



Riferimento/Numero d'incarto: N025-0932

Modifica dell'ordinanza contro l'inquinamento fonico (OIF; RS 814.41)

Per una maggiore flessibilità della prevenzione contro il rumore del traffico aereo nella pianificazione del territorio

Rapporto esplicativo

03.03.2014

Indice

1	Introduzione.....	2
2	Prevenzione contro il rumore del traffico aereo nella pianificazione del territorio.....	2
2.1	Situazione attuale	2
2.2	Conflitto tra lo sviluppo di insediamenti e la protezione contro il rumore attorno ad aeroporti	
2		
2.3	Per una maggiore flessibilità della prevenzione contro il rumore del traffico aereo nella pianificazione del territorio: proposta	3
2.4	Conformità della regolamentazione al diritto	4
2.5	Aspetti economici.....	5
3	Commento ai singoli articoli	6
3.1	Articolo 31a OIF (nuovo)	6
3.2	Articolo 43 capoverso 3 OIF (nuovo).....	6

1 Introduzione

Scopo della legge federale sulla protezione dell'ambiente (legge sulla protezione dell'ambiente, LPAmb; RS 814.01) e dell'ordinanza contro l'inquinamento fonico (OIF; RS 814.41) è la protezione della popolazione da immissioni foniche dannose o moleste. Questa protezione è stata concretizzata in particolare adottando il principio della prevenzione e fissando valori limite d'esposizione al rumore. Si distinguono tre tipi di valori limite d'esposizione:

- i valori limite d'immissione (VLI), che indicano il limite del danno e della molestia;
- i valori di pianificazione (VP), che sono inferiori ai VLI e indicano un inquinamento fonico che causa soltanto disturbi lievi;
- i valori d'allarme (VA), che sono superiori ai VLI e sono un indicatore per l'urgenza di misure di protezione contro il rumore.

Da un lato, i valori limite devono essere rispettati dagli impianti fissi quali le infrastrutture per il traffico, gli impianti industriali e i poligoni di tiro e, dall'altro, assumono rilevanza nel quadro della prevenzione a livello di pianificazione del territorio. Il rispetto dei VP è quindi richiesto in occasione della delimitazione o dell'urbanizzazione di zone edificabili mentre, nel quadro della costruzione di edifici con locali sensibili al rumore in zone esposte ai rumori, occorre rispettare i VLI. Poiché, di regola, il rumore del traffico aereo proviene dall'alto e la limitazione dell'attività aerea ai fini di una riduzione delle emissioni è una misura sproporzionata, vaste zone attorno all'aeroporto di Zurigo non possono essere delimitate o urbanizzate come edificabili.

La presente revisione dell'OIF ha pertanto lo scopo di concretizzare le prescrizioni in materia di inquinamento fonico prodotto dal traffico aereo affinché, a livello di pianificazione del territorio, sia possibile un adeguato sviluppo degli insediamenti, preservando la necessaria protezione della popolazione contro il rumore. La presente regolamentazione si applica soltanto ai nuovi edifici (comprese le unità abitative nuove o modificate sostanzialmente).

2 Prevenzione contro il rumore del traffico aereo nella pianificazione del territorio

2.1 Situazione attuale

Nelle zone esposte a immissioni foniche del traffico aereo che superano i VP, possono essere delimitate nuove zone edificabili destinate a edifici con locali sensibili al rumore soltanto se i VP possono essere rispettati grazie a misure di pianificazione, sistemazione o costruzione (art. 29 OIF). Se il VP viene superato, una zona edificabile già delimitata non può essere urbanizzata se non vengono adottate misure di pianificazione, sistemazione o costruzione che consentano di rispettare i VP. L'autorità esecutiva può accordare deroghe al divieto di urbanizzazione per piccole parti di zone edificabili. Le autorizzazioni di costruire possono essere rilasciate per edifici nuovi destinati a un uso sensibile al rumore (ad es. abitazioni e uffici) soltanto se le immissioni foniche esistenti permettono di vivere e lavorare in modo soddisfacente. Pertanto, l'OIF prescrive che i nuovi edifici con locali sensibili al rumore possono essere costruiti soltanto se non vengono superati i VLI (art. 31 cpv. 1 OIF). Se i VLI vengono superati, l'autorizzazione di costruire può essere accordata in via eccezionale se esiste un interesse preponderante per la costruzione dell'edificio e se i suoi elementi edili esterni garantisce una protezione maggiore contro il rumore esterno (art. 31 cpv. 2 e art. 32 cpv. 2 OIF). Per valutare la situazione, in ogni singolo caso è richiesta un'accurata ponderazione degli interessi e l'accordo dell'autorità cantonale. Nel caso di superamento considerevole dei VLI, in particolare quando sono superati anche i VA, l'interesse preponderante per un edificio a uso abitativo sarebbe difficilmente motivato. In questi casi prevale la necessità di protezione.

