

L'impatto acustico delle industrie sul territorio: le attività di ARPAT nel territorio lucchese

Gaetano Licitra ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Coordinatore Area Vasta Costa ARPAT

Introduzione

I Piani Comunali di Classificazione Acustica (PCCA), previsti peraltro già dal DPCM 01.03.1991, sono stati approvati diffusamente in Toscana solo dagli anni 2004-2005 in poi.

Con l'entrata in vigore dei PCCA in molti Comuni sono diventati applicabili i "valori limite di emissione", pertanto i controlli sul rumore sono stati mirati anche alla verifica del loro rispetto.

In effetti nei comuni non zonizzati i "valori limite di emissione" non erano cogenti in quanto valeva la classificazione acustica provvisoria di cui al DPCM 01.03.1991 che prevedeva solo i limiti di accettabilità e quelli differenziali.

I "valori limite di emissione", come i "valori limite assoluti di immissione", variano in relazione alla classe acustica di una certa area e al periodo di riferimento diurno e/o notturno.

La normativa fa riferimento ai "valori limite di emissione" in varie sue parti (ad esempio nella Legge Quadro sull'Inquinamento Acustico n. 447 del 26.10.1995, nel DPCM 14.11.1997 e nel DM 16.03.1998), di seguito ne vengono accennate alcune definizioni.

A seguito dell'entrata in vigore di tali limiti e dei controlli effettuati da ARPAT con il conseguente accertamento di un loro superamento a carico di alcune ditte a ciclo continuo, molte di esse hanno aperto dei contenziosi al TAR Toscana. Tali ricorsi vertevano su diversi aspetti, tutti però convergevano in maniera compatta su una questione: su dove effettuare le relative verifiche; se in prossimità della sorgente di rumore (come sostenuto dalle ditte ricorrenti) o se negli spazi occupati da persone e comunità, ossia presso i recettori (come sostenuto da ARPAT).

La questione in effetti non era accademica, nei casi oggetto di ricorso la ditta era in un'area di una classe acustica maggiore di quella del recettore, quindi con limiti diversi, più alti.

Il che poteva ad esempio significare rispettare o meno i limiti di legge, con una evidente e conseguente necessità di attuare bonifiche acustiche, talora consistenti, in ogni caso onerose.

In questo lavoro viene riportato come la giurisprudenza, in sede di giustizia amministrativa, si è espressa nei vari gradi di giudizio.

Saranno fatti alcuni cenni ai conseguenti piani di risanamento acustici che talora sono stati intrapresi dalle ditte. Gran parte di essi peraltro non si sono ancora conclusi.

Verrà fatto anche riferimento alle modifiche legislative intervenute con il Decreto del Presidente della Giunta Regionale dell'8 gennaio 2014 n. 2R in ordine a classificazione acustica (PCCA) e a piani di risanamento acustico aziendali.

"Valori limite di emissione" - cenni normativi

I "valori limite di emissione" nella L. 447/95 e nei relativi decreti applicativi sostanzialmente sono trattati:

- all'art. 2, comma 1, lettera e) della legge 26 ottobre 1995, n. 447 "Legge quadro sull'inquinamento acustico", che recita testualmente:
 - *"valori limite di emissione: il valore massimo di rumore che può essere emesso da una sorgente sonora, misurato in prossimità della sorgente stessa"*;
- all'art. 2, commi 1-4 del DPCM 14/11/97 "Determinazione dei valori limite delle sorgenti sonore", che recita testualmente:
 - *"1. I valori limite di emissione, definiti all'art. 2, comma 1, lettera e), della legge 26 ottobre 1995, n. 447, sono riferiti alle sorgenti fisse ed alle sorgenti mobili. 2. I valori*

limite di emissione delle singole sorgenti fisse di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge 26 ottobre 1995, n. 447, sono quelli indicati nella tabella B allegata al presente decreto, fino all'emanazione della specifica norma UNI che sarà adottata con le stesse procedure del presente decreto, e si applicano a tutte le aree del territorio ad esse circostanti, secondo la rispettiva classificazione in zone. 3. I rilevamenti e le verifiche sono effettuati in corrispondenza degli spazi utilizzati da persone e comunità. 4. I valori limite di emissione del rumore delle sorgenti sonore mobili di cui all'art. 2, comma 1, lettera d), della legge 26 ottobre 1995, n. 447, e dei singoli macchinari costituenti le sorgenti sonore fisse, laddove previsto, sono altresì regolamentati dalle norme di omologazione e certificazione delle stesse”;

