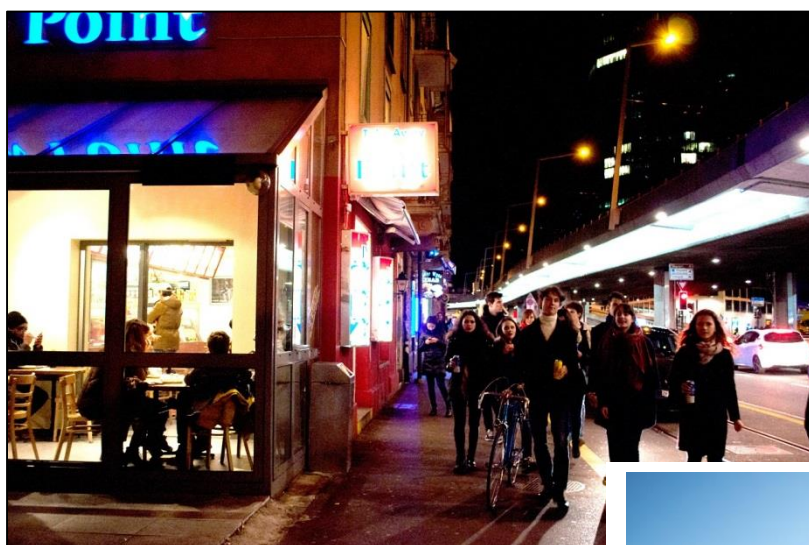


Sintesi del rapporto

Lotta contro il rumore e pianificazione del territorio

Principi - Posizioni - Indirizzi operativi



Contesto

Il rumore è fastidioso e può causare malattie. In Svizzera, la principale fonte di rumore è il traffico, soprattutto il traffico stradale ma anche quello ferroviario e aereo. Da qualche tempo, anche il rumore prodotto dalla società delle 24 ore cresce d'importanza. Tra gli abitanti delle località caratterizzate da un'elevata densità insediativa e un buon allacciamento alla rete di trasporti, l'esposizione a forte inquinamento fonico è più frequente.

Lo sviluppo dell'urbanizzazione centripeta promosso dalla revisione della legge sulla pianificazione del territorio, come pure la crescente mobilità e le nuove abitudini di vita, hanno riacceso l'interesse per le questioni legate alla protezione contro il rumore. Secondo la Commissione federale per la lotta contro il rumore (CFLR) e il Consiglio per l'assetto del territorio (COTER), per massimizzare i risultati è necessario migliorare la collaborazione tra gli specialisti dei settori della lotta all'inquinamento fonico e della pianificazione del territorio, a tutto beneficio della popolazione sotto il profilo della protezione contro il rumore e della qualità degli insediamenti.

Per incarico della CFLR e del COTER, l'Associazione svizzera per la pianificazione nazionale (VLP-ASPAN) ha stilato un rapporto che, da un lato, definisce la posizione comune di entrambe le Commissioni, e dall'altro delinea l'orientamento di future attività comuni. Il rapporto illustra obiettivi, principi e strategie dei due settori interessati, rilevando l'esistenza di un conflitto di fondo. Il rapporto approfondisce le problematiche che necessitano di interventi, fornendo utili indicazioni sulle dinamiche sociali particolarmente rilevanti nell'ottica della lotta contro il rumore e della pianificazione del territorio. Il rapporto si conclude con la definizione di posizioni e indirizzi operativi comuni relativi alle attività future. CFLR e COTER hanno approvato il rapporto nel settembre 2015.

Conflitto di fondo

La normativa federale in materia di protezione contro il rumore è diretta a frenare la costruzione in aree compromesse dal punto di vista dell'inquinamento fonico, e in linea di principio ciò corrisponde anche agli obiettivi della pianificazione del territorio. La quiete e/o l'assenza di rumori fastidiosi sono una componente importante della qualità abitativa e insediativa.

Tuttavia, nell'ottica della pianificazione del territorio ciò risulta in contraddizione con il principio dello sviluppo dell'urbanizzazione centripeta: la revisione della legge sulla pianificazione del territorio – approvata a larga maggioranza dal Popolo – si prefigge infatti di indirizzare verso zone centrali lo sviluppo degli insediamenti, allo scopo di evitare un'ulteriore espansione delle aree edificabili e di sfruttare meglio quelle già esistenti. Perciò pur favorendo sostanzialmente anche la lotta contro il rumore, la ricerca di un'elevata densità insediativa determina un conflitto di fondo.

