



Commissione federale per la lotta contro il rumore CFLR

Rapporto di attività 2018-2019

all'attenzione del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti,
dell'energia e delle comunicazioni (DATEC)

Sintesi: dal 2018 al 2019 la CFLR si è occupata prevalentemente di verificare l'attualità dei valori limite di esposizione al rumore definiti dall'ordinanza del 15 dicembre 1986 contro l'inquinamento fonico (OIF; RS 814.41) per quanto concerne il rumore prodotto dal traffico come pure di elaborare nuove proposte di valori limite per il rumore prodotto dal traffico stradale, ferroviario e aereo.

Indice del rapporto di attività

1	Introduzione	2
2	Composizione della CFLR nel periodo di riferimento del rapporto	2
3	Sedute della CFLR.....	4
4	Relazioni presentate da esterni alla CFLR	4
5	Rapporti e pareri pubblicati dalla CFLR	4
6	Temi e priorità	4
6.1	Verifica dei valori limite per il rumore.....	4
6.2	Altre attività durante il periodo di riferimento	6
7	Prospettive	6

1 Introduzione

La Commissione federale per la lotta contro il rumore (CFLR) è una commissione tecnica extraparlamentare della Confederazione che, in virtù dell'articolo 8e dell'ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1), ha il compito di fornire consulenza al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) e all'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) nell'ambito della lotta contro il rumore e le vibrazioni, in collaborazione con i settori della scienza, della ricerca, dell'esecuzione e dell'amministrazione.

Il mandato della CFLR si fonda sulla decisione del 30 settembre 2002 del DATEC e sulle decisioni istitutive del 14 novembre 2014 e del 14 dicembre 2018 del Consiglio federale.

La CFLR consiglia il DATEC e l'UFAM nelle questioni scientifiche e metodologiche riguardanti la lotta contro il rumore e l'impatto del rumore sulla salute, sul benessere e sullo spazio vitale ed elabora i relativi rapporti, raccomandazioni e proposte.

Uno dei principali compiti della CFLR consiste nel proporre al DATEC dei valori limite di esposizione (VLE) per la valutazione del rumore. I lavori della CFLR consentono al Consiglio federale di definire i VLE in modo che, secondo la scienza o l'esperienza, le immissioni inferiori a tali valori non molestino considerevolmente la popolazione (art. 15 della legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente [legge sulla protezione dell'ambiente, LPAmb; RS 814.01]). Il mandato di elaborare proposte di valori limite comprende anche il compito di verificare che le basi scientifiche utilizzate nella lotta contro il rumore siano conformi allo stato della scienza e all'esperienza, ed eventualmente di aggiornarle. Nel periodo di riferimento del rapporto, la CFLR si è occupata prevalentemente di verificare l'attualità dei VLE al rumore definiti dall'ordinanza del 15 dicembre 1986 contro l'inquinamento fonico (OIF; RS 814.41) come pure di elaborare nuove proposte di valori limite per il rumore prodotto dal traffico stradale, ferroviario e aereo.

2 Composizione della CFLR nel periodo di riferimento del rapporto

Per coprire gli ambiti di attività definiti nella decisione, la CFLR si compone di specialisti con una solida esperienza nei seguenti settori: acustica, medicina, epidemiologia, psicologia, diritto, economia, pianificazione del territorio ed esecuzione. I membri della CFLR sono elencati nella tabella sottostante.

Il dott. Georg Thomann ha ricoperto la carica di presidente della CFLR mentre il dott. Jean-Marc Wunderli quella di vicepresidente. La direzione della CFLR era composta dal presidente e dal vicepresidente nonché dall'ex presidente (prof. dott.^{ssa} Anne-Christine Favre).

Dal 1° gennaio 2012 un rappresentante dell'UFAM partecipa alle sedute come ospite permanente senza diritto di voto (divieto di esercitare un'altra funzione per i dipendenti dell'Amministrazione federale secondo l'articolo 57e della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA; RS 172.010]). Nel periodo di riferimento l'UFAM è stato rappresentato da Urs Walker, divisione Rumore e RNI.

La segreteria della CFLR era diretta dal PD dott. Mark Brink, divisione Rumore e RNI, UFAM.

La prof. dott.^{ssa} Anne-Christine Favre ha lasciato la CFLR al termine del periodo di riferimento (fine 2019). Nessun nuovo membro ha aderito alla CFLR durante il periodo di riferimento.