- Nell'allegato A, punto 14, del DM 16/03/98 “Tecniche di rilevamento e di misurazione dell'inquinamento acustico”, che recita testualmente:
 - *“Livello di emissione: è il livello continuo equivalente di pressione sonora ponderato “A”, dovuto alla sorgente specifica. È il livello che si confronta con i limiti di emissione”.*

La posizione della commissione Acustica UNI sul dove verificare l'emissione

Si ricorda che la commissione Acustica UNI, su richiesta del Ministero dell'Ambiente, precedentemente interessato sulla questione dall'ARPAT, si è espressa su due aspetti relativi ai valori limite di emissione: sul dove verificarne il rispetto e a quale tempo riferire la misura. Ciò fu fatto con la “risposta al quesito protocollo DSA: n. 4980 del 19-02-2007 e n. 7313 del 12-03-2007” del 03.04.2008.

Con tale nota l'UNI chiarisce che le due definizioni (contenute nella legge 447/95 e nel DPCM 14.11.97) su dove effettuare le misure si completino e non siano in contraddizione, e quindi che le verifiche vadano effettuate presso i recettori. Di seguito viene riportata la relativa motivazione.

“Riguardo al luogo dove il livello di emissione debba essere misurato, la legge 26 ottobre 1995, n. 447 indica che esso deve essere misurato “in prossimità della sorgente stessa” senza tuttavia indicare una distanza precisa; si può quindi intendere una distanza tale che gli effetti della sorgente sonora in oggetto siano effettivamente rilevabili. Il DPCM 14/11/97 precisa che “i rilevamenti e le verifiche sono effettuati in corrispondenza degli spazi utilizzati da persone e comunità”, intendendo con questo che si tratta di una misurazione atta a rilevare l'effetto della sorgente in esame laddove esso si produce; non si tratta quindi di valori rilevati a ridosso della sorgente e finalizzati al calcolo della potenza sonora. In questo senso le due disposizioni di legge si completano l'una con l'altra e non si contraddicono”.

Giurisprudenza

Su dove effettuare le misurazioni per la verifica dei “valori limite di emissione” si ricordano due sentenze del TAR della Regione Toscana: la n. 766 del 6 maggio 2009 e la n. 11 del 9 gennaio 2010. La fattispecie era la stessa, due ditte a ciclo produttivo continuo ubicate in classe V, per la quali era stato accertato il superamento del “valore limite di emissione” mediante misurazioni effettuate nella pertinenza di recettori disturbati posti in classe IV (azienda e recettori confinanti).

Entrambe le sentenze accoglievano il ricorso delle due ditte, ritenendo che le verifiche dovessero essere effettuate in prossimità della sorgente.

Nella sentenza n. 766/2009 si diceva che:

- *“risulta fondato quanto dedotto dalla società ricorrente (...), laddove osserva che, ai sensi dell'art. 2, lett. e), l.n. 447/1995, il valore limite di emissione rappresenta il valore massimo emesso da una sorgente sonora misurato “in prossimità” della sorgente stessa. Ciò sta inequivocabilmente a significare che tale valore di emissione deve essere misurato in*

prossimità della sorgente sonora di riferimento e in relazione alla Classe acustica in cui essa è collocata”.