In termini generali e prendendo in considerazione vaste superfici, la riduzione delle aree edificabili e la loro concentrazione in siti facilmente raggiungibili riduce le immissioni foniche. Nelle zone centrali, dotate di un buon allacciamento alla rete di trasporti, cresce soprattutto l'inquinamento fonico legato al traffico e alle attività quotidiane, come conseguenza della convivenza ravvicinata e delle nuove abitudini di vita (società delle 24 ore, manifestazioni all'aperto, locali pubblici, ecc.). Spesso in queste aree risulta difficile rispettare i limiti delle immissioni foniche; qualora ciò sia impossibile, la costruzione è consentita soltanto in via eccezionale; si tratta di un aspetto in contrasto con gli scopi perseguiti in ambito di sviluppo del territorio.

Strategie di intervento

In effetti esistono misure di pianificazione, costruzione e organizzazione che consentono di edificare aree esposte al rumore. Si tratta però di soluzioni non sempre esenti da problemi, sia sotto il profilo della protezione contro il rumore, sia per ragioni urbanistiche. Le soluzioni soddisfacenti e gli esempi di

buona prassi sono rari. La legge sulla protezione dell'ambiente prevede che il rumore sia combattuto principalmente alla fonte. Ad esempio utilizzando pneumatici e materiale rotabile più silenziosi.

Le maggiori difficoltà si riscontrano in relazione alla gestione delle immissioni foniche causate dalle attività quotidiane e da quelle ricreative: come sottoprodotto della società delle 24 ore esse sono in aumento e causano conflitti d'uso. I bisogni della città come luogo abitativo sono spesso diametralmente contrapposti a quelli della città come luogo ricreativo ed economicamente produttivo. Diversamente dal rumore generato dal traffico, quello prodotto dalle attività quotidiane e del tempo libero non è soggetto a valori limite d'esposizione ai sensi dell'ordinanza contro l'inquinamento fonico. Le autorità preposte devono valutare caso per caso. A livello di pianificazione del territorio, questo tipo di immissioni può essere gestito soltanto in misura limitata. Ciononostante esistono strategie per la gestione delle immissioni foniche, applicabili ad esempio alle aziende di ristorazione o agli eventi all'aperto.

Un'ulteriore possibilità di miglioramento della qualità insediativa e di vita nelle aree densamente abitate è data da un nuovo tipo di intervento: l'organizzazione dello spazio sonoro. Si tratta di misure di sistemazione e organizzazione dello spazio, in ambienti esterni e interni, dirette a migliorarne la qualità acustica. Ai fini della protezione contro il rumore e della pianificazione del territorio, è opportuno anche provvedere alla creazione o alla salvaguardia di aree di quiete, preziose in quanto luoghi di ristoro all'interno o nei pressi di zone densamente abitate.

Posizioni comuni

Dalle riflessioni formulate nel rapporto emerge che CFLR e COTER condividono le posizioni seguenti:

- 1. La pianificazione del territorio e la lotta contro il rumore hanno molti elementi in comune e perseguono obiettivi congiunti.** Entrambi i settori di attività mirano a evitare i conflitti causati dalle immissioni foniche (principio di precauzione) o almeno a ridurli, e considerano la quiete come una delle componenti più importanti della qualità insediativa e abitativa, e come un contributo al benessere degli abitanti.
- 2. La riduzione delle immissioni acustiche alla fonte è un obiettivo fondamentale della lotta contro il rumore e della pianificazione del territorio, e perciò riveste la massima priorità.** La riduzione del rumore alla fonte consente di agevolare la soluzione di molti problemi legati alle immissioni foniche. Occorre perciò assegnarle maggiore rilevanza politica e applicare sistematicamente il principio «chi inquina paga», così da poter finanziare le misure di protezione.
- 3. Le scelte operate in ambito di lotta contro il rumore e pianificazione del territorio possono influire soltanto in misura limitata sui fenomeni sociali all'origine della produzione di rumore (crescita demografica, società delle 24 ore, attività ricreative, mobilità, ecc.).** Le possibilità di intervento in ambito di pianificazione del territorio vanno sfruttate maggiormente e in modo sistematico. Si tratta di destinare alle diverse utilizzazioni le aree più adatte; promuovere un modello di città caratterizzato da tragitti brevi; valutare in modo differenziato e trasparente i progetti edilizi e gli usi del territorio allo scopo di prevenire i conflitti; vincolare le autorizzazioni a oneri e condizioni.
- 4. Ai fini di un valido sviluppo dell'urbanizzazione centripeta è necessario precorrere i mutamenti sociali. In relazione al bisogno di quiete e alle attività rumorose bisogna agire per tempo, in modo da poterli conciliare. È indispensabile che gli specialisti dei diversi ambiti interessati collaborino strettamente a livello comunale e/o cittadino.** Nei centri abitativi la densità di insediamento comporta immissioni foniche più elevate. A seconda dei casi, il rumore può essere visto favorevolmente, in quanto espressione di vitalità sociale ed economica, oppure – anche quando si tratti di località facilmente raggiungibili –, deve regnare la quiete necessaria al ristoro degli abitanti. Perciò la delimitazione di zone di esposizione al

rumore e/o di quiete, e l'organizzazione consapevole dello spazio sonoro, devono essere incluse nella pianificazione su piccola e vasta scala.

