

**6 - L'AZIONE AMMINISTRATIVA**

**6. A. CHIETTINI (5.2.1987)**

Inquinamento acustico: appunti sul quadro normativo, sugli interventi e sulla competenza regionale.

INQUINAMENTO ACUSTICO: APPUNTI SUL QUADRO NORMATIVO, SUGLI INTERVENTI E SULLA  
COMPETENZA REGIONALE

1. Il quadro normativo statale - 2. Le direttive C.E.E. -
3. La legislazione regionale - 4. L'esempio della Provincia autonoma di Bolzano - 5. Considerazioni conclusive.

Il presente studio e la documentazione raccolta, non intendono porsi a sintesi di una ricerca normativa, giurisprudenziale e dottrinale, ma documentano soltanto uno spunto preliminare che l'Ufficio ha condotto su richiesta di un Consigliere provinciale interessato ad elaborare un disegno di legge in materia.

Il problema dell'inquinamento acustico, che rappresenta - in una società quale quella odierna - un fenomeno assai grave, di dimensioni imponenti e con effetti inquietanti sull'organismo umano, a differenza di altri settori (acqua, aria, suolo) che registrano interventi normativi non certo episodici, non è ancora stato fatto proprio dal legislatore che si è solo limitato a prendere atto della sua esistenza.

#### 1. IL QUADRO NORMATIVO STATALE

Disposizioni eterogenee (civili, penali, amministrative) prendono atto dell'esistenza del problema, con finalità disparate più che con la volontà di affrontare e coordinarne i diversi aspetti e campi di applicazione.

- In primo luogo può richiamarsi l'art. 844 del codice civile che, "nel disciplinare le immissioni - e tra esse anche quelle da rumore - stabilisce che il proprietario del fondo che vi è soggetto non può impedirle "se non superano la normale tollerabilità, avuto anche riguardo alla condizione dei luoghi". Tale giudizio è - di fatto - rimesso alla mediazione del magistrato che, caso per caso, dovrà aver cura di contemperare le esigenze della produzione con le ragioni della proprietà, potendo anche tener conto della priorità di un determinato uso. La disposizione è nata con la finalità di comporre i rapporti di vicinato e con lo scopo di dar vita ad una disciplina di favore verso la proprietà fondiaria (ed in special modo privilegia la proprietà dinamica e produttiva su quella statica). La giurisprudenza di legittimità ha più volte ribadito tali principi (per tutte, si veda la sentenza della Corte Costituzionale 23 luglio 1974, n. 247). Un diverso orientamento della

giurisprudenza di merito e parte della dottrina, ritengono invece che l'art. 844 debba essere reinterpreto e riqualificato nel sistema, alla luce dei principi posti dalla Costituzione, esistendo la possibilità di costruire su di esso una tutela civilistica della salute privilegiando l'interesse all'ambiente salubre rispetto allo sviluppo industriale (per tutte, si veda Cass., Sez. II, 5 aprile 1983, n. 2396 e per la dottrina, V. Scalisi, Immissioni da rumore e tutela della salute, in Riv. dir. civ., 1982, II, 127).