- *“Sotto tale prospettiva, perciò, appare corretto quanto evidenziato nella sua memoria difensiva dalla società ricorrente, secondo cui è stato preso in considerazione il valore limite di emissione fissato per l’area ove erano ubicati i recettori effettuando le relative misurazioni solo in prossimità dei medesimi e rapportando tale misura al valore limite di emissione per la Classe IV, pari in effetti a 50 dB(A), che non aveva alcuna rilevanza nella specie”.*

Si ricorda che da un lato ARPAT e Comune non si erano costituiti in giudizio, dall’altro la sentenza non prendeva in considerazione le definizioni del DPCM del 14.11.1997 secondo cui *“i valori limite di emissione delle singole sorgenti fisse (...) si applicano a tutte le aree del territorio ad esse circostanti, secondo la rispettiva classificazione in zone”* e che *“i rilevamenti e le verifiche sono effettuati in corrispondenza degli spazi utilizzati da persone e comunità”.*

Nella motivazione della sentenza si faceva infatti riferimento alla sola definizione della legge n. 447/95, secondo la quale il valore di emissione è *“misurato in prossimità della sorgente stessa”*, ciò già faceva ritenere che in realtà era stata effettuata una lettura parziale del quadro normativo da parte del tribunale.

Nella sentenza n. 11/2010 si diceva che:

- *“Questa Sezione ha già avuto modo di rilevare in analogia fattispecie relativa ad una controversia instaurata proprio contro il Comune di Capannori che, sulla base della normativa sopra rappresentata, “il valore di emissione deve essere misurato in prossimità della sorgente sonora di riferimento in relazione alla classe acustica in cui essa è collocata” (TAR Toscana, sez. II, 6 maggio 2009, n. 766). Tale conclusione dalla quale non si ravvisano motivi per discostarsi è conforme a quanto stabilito dall’art. 2 della l. n. 447/1995 che, per il principio della gerarchia delle fonti, pone evidentemente nel nulla quanto, al contrario, disposto dal regolamento comunale n. 76/2004, secondo cui il valore limite di emissione “è misurato in prossimità dei ricettori””. Ne consegue che, contrariamente a quanto è avvenuto nella fase istruttoria del procedimento, la misurazione dell’intensità dell’emissione acustica andava eseguita non in prossimità dell’abitazione, ma nei pressi dello stabilimento che tale disturbo sonoro produce: in tal modo sarebbe stato possibile rilevare che il rumore prodotto dall’attività svolta durante l’orario notturno non supera il valore limite stabilito dal piano acustico comunale per le aree prevalentemente industriali pari a 55 dB. Del resto, diversamente argomentando, si verificherebbe il paradossale esito dell’espansione dei limiti di vigenza di emissione sonora da un’area all’altra delle zone in cui è classificato, dal punto di vista acustico, il territorio comunale e, come del resto rilevato dalla difesa della ricorrente, i valori di emissione e quelli di immissione diverrebbero sostanzialmente coincidenti”.*

Quindi, sulla medesima fattispecie, la nuova sentenza confermava la n. 766/2009 (stessa sezione giudicante), inoltre rafforzava il proprio convincimento ricordando che la legge quadro è una norma di rango gerarchico superiore rispetto ad un regolamento comunale, per cui, in caso di contrasto, prevale la legge nazionale. Ancora una volta non appariva trattato l’aspetto relativo alle definizioni contenute nel decreto del DPCM 14.11.1997, che, ricordiamo, è un decreto applicativo della legge 447/95.

A questo punto merita citare anche l’art. 2, comma 1, lettera a) della L. 447/95, in quanto già la stessa legge quadro lega il concetto di inquinamento acustico alla presenza di un qualche recettore e, quindi, a dove si esplica il relativo effetto del rumore. Viene infatti definito *“inquinamento acustico” “l’introduzione di rumore nell’ambiente abitativo o nell’ambiente esterno tale da provocare fastidio o disturbo al riposo ed alle attività umane, 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”.*

Sulla sentenza n. 11/2010 veniva proposto da ARPAT un ricorso al Consiglio di Stato.