2.2 Conflitto tra lo sviluppo di insediamenti e la protezione contro il rumore attorno ad aeroporti

A causa del rumore, in vaste zone attorno all'aeroporto di Zurigo e, in misura minore, nei pressi di altri aeroporti, la delimitazione e l'urbanizzazione di zone edificabili, nonché la costruzione di edifici con

locali sensibili al rumore sono attualmente sottoposte a restrizioni. In parte, questa situazione contrasta con la volontà dei Comuni colpiti dal rumore di ampliarsi ulteriormente e di promuovere il proprio sviluppo centripeto. Concretamente vi è l'esigenza di aumentare le utilizzazioni a scopo abitativo tramite il rinnovamento e la valorizzazione dei luoghi destinati alle abitazioni, nonché la delimitazione, l'urbanizzazione e l'edificazione di zone in cui sono superati soltanto i valori limite per il rumore del traffico aereo notturno (VP e VLI) tra le 22:00 e le 24:00.

2.3 Per una maggiore flessibilità della prevenzione contro il rumore del traffico aereo nella pianificazione del territorio: proposta

Per attenuare questo conflitto e ottimizzare la vigente regolamentazione sulla protezione della popolazione contro il rumore nella prospettiva di un adeguato sviluppo degli insediamenti, un gruppo di lavoro composto da rappresentanti della Confederazione e del Cantone di Zurigo ha esaminato negli scorsi anni diverse soluzioni. Successivamente è stata elaborata una proposta di regolamentazione che rende flessibile la prevenzione contro il rumore del traffico aereo nella pianificazione del territorio e permette, a certe condizioni, di costruire nuovi edifici (ossia unità abitative nuove o modificate sostanzialmente) in zone che tra le 22.00 e le 24.00 sono esposte a immissioni foniche. In particolare, una delle condizioni quadro prevede che conformemente al regolamento d'esercizio dell'aerodromo interessato, l'attività aerea sia sospesa tra le 24:00 e le 06:00. Attualmente soltanto l'aeroporto di Zurigo adempie tale condizione. Inoltre, affinché sia possibile l'edificazione, è necessario che i locali sensibili al rumore rispettino i seguenti criteri:

- la protezione adeguata contro i rumori esterni e interni e, come minimo, l'adempimento delle esigenze maggiorate della norma SIA 181¹;
- l'aerazione e la refrigerazione adeguate affinché il clima interno sia adatto per abitare e dormire.

Inoltre, i locali sensibili al rumore utilizzati come camere da letto devono disporre di una finestra regolabile in modo tale che si chiuda automaticamente durante le ore di attività aerea e aprirsi automaticamente durante le ore senza attività aerea.

L'aumento della flessibilità si limita ai nuovi edifici (comprese le unità abitative nuove o modificate sostanzialmente) per i quali è certamente possibile tenere conto, a livello edilizio, delle citate condizioni. Per quanto riguarda l'inquinamento fonico, essa è circoscritta all'orario tra le 22:00 e le 24:00, periodo in cui la maggior parte delle persone si trova, nel corso di quasi tutto l'anno, all'interno degli edifici e può essere adeguatamente protetta a condizione che siano adempiuti i criteri esposti in precedenza. La nuova regolamentazione concerne soltanto il rumore del traffico aereo, visto che la citata condizione di sospensione dell'esercizio nelle ore centrali della notte, dalle ore 24:00 alle 6:00, è soddisfatta soltanto in relazione al rumore del traffico aereo. Inoltre, la flessibilità è oggettivamente giustificabile soltanto con livelli di rumore inferiori ai VA. In caso di livelli di rumore più elevati, malgrado il rispetto delle pertinenti prescrizioni sull'isolamento acustico, non si possono più escludere disturbi lievi causati dal rumore.