- Il codice penale invece, all'art. 659, punisce chi, mediante schiamazzi o rumori, ovvero abusando di strumenti sonori o di segnalazioni acustiche, ovvero suscitando o non impedendo strepiti di animali, disturba le occupazioni o il riposo delle persone. Commette contravvenzione anche chi esercita una professione o un mestiere rumoroso contro le disposizioni della legge e le prescrizioni dell'autorità. In questi casi, il bene giuridico tutelato è l'ordine pubblico sensu lato, che comprende sia la pubblica tranquillità che la quiete privata, cioè quella collettiva condizione psicologica in cui sono assenti motivi d'allarme o anche solo di molestia. Ma, se nella prima ipotesi di reato sono sufficienti schiamazzi o rumori obiettivamente idonei a recare disturbo alle persone, nella seconda si prende in considerazione la mera condotta, prescindendo dagli effetti che essa produce: l'attività rumorosa è punita in quanto esercitata contro le disposizioni di legge ovvero le prescrizioni dell'autorità.
- A tale scopo l'art. 66 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (R.D. 18 giugno 1931, n. 773) dispone che l'esercizio di professioni o mestieri rumorosi deve essere sospeso nelle ore determinate dai regolamenti locali o dalle ordinanze del sindaco.
- Un'altra possibilità di intervento dell'autorità amministrativa locale è prevista dagli artt. 215 e 217 del testo unico delle leggi sanitarie (R.D. 27 luglio 1934, n. 1265) posti a tutela della salute pubblica dal pericolo e danno causato da esalazioni provenienti da lavorazioni insalubri (l'elenco delle quali è stato da ultimo dettato dal D.M. 19 novembre 1981 - G.U. 9.12.1981, n. 337). A tal fine il sindaco impone specifiche prescrizioni e si assicura della loro esecuzione ed efficienza.
- Per quanto riguarda la tutela della salute dei lavoratori esposti a rumori dannosi, l'art. 24 del D.P.R. 19 marzo 1956, n. 303 concernente "Norme generali per l'igiene del lavoro" impone che "nelle lavorazioni che producono scuotimenti, vibrazioni o rumori dannosi ai lavoratori, devono adottarsi i provvedimenti consigliati dalla tecnica per diminuirne l'intensità". Il tenore della norma, a prima vista vaga e indeterminata per la mancata quantificazione in cifre del limite massimo di rumorosità, rende la stessa pienamente valida e operante, in riferimento a valori soglia fissati da organi tecnici non su basi teoriche, ma

sull'osservazione precisa dei soggetti addetti alle lavorazioni rumorose. Pure nella disciplina del D.P.R. 27 aprile 1955, n. 547 ("Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro") si nota l'esigenza di una ricerca di una regolamentazione della tutela della salute, sia con l'imposizione dell'obbligo al datore di lavoro di attuare tutte le misure di sicurezza previste dallo stesso decreto, che con il dovere di tutti i lavoratori di osservare dette misure disposte ai fini della sicurezza individuale e collettiva, sia infine con gli interventi di vigilanza dell'Ispettorato del lavoro (funzioni, queste ultime, trasferite alle unità sanitarie locali), anche se, come è stato osservato, tale normativa è abbondantemente superata dallo sviluppo tecnologico.

Infine, è da ricordare che la legge 20 maggio 1970, n. 300 (il cosiddetto Statuto dei lavoratori), ha affidato anche agli stessi lavoratori il potere di controllare l'effettiva applicazione di tutta la complessa e delicata normativa riguardante la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali.

- Altre disposizioni amministrative di notevole interesse sono quelle del D.P.R. 15 giugno 1959, n. 393 - Testo unico delle norme sulla disciplina della circolazione stradale - , volte a limitare i rumori molesti durante la circolazione e l'uso dei dispositivi di segnalazione acustica (artt. 46 e 47, 112 e 113), nelle quali può rinvenirsi (rispetto alle norme del codice penale) una più diretta tutela dell'ambiente dall'aggressione dei rumori e degli strepiti ingiustificati. Tutte le sanzioni risultano da tempo depenalizzate.
- Il rapporto tra competenze statali e locali in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti (a cui è stato dedicato un apposito capo, nell'ambito del titolo "Assetto e utilizzazione del territorio"), ha trovato una certa disciplina nel D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, emanato in attuazione della delega contenuta nella legge 22 luglio 1975, n. 382, concernente il completamento, per settori organici di materie, del trasferimento di funzioni dallo Stato alle regioni a statuto ordinario. In particolare, sono state trasferite alle regioni le funzioni amministrative in ordine all'inquinamento atmosferico, idrico, termico ed acustico, compresi gli "aspetti igienico-sanitari delle industrie insalubri". Nella fattispecie, sono state trasferite le funzioni concernenti 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; ed inoltre le funzioni statali relative ai comitati regionali per l'inquinamento atmosferico (di cui alla legge 13 luglio 1966, n. 615) che potranno essere integrati nella loro composizione e nelle loro funzioni anche con riferimento alle competenze regionali in materia di igiene acustica (art. 101). Ai comuni è stato attribuito 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 (art. 104).

Sono invece rimaste di competenza dello Stato funzioni - non solo di indirizzo e coordinamento ma anche di amministrazione attiva, concernenti l'inquinamento acustico da fonti veicolari (salvo quanto previsto sopra), da sorgenti mobili connesse ad attività, opere o servizi statali e la fissazione dei "limiti minimi" inderogabili d'accettabilità delle emissioni sonore (art. 102).