Il 18.05.2010, in attesa del giudizio definitivo, il Consiglio di Stato si esprimeva con un'ordinanza sospensiva (la n. 2262/2010) che *“accoglie l'istanza cautelare (Ricorso numero: 3043/2010) e, per l'effetto, sospende l'efficacia della sentenza impugnata”, “considerato che, sia pure in questa sede di sommaria deliberazione, l'interpretazione della normativa di tutela dall'inquinamento acustico, prospettata dall'appellante, appare suscettibile di essere seguita; ritenuto che il lamentato pregiudizio dell'interesse pubblico alla tutela della salute deve ritenersi prevalente sul pregiudizio meramente economico del privato”*. Seppur in sede di sommaria deliberazione il tribunale riteneva prevalente il principio costituzionale della tutela della salute su quello economico del privato.

Il 21 febbraio 2011 veniva depositata la Sentenza definitiva (*Sezione Quinta – numero “01081/2011 Reg. Prov. Coll”*). Guardando alla “sostanza” della Sentenza il Consiglio di Stato affermava che:

- in primis, le misurazioni fonometriche atte a ricavare il livello di emissione di una determinata sorgente sonora fissa, non vanno sicuramente svolte nella pertinenza aziendale, ma presso il recettore, ovunque esso si trovi – sia nella stessa classe territoriale in cui ricade la ditta, sia in una classe diversa;
- *«Quanto al valore di emissione, l'art. 2 del d.P.C.M. 14 novembre 1997, nel rinviare all'allegata tabella per la loro determinazione applicabile “a tutte le aree del territorio ad essa circostanti, secondo la rispettiva classificazione in zone” (ultima parte del co. 2) precisa al co. 3 che “I rilevamenti e le verifiche sono effettuate in corrispondenza degli spazi utilizzati da persone e comunità”.»;*
- Inoltre *“L'interpretazione della normativa seguita dalla Sezione nel caso in esame si pone in linea, oltre che col dato letterale emergente dalla normativa richiamata, con lo scopo della medesima, che è chiaramente quello di contenere l'inquinamento acustico consistente, secondo la definizione che ne è data dal cit. art. 2, co. 1, lett. a), della legge, nell'introduzione di rumore nell'ambiente abitativo ed esterno “tale da provocare fastidio o disturbo al riposo ed alle attività umane, pericolo per la salute umana...”. Scopo, questo, che verrebbe vanificato qualora, secondo l'orientamento espresso dal primo giudice, il valore di emissione dovesse coincidere con quello misurato all'interno della zona interessata dall'azienda.”*

A seguito di altro ricorso sulla questione in argomento, con la Sentenza n. 1486/2012 del 28.08.2012, il TAR della Toscana prendeva atto dell'intero dettame normativo nazionale, cambiando per la prima volta orientamento, e uniformandosi a quanto in realtà sancito dalla sentenza n.1081/2011 del Consiglio di Stato. E' stato assodato, anche in via giudiziale, quanto sostenuto da sempre da ARPAT sul dove effettuare le misure per la verifica del rispetto dei “valori limite di emissione”.

Piani di Risanamento Acustico aziendali ed attività di ARPAT

L'accertato superamento dei “valori limite di emissione” riguardava diverse aziende del territorio lucchese, spesso ditte con Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), principalmente costituite da cartiere vicine a recettori disturbati, talora inserite nel tessuto urbano.

I conseguenti piani di risanamento presentati dalle aziende a seguito di atti di diffida della Provincia, sono stati valutati dalle diverse amministrazioni coinvolte nel procedimento, tra cui ARPAT, portando sostanzialmente all'approvazione di piani pluriennali di risanamento per step successivi di avanzamento e di verifica degli interventi via via realizzati.

Talora sono state suggerite dalle amministrazioni precedenti modifiche ai piani soprattutto in ordine alle priorità temporali degli interventi da eseguire, privilegiando cioè nell'esecuzione quelli con efficacia acustica di progetto maggiore.

In alcuni casi il superamento dei limiti in argomento e la presentazione di piani di risanamento aziendali hanno comportato la revisione dei Piani di Classificazione Acustica Comunale (PCCA) da parte dei Comuni interessati.