Indirizzi operativi comuni

Alla luce delle posizioni summenzionate CFLR e COTER adottano gli indirizzi operativi seguenti:

1. Impedire la produzione di rumore.
2. Ricercare (nuove) soluzioni per soddisfare sia le necessità legate alla mobilità e ai bisogni ricreativi, sia le esigenze di quiete.
3. Instaurare la collaborazione e la comunicazione tra chi opera nella lotta contro il rumore e i pianificatori del territorio.

Pacchetti di misure

Ai tre indirizzi operativi corrispondono pacchetti di misure che li concretizzano.

Indirizzo operativo 1 Impedire la produzione di rumore.
--

«Riduzione del rumore causato dal traffico».

- **Sfruttare le possibilità tecniche.** Ad esempio: pavimentazioni stradali fonoassorbenti, pneumatici silenziosi, risanamento entro i termini previsti dei carri merci esteri in transito, attività di ricerca finalizzata a ridurre le immissioni foniche alla fonte.
- **Introdurre riduzioni dei limiti di velocità.** Ad esempio, nelle zone con limite di velocità massimo di 30 km/h le immissioni foniche si riducono sensibilmente. È opportuno sensibilizzare le autorità e la popolazione su questi aspetti e semplificare le procedure relative all'attuazione di misure dirette alla riduzione della velocità.
- **Rendere attrattiva la rete di strade pedonali e piste ciclabili.** Per i percorsi brevi, incentivare gli spostamenti a piedi o in bicicletta rispetto all'uso dell'automobile. Piani di sviluppo del territorio, modelli insediativi e piani direttori comunali devono prevedere e promuovere il traffico lento.
- **Promuovere il rispetto della norma di compensazione del rumore (LAN).** Secondo la LAN, i detentori di impianti rumorosi sono tenuti a indennizzare finanziariamente le persone esposte al rumore, se in occasione del risanamento o dell'installazione del loro impianto vengono autorizzati superamenti dei valori limite d'esposizione. Perciò la LAN è un sistema per incentivare efficacemente i risanamenti acustici.

«Ponderazione tempestiva degli interessi, riconoscimento delle opportunità di sviluppo».

- **Includere, secondo il livello di competenza, la protezione contro il rumore nei piani direttori e nei piani settoriali.** Nel caso della progettazione di impianti rumorosi (p. es. ampliamento di infrastrutture di trasporto), già nel quadro della pianificazione settoriale della Confederazione e dei piani direttori cantonali è necessario effettuare una ponderazione degli interessi secondo il rispettivo livello di competenza (federale o cantonale). Si tratta di verificare la reale necessità del progetto, l'esistenza di eventuali alternative e quali misure collaterali vadano adottate.
- **Includere gli aspetti relativi all'acustica nelle priorità di sviluppo e nella delimitazione delle zone di addensamento insediativo.** All'atto della delimitazione delle zone in questione, il piano direttore cantonale deve tenere conto anche degli aspetti inerenti all'acustica (organizzazione dello spazio sonoro, luoghi di quiete). All'occorrenza vanno definite le zone particolarmente esposte al rumore.

- **Corredare di «piani di sistemazione urbanistica» i progetti di ampliamento delle infrastrutture di trasporto.** Si tratta di sfruttare le possibilità di un migliore inserimento nel contesto urbanistico e di una qualità insediativa più elevata. La protezione contro il rumore e le relative misure collaterali (p. es. moderazione del traffico sui percorsi alternativi, gestione degli aumenti di traffico sulle vie di accesso) sono componenti importanti di questi piani di sistemazione.

«Gestione del rumore prodotto dalle attività quotidiane e del tempo libero».

- **Valutare l'edificazione in zone con limiti di rumore elevati (GS VI) per scopi non industriali.** Può essere opportuno prendere in considerazione questo tipo di zone per l'insediamento di strutture per il tempo libero e/o locali di ritrovo.
- **Svolgere le procedure per la licenza di costruzione tenendo debitamente conto delle circostanze specifiche.** Occorre valutare in modo differenziato, caso per caso, le immissioni foniche legate alle attività quotidiane e del tempo libero, tenendo conto della sensibilità degli abitanti al rumore e del livello di immissioni foniche già presente.
- **Sviluppare e applicare strategie informali di intervento.** A titolo d'esempio si possono menzionare i *Basler Beispielungspläne für Plätze* e il *Gastronomie-Sekundärlärm-Beurteilungsinstrument (GASBI)*.
- **Ricerca soluzioni mediante il confronto e le trattative.** Ad esempio ricorrendo a «sentinelle ambientali» o mediatori, oppure stipulando accordi con i gestori di locali.
- **Promuovere lo scambio di esperienze.** A titolo d'esempio si può citare il Centro spazio pubblico ZORA, con sede presso l'Unione delle città svizzere.