L'art. 27 dello stesso D.P.R. infine, nel trasferire alle regioni le funzioni amministrative in materia sanitaria, vi ha ricompreso, fra l'altro, "la salubrità" e "l'igiene...in ambiente di vita e di lavoro" e "l'igiene degli insediamenti urbani e della collettività". Ora, tale dizione riveste indubbiamente una portata più ampia rispetto a quanto recita l'art. 101, ma si tratta delle medesime attribuzioni anche se necessariamente muta il quadro di riferimento. Nei casi dell'art. 101, gli interventi a disciplina dei singoli inquinamenti sono delimitati settorialmente (suolo, aria, acqua, calore, rumore) ed in tale contesto si definiscono le azioni dirette dei pubblici poteri. Le azioni codificate nell'art. 27 invece, mirano ad una più generale politica della salute attraverso interventi di natura squisitamente preventiva. L'ambiente di vita è qui tutelato nel senso più ampio, e quindi non solo in quanto colpito da agenti inquinanti ma anche, per proporre un solo esempio, da interventi edilizi e urbanistici.

- Tale pluralità di interventi sembra comunque ricomporsi nella legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del Servizio sanitario nazionale.

Con essa si è stabilizzato nel nostro ordinamento un concetto moderno, in coerenza con il dettato costituzionale, del diritto alla salute come interesse tutelato in forma assoluta ad uno stato, sia individuale che collettivo, di benessere fisico, psichico e ambientale con riferimento quindi anche ai luoghi ove la personalità si sviluppa, l'habitat in senso lato. L'art. 2 della legge 833 pone infatti fra i molteplici obiettivi del servizio stesso, "la promozione e la salvaguardia della salubrità e dell'igiene dell'ambiente naturale di vita e di lavoro" e, per tali fini, persegue "l'identificazione e l'eliminazione delle cause degli inquinamenti" (art. 2, commi 1, n. 5) e 2, lett. h). Per assicurare quindi condizioni e garanzie di salute uniformi per tutto il territorio nazionale (art. 4), con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sono fissati e periodicamente sottoposti a revisione i "limiti massimi" di esposizione relativi ad inquinamenti di natura chimica, fisica e biologica e delle emissioni sonore negli ambienti di lavoro, abitativi e nell'ambiente esterno (si è in tal modo superata la dizione "limiti minimi" prevista dall'art. 102 del D.P.R. 516).

Occorre subito precisare che la formulazione di tali standard non intende affatto abrogare le speciali discipline di settore sul controllo degli agenti inquinanti. Queste ultime sono dirette ad assicurare un certo benessere dell'ambiente, mentre gli standard previsti dall'art. 4 della legge 833, attengono più propriamente alla salute dell'uomo

inscindibilmente legata a contingenti condizioni ambientali (tengono quindi conto di emissioni provenienti da diverse sorgenti inquinanti) e, in quanto tali, si devono considerare invalicabili.

Infine, occorre tenere presenti le funzioni spettanti in materia al neocostituito Ministero dell'ambiente (legge 8 luglio 1986, n. 349) il cui compito istituzionale è quello di "assicurare, in un quadro organico, la promozione, la conservazione e il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità di vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento".

Nello stesso disposto dell'art. 1, laddove si parla di "quadro organico", si avverte la necessità e la volontà di affrontare in modo completo la problematica ambientale, facendone appunto una disciplina unitaria pur mantenendo strettissimi e frequenti rapporti con la materia sanitaria. Al Ministro infatti è commesso, fra gli altri, il compito di esercitare le funzioni già attribuite allo Stato in materia di inquinamento atmosferico e acustico, salvo la fissazione dei limiti massimi di esposizione relativi agli inquinamenti ed alle emissioni sonore (ex art. 4 legge n. 833) che deve invece attuarsi di concerto col Ministro della sanità.

Spetta invece a quest'ultimo, di concerto con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, fissare tali limiti ove gli stessi siano relativi agli ambienti di lavoro. In ogni caso, gli atti di indirizzo e coordinamento previsti dalla legge n. 833 devono essere adottati di concerto con il Ministro dell'ambiente se riferiti ad inquinamenti di natura chimica, fisica, biologica o da emissioni sonore (art. 2, comma 1, lett. c, e commi 14 e 15).