In sostanza sono stati alzati i limiti presso alcuni recettori oggetto di accertato superamento, “risolvendo”, per così dire, alcune situazioni ambientali o quantomeno alleggerendo l’entità del risanamento acustico necessario. Questo naturalmente ha portato a una minore tutela di quei cittadini che si sono trovati a dover tollerare limiti più alti di 5 dB(A), anche nel periodo notturno. In altri casi le modifiche al PCCA erano supportate da una analisi del territorio e delle sue effettive destinazioni d’uso e pertanto le modifiche apportate sono risultate ben giustificate.

In altri casi ancora i PCCA sono rimasti inalterati (almeno ad oggi).

Decreto del Presidente della Giunta Regionale dell’8 gennaio 2014 n. 2R e PCCA

Il Regolamento di cui al Decreto del Presidente della Giunta Regionale dell’8 gennaio 2014 n. 2R *“in attuazione dell’articolo 2, comma 1, della legge regionale 1 dicembre 1998, n. 89 (Norme in materia di inquinamento acustico)”* disciplina anche *“i criteri tecnici ai quali i comuni sono tenuti ad attenersi nella redazione dei piani comunali di classificazione acustica, disciplinati dall’articolo 4 della l.r. 89/1998, e del relativo quadro conoscitivo”* (art. 1, comma 1, lettera a).

Nella formazione del PCCA, disciplinata dal 2R, ad esempio, all’art. 10 dal titolo *“verifica e ottimizzazione dello schema di zonizzazione acustica ottenuto”* si prevede un percorso diverso dal passato.

Nell’ambito della formazione del PCCA, nella fase della *“verifica e ottimizzazione dello schema di zonizzazione acustica ottenuto”* è previsto che lo schema di zonizzazione sia soggetto alle verifiche di cui al comma 1, che i risultati di tali verifiche siano confrontati con lo schema di zonizzazione *“al fine di individuare i casi in cui l’assegnazione delle classi acustiche proposte nello schema determinino la necessità di predisporre piani di risanamento acustico aziendali che prevedano la delocalizzazione dell’impianto o comunque interventi economicamente non sostenibili”*; limitatamente ai casi di cui al comma 2 e *“nell’ambito della procedura di VAS del piano comunale di classificazione acustica e comunque prima della sua adozione”*, le imprese interessate possono presentare *“un piano di risanamento acustico aziendale in cui si indicano gli interventi di risanamento alternativi alla delocalizzazione dell’impianto, tendenti a ridurre significativamente i livelli presenti attraverso azioni tecnicamente realizzabili ed economicamente sostenibili”*.

Il Comune, *“qualora tali azioni non permettano il pieno conseguimento dei limiti previsti dallo schema di zonizzazione”*, *“tiene conto del piano di risanamento acustico aziendale e valuta la fattibilità di formare un diverso schema di zonizzazione, che tenga conto delle preesistenti destinazioni d’uso del territorio come individuate dagli strumenti urbanistici in vigore. Il comune, qualora accolga le proposte degli interventi contenute nel piano di risanamento acustico aziendale presentato, lo allega al piano di classificazione acustica da adottare, quale parte integrante dello stesso, previa acquisizione del parere di ARPAT”*.

I limiti all’applicazione della norma sono insiti sia nell’aspetto temporale (momento in cui si può proporre la revisione del PCCA limitato alla procedura di VAS, quindi preventivamente all’adozione), che in quello tecnico economico. Per poter avanzare richiesta di valutazione di modifica del PCCA, il piano di risanamento presentato dall’azienda infatti deve dimostrare l’impossibilità di realizzare *“azioni tecnicamente realizzabili ed economicamente sostenibili”*, che portino al rispetto dei limiti vigenti. Il Comune poi *“tiene conto del piano di risanamento acustico aziendale e valuta la fattibilità di formare un diverso schema di zonizzazione”*, non essendo obbligato alla modifica del Piano di Classificazione.

Resta comunque inteso che il Comune può modificare il PCCA in qualsiasi momento e per varie motivazioni (coordinamento con modifiche al Piano strutturale, in autotutela, ecc.), seguendo il percorso dettato dalla norma.