Le condizioni quadro fissate dall'UFAM in una raccomandazione relativa alle condizioni climatiche nei locali indicano concretamente anche come poter soddisfare le esigenze di un buon comfort termico e della qualità dell'aria nei locali (concentrazione di CO₂ e umidità). Le analisi effettuate a tale scopo dal Zentrum für Integrale Gebäudetechnik della Scuola universitaria professionale di Lucerna hanno rivelato che il mantenimento del comfort termico è particolarmente problematico in estate a causa del surriscaldamento dovuto alle finestre chiuse. Pertanto per garantire un'adeguata qualità dell'aria e il comfort termico, si raccomanda di equipaggiare gli edifici esposti al rumore con un sistema di refrigerazione e di aerazione con recupero del calore.

Queste misure rendono sostenibile dal punto di vista della salute il previsto aumento di flessibilità della prevenzione nella pianificazione del territorio, considerato che durante la notte la maggioranza delle persone si trova all'interno degli edifici. Alcuni rilevamenti rappresentativi indicano però che soprattutto

¹ La protezione dal rumore nelle costruzioni edilizie - Norma 181 della Società svizzera degli ingegneri e degli architetti.

in estate, ma anche nelle restanti stagioni, ampie fasce della popolazione dormono con la finestra aperta o socchiusa. Per chi vive l'impossibilità di aprire le finestre durante tutta la notte come una costrizione, le facciate chiuse tipiche delle tecniche moderne di costruzione possono quindi compromettere il comportamento naturale durante il sonno. Per rendere accettabile questa interferenza nel riposo, almeno per un certo periodo di tempo deve essere possibile tenere aperte le finestre senza subire il rumore del traffico aereo. Pertanto, tenuto conto dei criteri di protezione della LPAmb, la maggiore flessibilità è sostenibile soltanto se tra le 24:00 e le 06:00 non c'è traffico aereo e se le finestre possono essere aperte. Per evitare di doversi alzare per aprire le finestre una volta cessata l'attività aerea, nei locali sensibili al rumore adibiti a camere da letto devono essere montate finestre regolabili che si possono aprire automaticamente. Nelle restanti ore, quando le finestre restano chiuse, le esigenze relative al comfort termico e alla qualità dell'aria nei locali devono essere garantite da provvedimenti di tecnica edilizia.

Nell'ottica di una maggiore flessibilità della prevenzione nella pianificazione del territorio, in analogia alla regolamentazione all'articolo 43 capoverso 2 OIF, con il nuovo capoverso 3 al medesimo articolo viene pertanto introdotta la possibilità di assegnare un grado di sensibilità inferiore a parti delle zone d'utilizzazione. In questo modo, per le autorità preposte alla pianificazione del territorio sarà più semplice in determinate zone conciliare le prescrizioni volte alla protezione della popolazione contro il rumore con la situazione reale e gli intenti della pianificazione.

2.4 Conformità della regolamentazione al diritto

Conformità alle prescrizioni della LPAmb in materia di pianificazione del territorio

La LPAmb e l'OIF pongono esigenze per la delimitazione e l'urbanizzazione di zone edificabili, nonché per il rilascio di autorizzazioni di costruire in zone esposte al rumore. Per quanto riguarda la delimitazione e l'urbanizzazione, il VP deve essere rispettato; per quanto concerne l'urbanizzazione, possono essere accordate deroghe per piccole parti di zone edificabili. Il rilascio di autorizzazioni di costruire in zone esposte ai rumori presuppone che i VLI vengano per principio rispettati. Sono tuttavia ammesse deroghe se vi è un interesse pubblico preponderante per l'edificazione e se l'autorità cantonale è consenziente (art. 22 e 24 LPAmb, 29 - 31 OIF).

La regolamentazione proposta all'articolo 31a OIF non è una deroga agli articoli 22 e 24 LPAmb. Le deroghe necessitano di un'autorizzazione nella legge che, in questo caso, manca, in particolare per quanto riguarda la delimitazione secondo l'articolo 24 LPAmb. Il nuovo articolo 31a OIF si configura invece come una concretizzazione del livello di protezione perseguito dalla LPAmb in merito al rispetto dei VP e dei VLI. Il testo della nuova disposizione prescrive pertanto condizioni il cui adempimento fa sì che le persone esposte al rumore siano sufficientemente protette tramite l'attuazione di tutte le misure necessarie. Il Consiglio federale è autorizzato a emanare una simile prescrizione esecutiva in virtù dell'articolo 39 LPAmb. Nei casi in cui emana prescrizioni esecutive che spieghino nel dettaglio una disposizione di legge, la conformità al principio della legalità è rispettata, a meno che le prescrizioni non abbiano carattere legislativo.