La legge istitutiva del Ministero dell'ambiente fa salve le attribuzioni delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano, ma precisa che la funzione di indirizzo e coordinamento nelle materie previste dalla stessa legge attiene ad esigenze di carattere unitario, anche in riferimento agli obiettivi della programmazione economica nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali e comunitari (art. 9).

## 2. LE DIRETTIVE C.E.E.

La Comunità economica europea ha affrontato più volte la problematica in oggetto specificando sia i livelli massimi di rumore ammissibili per i dispositivi di scappamento e di segnalazione acustica dei veicoli a motore (direttive 6 febbraio 1970, n. 70/157; 27 luglio 1970, n. 70/388; 23 novembre 1978, n. 79/1015), sia i livelli sonori autorizzati per i macchinari da lavoro (direttive 29 marzo 1977, n. 77/311 per i trattori agricoli o forestali a ruote; 19 dicembre 1978, n. 79/113 per i macchinari per cantieri;

17 settembre 1984, n. 84/533 per i motocompressori, n. 84/534 per le gru a torre, n. 84/535 per i gruppi elettrogeni di saldatura, n. 84/536 per i gruppi elettrogeni, n. 84/537 per i martelli demolitori azionati a mano, n. 84/538 per i tosaerba) e fissando per ogni fonte di inquinamento i rispettivi metodi di misurazione: l'obiettivo finale di ridurre complessivamente il rumore dell'ambiente è così perseguito attraverso una progressiva riduzione dei livelli di rumore delle singole macchine.

La direttiva 12 maggio 1986, n. 86/188 (che impone all'Italia l'adozione delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie al suo recepimento entro il 1. gennaio 1990), ha inteso inoltre affrontare il problema della protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti dall'esposizione al rumore durante il lavoro. La legislazione italiana non prescrive attualmente un livello massimo di rumorosità consentito ma, come si è già detto, impone il ricorso a tutti quei provvedimenti che lo stato della tecnica consiglia per evitare il rumore o per diminuirne l'intensità. La direttiva ha invece fissato il limite degli 85 d.B. quale massima esposizione quotidiana soggettiva, mentre fra gli 85 ed i 90 d.B. esiste l'obbligo di assicurare ai lavoratori dispositivi individuali di protezione dell'udito e di informarli adeguatamente di tale disponibilità, dei tempi e luoghi di pericolo. Al di sopra dei 90 d.B. diventa obbligatorio utilizzare i dispositivi di protezione dell'udito così come programmare la riduzione del rumore alla fonte, se ragionevolmente praticabile.

E' indubbio che l'industria italiana dovrà affrontare un ingente onere economico per convertire gli impianti secondo le indicazioni comunitarie, ma sono anche prevedibili notevoli vantaggi dalla certezza che le ipotesi esplicite di parametri numerici potranno offrire a progettisti, tecnici ed imprenditori.

### 3 LA LEGISLAZIONE REGIONALE

I problemi dell'inquinamento da rumore, lasciata per un momento da parte la risposta adottata dalla Provincia autonoma di Bolzano, nella legislazione regionale non hanno trovato soluzioni operative di particolare rilievo, salvo episodici interventi di settore.

Le regioni, in genere, ne hanno tenuto conto nel disciplinare sia l'ordinamento degli uffici (affidando la materia talvolta a servizi posti a specifica tutela dell'ambiente, altre volte a settori gravitanti in un'area più vasta competente in materia di organizzazione e gestione del territorio), sia l'organizzazione ed il funzionamento dei presidi multizonali di igiene e prevenzione, articolati in più settori d'attività tra i quali uno competente nel campo fisico ambientale con specifiche funzioni di prevenzione e di controllo dell'inquinamento acustico.

Quasi tutte le regioni hanno poi integrato i compiti del Comitato regionale contro l'inquinamento atmosferico (di cui alla legge 13 luglio 1966, n. 615 - Provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico-) con funzioni riguardanti

anche l'inquinamento acustico (ai sensi dell'art. 101 del D.P.R. n. 615 del 1977). Si tratta comunque di compiti ausiliari e preparatori di provvedimenti di competenza dell'amministrazione regionale (esaminare questioni, esprimere pareri, promuovere studi, ricerche ed iniziative concernenti la lotta contro l'inquinamento, formulare proposte) che dimostrano solamente una generica presa di coscienza del problema.

