubblico all'elaborazione dei piani d'azione.

Una delle possibilità per la realizzazione dell'informazione al pubblico è quella che prevede l'utilizzo del Catasto Nazionale delle Sorgenti di Rumore (CNSR - link: <http://www.catastorumore.isprambiente.it/>) realizzato da ISPRA sulla base di un accordo stipulato con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, attualmente in fase di popolamento.

4. Per quanto attiene ai problemi relativi alla gestione ed al controllo del flusso dei dati e delle informazioni trasmessi in adempimento alla Direttiva da agglomerati ed enti gestori delle principali infrastrutture di trasporto, ISPRA, su mandato del Ministero dell'Ambiente, a seguito di uno specifico accordo convenzionale, ha curato il sistema informatico basato su WWW per la gestione dei dati sul rumore per EIONET/REPORTNET, al fine di agevolare, negli adempimenti della Direttiva 2002/49/CE, i diversi soggetti coinvolti a vario titolo. È questo un applicativo "web-based" modulare, di gestione dei flussi documentali (Document Management System) propedeutico all'inoltro al sistema Eionet, che realizza la gestione del processo di trasformazione, validazione ed archiviazione dei dati del Rumore <http://eunoise.isprambiente.it/>.

L'applicazione gestisce le notifiche ai fornitori dei dati, ne consente l'archiviazione e quindi l'accesso. Supporta vari formati e ne gestisce per alcuni (EXCEL, CSV) la conversione in XML così come richiesto da EIONET. L'architettura dell'applicativo è costituita da:

- creazione e gestione autenticazioni (utenze) e autorizzazioni;
- creazione e gestione di flussi di documenti (workflow);
- conversione di formato da XLS a XML;
- verifica della correttezza delle informazioni rappresentate in formato XML tramite xquery (QA/QC);
- produzione Report finale;
- archiviazione dei documenti in tutti i formati;
- gestione delle versioni, dei metadati e di ulteriori funzioni di utilità (es. visualizzazione, download, ricerche, etc.);
- preparazione dei dati per l'invio al sistema Eionet da parte del MATTM.

Il sistema recepisce le esigenze dei diversi soggetti coinvolti, sia sotto il profilo tecnologico che funzionale, coniugando e bilanciando le necessità di innovazione con quelle di affidabilità e robustezza della infrastruttura complessiva. Il sistema si offre quale strumento di semplificazione nella gestione del flusso di dati e come utile supporto all'implementazione della Direttiva.

3. I CONFLITTI TRA LA NORMATIVA REGIONALE E QUELLA NAZIONALE: IL CASO DELLA TOSCANA

La Legge Regionale Toscana 89/98 in materia di inquinamento acustico recepisce e attua le disposizioni della L. 447/95 e il D.Lgs. 112 del 31 marzo 1998 definendo le norme per la tutela dell'ambiente e della salute pubblica dall'inquinamento acustico ambientale.

In particolare tale legge detta i criteri generali per la predisposizione dei Piani Comunali di Risanamento Acustico (PCRA): lo strumento a disposizione dei comuni per il contenimento del rumore entro i limiti normativi e la conseguente riduzione dell'esposizione dei cittadini.

Nella Tabella 1 sono riportati gli atti emanati dalla Regione Toscana in attuazione della LR 89/98 in materia di rumore:

Tabella 1 – Atti emanati dalla Regione Toscana in attuazione della LR 89/98

Data	Atto	Titolo
13 luglio 1999	Deliberazione di Giunta Regionale n. 788	Definizione dei criteri per la redazione della documentazione di impatto acustico e della relazione previsionale di clima acustico ai sensi dell'art. 12, comma 2 e 3 della legge regionale n. 89 del 1998
28/03/2000	Deliberazione di Giunta Regionale n. 398	Modifica e integrazione del deliberazione 13.7.1999, n. 788 "Modifica e integrazione della deliberazione 13.7.99 n. 788 relativa alla redazione della documentazione di impatto acustico e della relazione previsionale di clima acustico ai sensi dell'art. 12, comma 2 e 3 della LR n. 89/98
22 febbraio 2000	Deliberazione di Consiglio Regionale n. 77	Definizione dei criteri e degli indirizzi della pianificazione degli enti locali ai sensi dell'art. 2 della L.R. n. 89/1998 "Norme in materia di inquinamento acustico
4 aprile 2000	circolare applicativa a firma del Coordinatore del Dipartimento delle Politiche Territoriali e Ambientali Delibera CR 22/02/2000, n. 77 prot. 104/13316/10-03	Definizione dei criteri e degli indirizzi della pianificazione degli enti locali ai sensi dell'art. 2 della L.R. n. 89/98 "Norme in materia di inquinamento acustico"
8 maggio 2006	deliberazione di Giunta Regionale n. 319	Circolare interpretativa in materia di requisiti per essere ammesso allo svolgimento di attività di tecnico competente in acustica ai sensi e per gli effetti della legge 26 ottobre 1995, n. 447 e della legge regionale 1 dicembre 1998, n. 89, in tema di inquinamento acustico