Come si vede il percorso di revisione del PCCA proposto in maniera innovativa dal Regolamento non è automatico: solo una lettura semplicistica può tradurre la norma in un automatico innalzamento dei limiti attraverso la variazione del PCCA in occasione di difficoltà operative o costi non trascurabili di mitigazione.

Negli ultimi mesi quindi si è cercato da parte di ARPAT di valutare i piani di risanamento aziendale che mirassero a realizzare interventi di mitigazione che puntassero al risanamento attraverso azioni graduali, verificate a cadenza semestrale o comunque prefissata. In vari casi le aziende hanno prospettato azioni diluite nel tempo e con interventi non sempre rispettosi di criteri di priorità basati sull'efficacia degli interventi stessi. In tali casi ARPAT ha chiesto al Comune di approvare i piani di risanamento aziendale modificando i tempi e le sequenze delle fasi degli interventi di risanamento, privilegiando gli interventi più risolutivi.

Ciò comunque va fatto tenendo conto anche della fattibilità dell'alterazione della sequenza del piano proposta anche rispetto alle difficoltà di operare senza rinunciare alla produzione da parte dell'azienda. Peraltro, come ovvio, l'azienda cerca di porre in essere una sinergia rispetto ai propri piani di sviluppo, nel legittimo tentativo di ottimizzare gli investimenti e contenere i costi. Come ovvio ogni caso va studiato in modo specifico e le soluzioni vanno cercate, pur avendo presente le esigenze delle aziende, considerando le giuste richieste di protezione da parte dei cittadini esposti al rumore da loro prodotto e spesso la lunga attesa di trovare riscontro alle loro legittime aspettative. Nel complesso il percorso seguito è stato accettato dalle aziende che, realizzando in modo graduale gli interventi di risanamento e quindi con una maggiore fattibilità tecnico procedurale rispetto alla produzione ed economica rispetto ai costi da sostenere, hanno conseguito miglioramenti oggettivi. Rimane inalterata la possibilità prospettata dal Regolamento di rivedere da parte del Comune il PCCA, nel caso in cui i controlli eseguiti a seguito del completamento degli interventi progettati e realizzati mostrino l'impossibilità concreta di raggiungere l'obiettivo di pieno rispetto dei limiti.

Conclusioni

Le attività di controllo di ARPAT e il conseguente accertamento di superamento degli ivi vigenti "valori limite di emissione" hanno determinato numerosi contenziosi da parte delle aziende, ritenendo le stesse che ARPAT e le amministrazioni coinvolte non applicassero in maniera corretta la normativa vigente.

La giustizia amministrativa, con la Sentenza n. 1081/2011 del Consiglio di Stato, ha chiarito come le amministrazioni precedenti applicassero in realtà in maniera corretta la normativa vigente respingendo quindi il ricorso, di conseguenza è cambiato anche l'orientamento errato del TAR Toscana.

Con il Regolamento 2R della Regione Toscana è stato introdotto un intervento legislativo secondo cui, nella formazione del PCCA, si debba tener conto dei piani di risanamento acustico aziendali alternativi alla delocalizzazione dell'impianto, tendenti a ridurre significativamente i livelli presenti attraverso azioni tecnicamente realizzabili ed economicamente sostenibili, offrendo comunque al Comune la possibilità di valutare la fattibilità di formare un diverso schema di zonizzazione, qualora tali azioni non permettano il pieno conseguimento dei limiti previsti dallo schema di zonizzazione.

Si fa presente che, a seguito all'art. 19 della legge n. 161 del 30.10.2014 "*Delega al Governo in materia di inquinamento acustico. Armonizzazione della normativa nazionale con le direttive 2002/49/CE, 2000/14/CE e 2006/123/CE e con il regolamento (CE) n. 765/2008*" è in corso una revisione della normativa nazionale col mandato di armonizzazione la normativa nazionale con quella comunitaria.

Dalle bozze pervenute dello schema di decreto sembra figurarsi uno scenario di modifica ai limiti vigenti, soprattutto per quanto riguarda proprio i "valori limite di emissione".