Altre regioni invece, al fine di prevenire gli effetti dell'inquinamento acustico e determinarne quindi i limiti di accettabilità, hanno autorizzato, chi la giunta regionale, chi le amministrazioni provinciali, all'acquisto di attrezzature per la rilevazione ed il controllo delle emissioni sonore (Lombardia, L.R. 23 agosto 1974, n. 49; Piemonte, L.R. 21 agosto 1978, n. 52 e Friuli - Venezia Giulia, L.R. 6 giugno 1986, n. 25) e ciò, al fine di predisporre gli elementi tecnici di una legislazione regionale in merito, nonché per l'inserimento nei regolamenti municipali d'igiene di norme volte allo stesso fine (così l'art. 9 della citata legge piemontese).

Per un più puntuale esame di tali provvedimenti e della legislazione sui comitati regionali contro l'inquinamento atmosferico, è utile confrontare le schede allegate (allegato A).

Più interessanti appaiono alcune leggi regionali che trattano il problema da un punto di vista operativo. Fra queste, citiamo la legge della Regione Emilia Romagna 1 dicembre 1979, n. 45 concernente "Normativa organica sui servizi pubblici di trasporto di interesse regionale - Delega delle funzioni amministrative" che, attraverso il sistema della programmazione ad un sistema integrato dei trasporti e delle vie di comunicazione, intende perseguire la riduzione delle cause di inquinamento acustico nonché la razionalizzazione del traffico e della circolazione.

La Lombardia invece, con la legge 7 giugno 1980, n. 91, ha preso in considerazione il traffico aereo, affidando alla Giunta regionale il compito di determinare la situazione acustica globale nei dintorni dei singoli aeroporti e successivamente le zone di rispetto aeroportuale "riferendole alle curve di livello dell'indice di esposizione totale al rumore", zone soggette a revisione ogni dieci anni in funzione delle nuove caratteristiche acustiche ammesse in sede di omologazione per gli aeromobili.

La Regione Valle d'Aosta infine, per assicurare la tutela dell'ambiente naturale e la sua difesa anche dall'inquinamento acustico, ha vietato l'atterraggio ed il sorvolo a quote inferiori a m. 500 dal suolo di velivoli a motore nell'ambito dei parchi, delle riserve e delle oasi di protezione della fauna e in tutte le zone site ad altitudine superiore a m. 1500 s.l.m. In tal modo si è voluto tutelare l'ambiente in quanto tale, senza porlo necessariamente in relazione alle condizioni e all'attività della zona stessa (L.R. 21 luglio 1986, n. 33).



#### 4. L'ESEMPIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO

Al di là di questi provvedimenti che, se pur utili, si collocano lungo linee di tendenza episodiche, una visione sistematica traspare invece (e finora soltanto) nella legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 novembre 1978, n. 66, integrata e modificata dalla legge 25 gennaio 1984, n. 3 (allegato 3). Per una non meglio specificata "attività di prevenzione" (art. 2) si è qui disciplinato l'esercizio delle attività che producono o siano comunque idonee a produrre rumore, e si sono regolati i requisiti acustici delle macchine, degli impianti e degli edifici in genere, al fine di ridurre la rumorosità al minimo consentito dalla tecnica corrente e comunque contenerla entro limiti di accettabilità da definirsi dal regolamento di esecuzione della legge, attualmente in preparazione (art. 1).

La legge prende dapprima in considerazione l'inquinamento acustico esterno, individuando le sue fonti nelle attività produttive, commerciali e ricreative che producono rumori in genere (art. 10), nel traffico terrestre (art. 8) e aereo (art. 9) e nelle attività svolte in ambienti chiusi il cui rumore interessa ambienti diversi da quello in cui viene prodotto (art. 11).

E' così vietato, fra l'altro, al di fuori degli orari consentiti, l'uso di macchinari rumorosi (dal martello pneumatico alle attrezzature per il giardinaggio), l'uso di sirene nelle fabbriche, lo svolgimento di attività domestiche nonché l'esercizio di attività sportive rumorose. Per quanto concerne la circolazione stradale, è fatto divieto di far funzionare il motore a regime elevato ed a veicolo fermo nei centri abitati, eseguire manovre rumorose, trasportare carichi potenzialmente rumorosi senza adeguata isolamento. Negli ambienti chiusi è vietato l'utilizzo di macchinari rumorosi (sia industriali, che domestici, che ricreativi) al di fuori degli orari prestabiliti.