Il recepimento della Direttiva 2002/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 giugno 2002 relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale [5] fornisce uno strumento ulteriore per la riduzione dell'esposizione dei cittadini ai rumori ambientali: i Piani di Azione. Per poter meglio armonizzare le procedure e gli strumenti messi a disposizione dalla normativa nazionale, discendente dalla Direttiva europea e dalla L. 447/95, con quelli derivanti dalla Legge regionale Toscana per la gestione e riduzione del rumore ambientale è stato effettuato un confronto tra le due norme proponendo soluzioni procedurali e normative per superare le criticità incontrate.

I conflitti (criticità) individuati tra la normativa nazionale e regionale possono essere classificati principalmente in tre categorie in funzione degli effetti, potenziali o verificatisi negli anni, sull'implementazione di azione di riduzione dell'esposizione della popolazione al rumore ambientale:

- conflitti per sovrapposizione di procedure nazionali e regionali (che possono causare o hanno causato ad un blocco o ritardo nella realizzazione di azioni di mitigazione del rumore);
- lacune nella normativa statale (che possono causare o hanno causato errori di indirizzo o programmazione);
- incoerenze semantiche e definizioni.

Tra i contrasti o difformità analizzati si evidenziano:

- la diversa definizione di *inquinamento acustico* per cui la L 447/95 fa rientrare nell'ambito della tutela e salvaguardia dal rumore i beni materiali, gli ecosistemi e l'ambiente abitativo (inteso anche come ambiente interno) mentre la LR 89/98 sembra rivolta solo all'ambiente e alla salute pubblica (conflitto semantico);
- la L 447/95 non considera giustificabile la mancanza di continuità di degradamento delle classi acustiche, mentre la Delibera del Consiglio Regionale toscano n. 77/2000, in applicazione della LR 89/98, ammette salti di classe in presenza di discontinuità morfologiche che potrebbero giustificare una riduzione effettiva del rumore;
- la legge regionale toscana fissa a 35 dB(A) il limite inferiore di rumore per le aree a maggior tutela acustica mentre la normativa nazionale non specifica nessuna soglia;
- la Regione Toscana introduce lo strumento del *piano di miglioramento acustico* che permette di raggiungere obiettivi di qualità partendo da livelli di rumore che non superano i valori si attenzione;
- a differenza della legge nazionale, quella regionale fa riferimento a costi, alla fattibilità e all'efficacia degli interventi anche in considerazione delle priorità e della programmazione delle azioni di mitigazione;
- la normativa nazionale non prevede esplicitamente che i PCCA siano coordinati con gli strumenti di pianificazione e programmazione territoriale come invece è previsto dalla normativa regionale toscana e descritto dalla DCR 77/2000;
- la DCR 77/2000 definisce centro abitato “un insieme di edifici compresi in una sezione di censimento ISTAT tale che la distanza tra due edifici adiacenti fra loro sia non superiore a 100 m”, mentre il decreto attuativo DPR 142/04 afferma che centro abitato è l’“insieme di edifici, delimitato lungo le vie d'accesso dagli appositi segnali di inizio e fine. Per insieme di edifici si intende un raggruppamento continuo, ancorché intervallato da strade, piazze, giardini o simili, costituito da non meno di venticinque fabbricati e da aree di uso pubblico con accessi veicolari o pedonali sulla strada, secondo quanto disposto dall'articolo 3 del d. Lgs. n. 285 del 1992 e successive modificazioni”;
- anche per colmare la mancanza dei disposti normativi previsti in attuazione dell'art. 3 lett. f) della L. 447/95 sulla predisposizione dei criteri per la progettazione acustica degli edifici la Regione Toscana ha emanato la Circolare applicativa del 4 aprile 2000 prot. 104/13316/10-03 a firma del Coordinatore del Dipartimento delle Politiche Territoriali e Ambientali che fornisce esempi di soluzioni tecniche ed organizzative tra le più diffuse, che possono essere adottate per il contenimento dei livelli di rumore ambientale. Inoltre nel 2006 ha messo a punto le “Linee guida per la valutazione dei requisiti acustici passivi degli edifici” rivolte ai tecnici e amministrazioni locali per fornire uno schema di riferimento sia concettuale che tecnico.

All'interno dell'Azione 4 del progetto HUSH (Detection and classification of normative conflicts between Tuscan Regional and National laws) sono stati messi a punto sia un indicatore numerico delle criticità ($NCRN_{R,G,V}$) che della gravità dei possibili effetti ($NECRM_{R,G,V}$) [6].

Dopo aver individuato le criticità e i contrasti tra la normativa regionale e nazionale, la fase successiva è stata, come previsto dal progetto e in accordo con la Regione Toscana, la messa a punto di una proposta di modifica della LR 89/98 che tenesse conto di tale analisi e, per quanto possibile, risolvesse, anche attraverso una manutenzione dei regolamenti vigenti, i conflitti stessi.