Conformità al criterio di protezione della LPAmb

Conformemente all'articolo 15 LPAmb, i VLI per il rumore e le vibrazioni sono stabiliti in modo che, secondo la scienza o l'esperienza, le immissioni inferiori a tali valori non disturbano considerevolmente la popolazione. I VP sono inferiori ai VLI (art. 23 LPAmb) e il loro scopo è la prevenzione del rumore. Con riferimento all'articolo 24 LPAmb, essi non attuano però il principio di prevenzione di cui agli articoli 1 capoverso 2 o 11 capoverso 2 LPAmb poiché, in relazione alla delimitazione e all'urbanizzazione, non sono destinati alla limitazione delle emissioni di impianti rumorosi. Indicano piuttosto le condizioni minime di una protezione preventiva contro le immissioni ai sensi del principio di pianificazione dell'articolo 3 capoverso 3 della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700), secondo il quale le zone residenziali vanno preservate dagli influssi nocivi e molesti come il rumore (Messaggio concernente una legge federale sulla protezione dell'ambiente (LPA) 1979 765, art. 21 cons. LPA). I VP possono essere interpretati come valori target dell'impatto fonico perseguito che non provoca disturbi o ne provoca di irrilevanti (Christoph Zäch/Robert Wolf, in Kommentar zum USG, N 10 relativo ad art. 23). Una descrizione simile del livello di protezione dei VP è stata formulata dal Tribunale federale in relazione al cosiddetto rumore quotidiano. Secondo la

giurisprudenza del Tribunale federale, in questo caso i VP sono rispettati se vi sono al massimo disturbi lievi. Poiché i VP definiscono un livello di protezione maggiore rispetto ai VLI, la nuova regolamentazione dell'articolo 31a OIF deve garantire questo livello di protezione.

Il nuovo articolo 31a OIF parte dal presupposto che, se sono adempiute le condizioni specifiche dell'attività aerea (sospensione dei movimenti di volo ordinari tra le 24:00 e le 06:00) e le esigenze relative ai locali sensibili al rumore nei nuovi edifici (isolamento acustico secondo la norma SIA 181, finestre apribili e richiudibili automaticamente, esigenze del clima dei locali), le persone, che tra le 22:00 e le 24:00 sono esposte a immissioni foniche prodotte da aerodromi civili sui quali circolano velivoli grandi², saranno confrontate al massimo con una lieve molestia del proprio benessere fisico. Per questo, nell'articolo 31a OIF, i summenzionati criteri sono fissati in modo da salvaguardare il livello di protezione imposto dalla LPAmb. Concludendo, si può affermare che la regolamentazione dell'articolo 31a OIF è conforme agli articoli 22 e 24 LPAmb.

Conformità alla legge sulla pianificazione del territorio

Lo scopo principale della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700) è garantire un uso parsimonioso del territorio (art. 1 LPT). In particolare si sottintende la densificazione centripeta. La nuova regolamentazione all'articolo 31a OIF la rende possibile se sono soddisfatte le condizioni necessarie. Conformemente all'articolo 3 capoverso 3 lettera b LPT, gli insediamenti devono essere strutturati secondo i bisogni della popolazione e limitati nella loro estensione. In particolare, occorre preservare quanto possibile i luoghi destinati all'abitazione da immissioni nocive o moleste come l'inquinamento dell'aria, il rumore e le vibrazioni. Questa disposizione fa parte dei principi di pianificazione, ovvero di un catalogo di aspetti valutativi che non hanno valore assoluto. Non esigono che venga assunto un determinato comportamento in presenza di certi presupposti. I principi di pianificazione prevedono semplici esigenze di pianificazione che in quanto elementi del processo decisionale, insieme ad altri aspetti, devono essere prese in considerazione nel quadro del diritto applicabile e fatte valere, possibilmente pienamente, nella ponderazione degli interessi. Nella loro globalità, i principi non rappresentano un sistema privo di contraddizioni e pertanto l'attuazione non è sempre uniforme. I conflitti tra i diversi principi, di cui occorre tenere conto nel caso concreto, devono essere superati ponderando gli interessi (Pierre Tschannen, in: Kommentar zum RPG, N 9 e 15 relativi ad art. 3). A tal riguardo, il nuovo articolo 31a OIF non apporta nuovi elementi. Anche se le esigenze di questa regolamentazione sono adempiute, non si può evincere alcun diritto alla delimitazione o all'urbanizzazione di zone abitabili. Per stabilire se una determinata zona è idonea come zona edificabile e dunque se è possibile costruirvi, anche in futuro saranno determinanti i risultati della ponderazione degli interessi della pianificazione del territorio. La nuova regolamentazione è pertanto conforme ai principi di pianificazione previsti dalla LPT.