In questi casi, il riferimento dei livelli di rumore ammissibili è dato, a seconda delle ipotesi, dal "rumore di fondo" (misurato nell'ambiente esterno in condizioni di inattività delle sorgenti sonore che si intendono controllare) ovvero dal "rumore ammissibile" (livello sonoro differenziato a seconda delle caratteristiche dei luoghi e del periodo del giorno e che non può essere superato nella zona stessa).

Comunque, nel definire i criteri di accettabilità dell'inquinamento esterno, a seconda dei casi, si devono fissare valori limite sia a tutela della salute delle persone esposte, sia per salvaguardare la continuità e la regolarità delle attività che si svolgono negli ambienti stessi.

E' interessante poi sottolineare come la Provincia di Bolzano abbia voluto comunque considerare l'ambiente nella sua complessità, dato che lo si è voluto preservare dall'inquinamento acustico anche per finalità esclusivamente paesaggistiche e conservative "indipendentemente da ogni presenza umana": si è altresì tutelato il mantenimento di attività agricole non industriali in zone agricole, forestali, di verde alpino e improduttivo, mediante la loro esclusione dagli ambiti di applicazione della legge (art. 5).

Inoltre, si rovescia il consueto rapporto di sudditanza tra popolazione e destinazione d'uso delle varie zone, subordinando la pianificazione urbanistica ai "prevedibili effetti dell'inquinamento acustico, in modo da prevenire e contenere nel modo migliore i disturbi alla popolazione insediata" (art. 7).

La legge ha poi regolamentato l'inquinamento acustico interno, prodotto cioè in ambiente chiuso da sorgenti interne all'ambiente stesso, prendendo in considerazione sia gli ambienti civili ad uso privato (nei quali i requisiti acustici dei materiali devono coincidere, per quanto possibile, con le caratteristiche di isolamento termico - art. 12), sia gli ambienti di uso pubblico o collettivo (locali destinati alla ricreazione e allo spettacolo, scuole, ospedali, case di cura,.....- art. 13), sia gli ambienti di lavoro ad uso industriale, artigianale e simili (art. 14).

Tutte queste disposizioni, integrate dal regolamento di esecuzione, sostituiscono l'art. 24 del D.P.R. 19 marzo 1956, n.303, sopra ricordato.

Di conseguenza, la legge prevede l'iter burocratico riguardante la progettazione di nuovi manufatti edilizi, l'adattamento degli esistenti e il loro uso, nonché la vigilanza, il servizio di rilevamento e le sanzioni amministrative (titoli IV e V). L'art. 15 infine, prevede la costituzione, presso l'amministrazione provinciale, di un "albo degli esperti" in materia (con il compito specifico di attestare la conformità dei progetti edilizi alle disposizioni della legge e del regolamento riguardanti l'insonorizzazione): tali sono coloro che, in possesso del titolo di studio richiesto, hanno superato un esame-colloquio dopo aver frequentato un apposito corso istituito dalla Provincia.

## 5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Dal quadro normativo che si è cercato brevemente di delineare, emerge chiaramente come il termine "ambiente" non si qualifichi con una nozione giuridica univoca, mancando sul piano normativo (almeno fino alla recente legge 349) una visione unitaria della problematica e quindi una tutela ambientale avente carattere globale. Esiste piuttosto una pluralità di tutele, connesse ciascuna a diversi interessi giuridicamente protetti e disciplinati. Nella Costituzione stessa non si rinvencono disposizioni espresse riferite all'ambiente quale oggetto, in quanto tale, di specifica salvaguardia. Ciò conferma quella che è stata definita la "progressiva ma lenta maturazione culturale dello stesso concetto di ambiente" (Ennio Fortuna, voce "Inquinamento" in Dizionario di diritto e procedura penale, Milano, Giuffrè, 1986, 427).

Difatti, l'attenzione del legislatore ai problemi dell'inquinamento ambientale è relativamente recente, e non a caso contestuale al tentativo di scorporare la materia dalla più generale disciplina igienico-sanitaria anche se, i provvedimenti previsti dalla legge 13 luglio 1966, n. 615 (c.d. legge

anti-smog, considerata il primo strumento di controllo preventivo volto alla tutela ambientale) attengono alla materia "igiene e sanità", principio questo ribadito dalla Corte costituzionale (sentenza 22 dicembre 1977, n. 154).