Indirizzo operativo 2

Ricerca (nuove) soluzioni per soddisfare sia le necessità legate alla mobilità e ai bisogni ricreativi, sia le esigenze di quiete.

«Verifica ed eventuale adeguamento delle prescrizioni in materia di costruzione in zone esposte al rumore».

- **Esaminare la prescrizione concernente il controllo del rispetto dei valori limite d'immissione (misurazione delle immissioni foniche al centro della finestra aperta dei locali sensibili al rumore).** In molti Cantoni, i valori limite d'immissione sono considerati rispettati anche quando ciò vale soltanto per una finestra per locale. Questa prassi andrebbe esaminata, poiché pur essendo molto diffusa, in assenza di autorizzazioni specifiche sarebbe in contrasto con la normativa vigente.
- **Differenziare i criteri d'intervento per la protezione contro il rumore nelle zone di addensamento insediativo.** A determinate condizioni, per le zone che potrebbero essere destinate all'addensamento insediativo sarebbe ipotizzabile una protezione contro il rumore negli spazi esterni meno rigorosa, a condizione di poter mantenere inalterata quella degli spazi interni e di poter attuare misure di compensazione alternative (p. es. delimitando zone contigue di quiete). Sarebbe necessario ideare un sistema di protezione contro il rumore che consenta la ponderazione degli interessi di valenza sociale generale.

«Promozione della qualità acustica degli spazi esterni».

- **Migliorare la qualità acustica degli spazi esterni.** L'orientamento degli edifici, l'uso di coperture fonoassorbenti, gli spazi verdi e l'arredo urbano possono contribuire al miglioramento della qualità acustica degli spazi esterni. È necessario tenere maggiormente in considerazione queste esigenze, in particolare nel quadro dei piani particolareggiati e delle procedure per la licenza di costruzione.
- **Conservare, ampliare e creare luoghi e zone di quiete.** In un ambiente esposto alle immissioni foniche queste aree possono svolgere una funzione compensativa. A titolo di esempio si possono

menzionare: (piccole) isole di quiete inserite in zone insediative, aree di ristoro facilmente accessibili, vie di traffico lento, poco rumorose, situate lungo gli assi principali.

- **Formare i principali operatori del settore.** Si tratta di sensibilizzare le autorità preposte alla pianificazione e al rilascio delle licenze di costruzione, i proprietari fondiari, i committenti, gli investitori e gli architetti sulle questioni concernenti l'acustica e l'organizzazione dello spazio sonoro, e sulla loro importanza in relazione alla qualità insediativa, mediante corsi di formazione, pubblicazioni, informazioni online, ecc.

Indirizzo operativo 3

Instaurare la collaborazione e la comunicazione tra chi opera nella lotta contro il rumore e i pianificatori del territorio

«Collaborazione tra chi opera nella lotta contro il rumore e i pianificatori del territorio».

- **Cercare nuove soluzioni per la protezione contro il rumore.** CORER e CFLR valutano congiuntamente un piano alternativo di protezione contro il rumore da applicare nelle zone esposte al rumore ed elaborano una proposta a questo riguardo.
- **Offrire corsi di perfezionamento per specialisti.** L'offerta di corsi formazione e perfezionamento deve consentire una migliore conoscenza degli aspetti inerenti alla protezione contro il rumore da parte degli specialisti della pianificazione del territorio e, viceversa, di quelli relativi alla pianificazione del territorio da parte degli operatori della lotta contro il rumore. Occorre istituire corsi di perfezionamento comuni.

«Comunicazione e sensibilizzazione».

- **Aggiornare il documento relativo alla pianificazione del territorio e alla lotta contro il rumore.** Si tratta di una guida attuativa redatta nel 1988, che deve essere aggiornata e integrata tenendo conto delle esigenze pratiche e fornendo esempi di buona prassi.
- **Raccogliere esempi relativi alle attività di costruzione in zone esposte al rumore.** Si tratta di sfruttare le esperienze maturate in situazioni reali, raccogliendo esempi di interventi di diverso livello qualitativo (elevato, medio, basso). Occorre in particolare registrare a titolo d'esempio anche situazioni con spazi urbani caratterizzati da una buona qualità acustica. Una selezione di questi casi potrebbe essere oggetto di una pubblicazione.