2.5 Aspetti economici

Da un lato, i criteri menzionati in precedenza generano un lieve aumento dei costi di costruzione a carico dei proprietari fondiari. Dall'altro, se si tiene conto dei maggiori profitti conseguiti con l'utilizzazione di terreni edificabili supplementari, questi costi sono accettabili. L'applicazione della nuova regolamentazione consente di rispettare i valori limite, motivo per cui è esclusa la possibilità di avanzare richieste di installazione di finestre insonorizzate, indennizzi o compensazioni finanziarie a fronte di immissioni foniche eccessive.

In caso di una successiva modifica del regolamento d'esercizio che comporti il superamento dei VLI, eventuali domande d'indennizzo sono rette dal sistema che disciplina gli indennizzi in quel dato momento. Da ciò potrebbero derivare costi supplementari per gli esercenti di aeroporti o le collettività pubbliche che hanno disposto misure restrittive della proprietà, quali ad esempio dezonamenti di fondi. Non sono previsti costi supplementari a carico della Confederazione.

Gli edifici esistenti in cui sono superati i valori limite d'esposizione determinanti non sono interessati dalla maggiore flessibilità della prevenzione nella pianificazione del territorio. I costi delle finestre

² Secondo l'allegato 5 numero 1 capoverso 4 OIF per velivoli grandi s'intendono gli aeromobili con, al decollo, un peso massimo consentito superiore a 8618 kg.

insonorizzate che devono essere corrisposti, conformemente alla legislazione vigente sulla protezione contro il rumore, continuano ad essere assunti da chi causa il carico fonico.

3 Commento ai singoli articoli

3.1 Articolo 31a OIF (nuovo)

L'articolo 31a capoverso 1 OIF concretizza il livello di protezione perseguito dalla LPAmb in relazione al rispetto dei VP e dei VLI secondo l'allegato 5 OIF in prossimità di aeroporti sui quali circolano velivoli grandi e il regolamento d'esercizio non prevede attività aerea tra le 24:00 e le 06:00.

Inoltre, stabilisce i criteri che occorre rispettare in caso di costruzione di nuovi edifici con locali sensibili al rumore dal punto di vista della protezione della salute contro un eccessivo carico fonico. Concretamente si tratta della protezione acustica e delle necessarie condizioni climatiche nei locali sensibili al rumore, come pure di finestre ad apertura e chiusura automatica in locali utilizzati come camere da letto. Per queste ultime esigenze, l'UFAM raccomanda alle autorità esecutive specifiche misure che tengano conto delle norme tecniche determinanti.

Affinché i criteri obbligatori relativi alla delimitazione o all'urbanizzazione di zone abitabili di cui al capoverso 1 lettera b e c siano attuati anche nell'esecuzione dei lavori, l'articolo 31a capoverso 2 impone all'autorità competente l'obbligo di provvedere, nel quadro delle relative procedure, affinché le esigenze di cui al capoverso 1 lettere b e c siano definite in modo vincolante per i proprietari fondiari. Nel caso della delimitazione delle zone abitabili occorre che ciò avvenga nel quadro della pianificazione dell'utilizzazione, ad esempio stabilendo con un perimetro sovrapposto (Codice 69 secondo il «Minimales Geodatenmodell Nutzungsplanung», modello di geodati minimo della pianificazione dell'utilizzazione, del 12.12.2011³, pag. 23) quali zone sono contemplate dall'articolo 31a OIF. Nel caso dell'urbanizzazione di zone già delimitate l'obbligo può essere imposto al proprietario fondiario mediante decisione.

3.2 Articolo 43 capoverso 3 OIF (nuovo)

Il nuovo capoverso 3 all'articolo 43 OIF controbilancia il capoverso 2 che permette il declassamento di un grado per parti di zone con grado di sensibilità I o II. Viene così creata espressamente la possibilità di assegnare un grado inferiore a parti di zone d'utilizzazione con grado di sensibilità II o III se queste sono esposte durevolmente (di regola per tre anni) a un rumore inferiore a quello ammesso dal relativo regolamento edilizio o piano d'utilizzazione.

³ Cfr. documentazione sui modelli (in tedesco e francese), in Internet sulla pagina <http://www.are.admin.ch/dienstleistungen/00904> > Modelli di geodati minimi > Piani di utilizzazione > Documentazione sui modelli.