Abbiamo successivamente visto come il legislatore delegato nel 1977 abbia perso l'occasione di disciplinare unitariamente la materia in tutti i suoi profili strumentali ma abbia continuato la tradizione di una serie di interventi, non sempre coordinati, nei vari settori di competenza. Infatti, dopo il significato omnicomprensivo della norma di cui all'art. 27 del D.P.R. 616, riguardante però le competenze sanitarie, la "tutela dell'ambiente dagli inquinamenti", ossia gli interventi a difesa e conservazione dell'aria, dell'acqua e del suolo (trasferiti in blocco alle regioni, con superamento della riserva statale a suo tempo garantita dall'art. 6, D.P.R. n. 4 del 1972), ha trovato collocazione all'interno del settore organico "territorio". La legge di riforma sanitaria, ed in particolare il disposto dell'art. 4, ha inteso ricomporre globalmente il quadro delle tutele apprestate, sia perchè tiene conto di ogni tipo di inquinamento ("di natura chimica, fisica e biologica e delle emissioni sonore..."), sia perchè copre tutte le aree in cui il soggetto è esposto a rischio. Inoltre gli agenti inquinanti vengono controllati non tanto in relazione alla loro singola attività su un unico componente ambientale, bensì si valuta la loro nociva azione sinergica sull'ambiente inteso nella sua globalità.

La concentrazione delle competenze in materia ambientale e correlativamente sugli inquinamenti, sembra avvenuta infine con l'istituzione del Ministero dell'ambiente e con la previsione di numerosi provvedimenti realizzati "di concerto" per ovviare alla sovrapposizione di funzioni tra autorità preposte alla cura di interessi diversi.

Quanto alla possibilità d'intervento regionale, mossosi finora, abbiamo visto, essenzialmente in due direzioni - la dilatazione delle competenze dei comitati regionali contro l'inquinamento atmosferico ricomprendendovi anche l'inquinamento acustico - e - autorizzazioni svariate all'acquisto di attrezzature per il controllo delle emissioni sonore -) sembrerebbe innanzitutto indispensabile procedere ad una corretta individuazione della materia di competenza che si intende attivare.

A tal proposito è opportuno ricordare che il Consiglio di Stato (Sezione V - decisione 26 gennaio 1985, n. 47), risolvendo come manifestamente infondata un'eccezione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti della legge della Provincia di Trento 18 novembre 1978, n. 47 ("Norme per la tutela dell'aria e delle acque dall'inquinamento"), ha affermato che, in tema di tutela dell'ambiente dall'inquinamento, la Provincia autonoma dispone di competenza legislativa esclusiva, trattandosi di un settore ricompreso nella materia "urbanistica" (art. 8, n. 5, Statuto), principio questo, come già visto, affermato dal legislatore statale ancora nel 1977 con la ripartizione delle competenze - di carattere secondario, peraltro - effettuate dal D.P.R. 616, in relazione alle regioni ordinarie. I ricorrenti avevano osservato che la materia "inquinamento" non figura nelle elencazioni statutarie attribuite alla Provincia di Trento di competenze legislative (come del resto non ve n'è traccia nell'elenco dell'art. 117 della Costituzione); il Consiglio di Stato

invece. ha osservato, richiamando la decisione della stessa Sezione 18 novembre 1982, n. 797, che trattasi di un ambito derivato dalla coincidenza di più materie, perchè le formule adoperate negli statuti si debbono interpretare secondo il significato che hanno nel comune linguaggio legislativo e nel vigente ordinamento giuridico, anche in virtù del disposto dell'art. 1, comma 3, n. 1, della legge delega 22 luglio 1975, n. 382. In altre parole, nel campo di interessi attinenti alla difesa dell'ambiente convergono una serie di poteri, legislativi e amministrativi, relativi a competenze di sicura spettanza regionale. Tale impostazione conduce così ad un'esplicita attribuzione di competenza, anche legislativa, regionale e toglie importanza essenziale alla precisa individuazione della materia cui riferirsi.