Con la LR 39/2011 che modifica la LR 89/98 sono state recepite alcune proposte per la risoluzione dei conflitti individuati e inoltre è stata adeguata la normativa regionale in materia di rumore alle richieste derivanti dal D.Lgs. 194/2005.

In particolare per poter meglio programmare a livello regionale gli interventi di risanamento acustico, con la modifica della LR 89/98 la Regione Toscana *“assume su di sé, relativamente alle sole infrastrutture stradali regionali, anche i compiti e le funzioni legate all’elaborazione delle mappature acustiche, dei piani di azione e dei piani di abbattimento e contenimento del rumore prodotto dai servizi pubblici di trasporto e dalle relative infrastrutture, di cui all’articolo 10, comma 5, della l. 447/1995”*. Riconoscendo l’importanza dell’informazione al pubblico in materia ambientale e anche per favorire i processi partecipativi della popolazione nella gestione e risanamento del rumore, è istituito ufficialmente il Catasto regionale dell’inquinamento acustico nell’ambito del sistema informativo regionale che contiene la mappa delle sorgenti di inquinamento acustico, la mappatura del territorio ai sensi del D.Lgs. 194/2005 relativa agli agglomerati e per le infrastrutture stradali di competenza delle province e della Regione, la copia informatica dei piani comunali di classificazione acustica e dei piani comunali di risanamento acustico, la rappresentazione in formato digitale dello stato acustico contenuta nella relazione biennale e infine le misure dei livelli sonori relativi ai controlli effettuati da ARPAT (Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Toscana). In un’ottica di omogeneizzazione delle procedure relative alla predisposizione di mappe acustiche la modifica alla Legge 89/98 stabilisce che la Giunta regionale, avvalendosi del supporto tecnico di ARPAT, verifica che le mappature acustiche, le mappe strategiche ed i piani di azione siano stati elaborati in conformità a quanto previsto dal D.Lgs. 194/2005 e che l’Agenzia all’interno delle ordinarie attività provvede al monitoraggio ed alla raccolta dei dati necessari all’elaborazione delle mappe acustiche strategiche relative agli agglomerati. Di fondamentale importanza, infine, è la previsione di nuovi regolamenti, ad oggi in fase di elaborazione, che permetteranno anche di recepire in maniera puntuale le azioni di riduzione delle criticità emerse all’interno del progetto HUSH.

CONCLUSIONI

Sono attualmente in fase di stesura, nell’ambito del progetto HUSH, le Linee Guida dedicate a fornire un contributo all’armonizzazione degli strumenti di gestione del rumore vigenti a livello nazionale e comunitario, proponendo revisioni legislative ai diversi livelli: regionale, nazionale e comunitario. Il percorso effettuato dall’analisi dei conflitti tra i diversi sistemi legislativi all’individuazione degli omogenei ambiti di intervento ha consentito la formulazione di soluzioni, appartenenti a diverse scale di intervento, alla cui implementazione occorre dedicare attenzione.

RINGRAZIAMENTI

Il Progetto HUSH è stato cofinanziato dalla Commissione Europea all’interno del programma di finanziamento per l’Ambiente LIFE+ 2008.

BIBLIOGRAFIA

- [1] <http://www.hush-project.eu/it>
- [2] Curcuruto S., Silvaggio R., Amodio R., De Rinaldis L., Lanciotti E., Marsico G., Mazzocchi E., Sacchetti F., Vaccaro L. *Implementazione della Direttiva 2002/49/CE: proposta di soluzioni metodologiche dei conflitti individuati tra la legislazione nazionale e comunitaria, nell’ambito del Progetto HUSH*, Associazione Italiana di Acustica, 38° Convegno nazionale, Rimini, 08-10 giugno 2011
- [3] Controllo ambientale degli agenti fisici: nuove prospettive e problematiche emergenti - Vercelli, 24-27 marzo 2009 - *Gli aspetti metrologici nella descrizione della rumorosità ambientale: cosa cambia con il D.Lgs. 194/2005?* Giovanni Brambilla CNR-Istituto di Acustica
- [4] G. Brambilla, A. Franchini, D. Bertoni, A. Callegari *Effetti della direttiva 2002/49/CE sulla metrologia e sui limiti del rumore ambientale*
- [5] Direttiva 2002/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 giugno 2002 relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale
- [6] S. Curcuruto, E. Lanciotti, G. Marsico, F. Sacchetti, R. Silvaggio, L. Vaccaro, G. Licitra, M. Nolli, D. Palazzuoli *The HUSH Project: activities for the harmonization of noise reduction action plans. Detection and evaluation of the existing conflicts among the European and the Italian national and regional legislation*, Atti del Convegno Forum Acusticum 2011, Aalborg, Danimarca