Tuttavia, se per le regioni a statuto ordinario il discorso potrebbe allora fermarsi qui, nel caso delle regioni a statuto speciale o delle Province autonome non è sufficiente affermare genericamente la competenza normativa in materia, a causa della diversa estensione del potere legislativo che spetta ad esse su ciascun settore. Infatti, non si deve dimenticare che, se nella materia urbanistica il legislatore regionale incontra solo i limiti della competenza esclusiva, nella materia igiene e sanità esiste l'ulteriore vincolo del rispetto dei "principi stabiliti dalle leggi dello Stato" (ripartizione questa che il Costituente ha voluto per tutte le regioni a statuto speciale).

E' certo però che non deve ritenersi indispensabile l'individuazione astratta di un ambito di competenza ma, di volta in volta, è opportuno porre estrema attenzione agli obiettivi ed alle finalità prefissatesi, all'interesse che si intende tutelare ed anche al tipo di organi e di apparati organizzatori che il legislatore intende creare.

E non deve nemmeno escludersi l'ipotesi di una legge diretta alla cura di un certo interesse ben individuato ma recante contemporaneamente discipline differenti, riportabili ciascuna a diverse materie statutarie e quindi anche a tipi di competenze normative differenti.

- Alma Chiettoni -

## SPUNTI BIBLIOGRAFICI

A. BARBERA - F. BASSANINI, I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali, Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382, Bologna, ed. Il Mulino, 1979.

E. CAPACCIOLI - F. DAL PIAZ, voce Ambiente (tutela del), Parte generale e diritto amministrativo, in Nuovissimo Digesto (vol. di agg.), Torino, UTET, 1980, 257 - 265.

M. CICALA, voce Ambiente (tutela del), Diritto penale e processuale penale, in Nuovissimo Digesto (vol. di agg.), Torino, UTET, 1980, 265 - 274.

M. COLUCCI, Materie nuove e ridefinizione delle potestà regionali, in Le Regioni, Bologna, ed. Il Mulino, 1983, 1251 - 1253.

D. CORLETTO, La competenza legislativa della Provincia di Trento in materia di inquinamento e la distinzione tra insediamenti produttivi e civili, in Le Regioni, Bologna, ed. Il Mulino, 1985, 1188 - 1203.

E. FORTUNA, voce Inquinamento, in Dizionario di diritto e procedura penale, Milano, Giuffrè, 1986, 421 - 482.

F. GIAMPIETRO, Normativa e funzioni igienico-sanitarie contro gli inquinamenti: dal D.P.R. 616 del 1977 alla legge sul Servizio sanitario nazionale, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1979, 1031 - 1054.

P. GIAMPIETRO, La tutela settoriale dell'ambiente: inquinamento atmosferico, idrico, acustico e da rifiuti, in Giurisprudenza italiana, 1985, IV, 145 - 151.

P. GIAMPIETRO, Il recupero ambientale tra igiene e sanità, in Foro amministrativo, 1985, III, 643 - 664.

R. GUARINIELLO, (osservazioni a Corte di Cass. , Sez. IV penale, sentenza 13 dicembre 1983), in Il Foro italiano, 1984, II, 495.

R. GUARINIELLO, (osservazioni a Corte di Cass., Sez. IV penale, sentenza 9 dicembre 1985), in Il Foro italiano, 1986, II, 592.

Il rumore urbano e nell'ambiente di lavoro (Giornata di studio su), Trento, 28 novembre 1986.

R. MOCCIA, (osservazioni a Corte d'Appello di Milano, sentenza 9 maggio 1986), in Il Foro italiano, 1986, I, 2870.

F.MORTILLARO, Tutela anti-rumori con regole europee, in Il Sole 24 ore, 18.11.1986.

B. NASCIMBENE, voce Ambiente (tutela del), Diritto comunitario, in Nuovissimo Digesto (vol. di agg.), Torino, UTET, 1980, 274 - 283.

E. PISANO TINTORI, Inquinamento da rumore, in Annuario europeo dell'ambiente 1986, Milano, Giuffrè.

G. RENGHETEANU, Costa cara all'Italia la guerra ai decibel, in Il Sole 24 ore, 30.10.1986.

V. SCALISI, Immissioni da rumore e tutela della salute, in Rivista di diritto civile, 1982, II, 127 - 164.

\*\*\*\*\*