Membri della CFLR nel periodo di riferimento (2018-2019)

Presidente:	
Thomann, Georg	Dott. sc. tecn. PFZ, ingegnere ambientale, Ufficio per la natura e l'ambiente del Cantone dei Grigioni, 7001 Coira
Membri:	
Arlaud, Blaise	Dott. sc. ing., architetto ed esperto di acustica, Ecoacoustique SA, 1004 Losanna
Artho, Jürg	Dott. phil., sociopsicologo, 9642 Ebnat-Kappel
Bozzolo, Dario	Dott. sc. nat., IFEC ingegneria SA, 6802 Rivera
Cajochen, Christian	Prof. dott., cronobiologo, Centre for Chronobiology, Clinica psichiatrica universitaria di Basilea, 4002 Basilea
Fahrländer, Stefan	Dott. rer. oec., economista, Fahrländer Partner AG, 8003 Zurigo
Favre, Anne-Christine	Prof. dott. in diritto ambientale e pianificazione del territorio, Università di Losanna, 1015 Losanna
Jäger, Christoph	Dott. iur., avvocato, socio, Kellerhals Carrard, 3001 Berna
Lütolf-Elsener, Ottilia	Dott. ^{ssa} med., medico, 6003 Lucerna
Perregaux-DuPasquier, Christa	Avvocata, vicedirettrice, EspaceSuisse, 3007 Berna
Rösli, Martin	Prof. dott. phil., epidemiologo, Swiss Tropical and Public Health Institut, 4001 Basilea
Schlittmeier, Sabine	Prof. dott. phil., psicologa, RWTH Aachen, D-52066 Aquisgrana
Schrade, André	Avvocato, 3005 Berna
Tobias, Silvia	Dott. ^{ssa} sc. tecn., ingegnere del genio rurale dipl. PFZ, Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio WSL, 8903 Birmensdorf
Wunderli, Jean-Marc	Dott. ing., capodivisione, Empa divisione Acustica / Riduzione del rumore, 8600 Dübendorf
Rappresentante permanente dell'UFAM	
Walker, Urs	Avvocato, responsabile della divisione Rumore e RNI, UFAM
Segreteria	
Brink, Mark	PD dott. phil., collaboratore scientifico, divisione Rumore e RNI, UFAM

3 Sedute della CFLR

Numero	Data	Luogo
18-65	15.3.18	Berna
18-66	20.6.18	Lugano
18-67	20.9.18	Berna
18-68	13.12.18	Berna
19-69	27.3.19	Berna
19-70	20.6.19	Berna (UFAM)
19-71	19.9.19	Dübendorf (Empa)
19-72	12/13.12.19	Coira (ANU)

4 Relazioni presentate da esterni alla CFLR

Data	Titolo della relazione	Relatore
13.12.18	Ulteriori passi per la definizione dei valori limite di esposizione al rumore	Hans Bögli, UFAM
13.12.18	Piano dei provvedimenti inerenti rumore e pianificazione del territorio (mozione Flach)	Fredy Fischer, UFAM
27.3.19	Valori limite di esposizione «Vibrazioni e rumore irradiato»	Michael Gerber, UFAM

5 Rapporti e pareri pubblicati dalla CFLR

- nessuno -

6 Temi e priorità

Nel biennio 2018-2019, le attività principali della CFLR sono state il riesame delle basi scientifiche per la valutazione e la lotta contro il rumore nonché l'elaborazione del rapporto «Grenzwerte für Strassen-, Eisenbahn- und Fluglärm» (disponibile in tedesco). Il rapporto contiene la revisione e la valutazione dello stato attuale della scienza come pure le raccomandazioni per gli adeguamenti ai valori limite attuali per i tipi di rumore menzionati, formulate dalla CFLR sulla base delle evidenze scientifiche e del vigente quadro giuridico. La CFLR si è altresì occupata di (poche) richieste esterne, del rapporto CFLR sui VLE proposti per le vibrazioni e il rumore per via solida irradiato nonché della compatibilità tra la protezione contro l'inquinamento fonico e la pianificazione del territorio, quest'ultima nell'ambito della sua partecipazione a un gruppo di lavoro dell'UFAM sull'attuazione della mozione Flach («Non ostacolare lo sviluppo centripeto degli insediamenti con metodi di misurazione del rumore non flessibili»).

6.1 Verifica dei valori limite per il rumore

Il mandato di elaborare proposte di valori limite comprende anche il compito di riesaminare le basi scientifiche utilizzate nella lotta contro il rumore ed eventualmente di aggiornarle. I valori limite fissati nell'OIF hanno lo scopo di proteggere la popolazione da un'esposizione eccessiva al rumore e di garantire che il benessere fisico della popolazione colpita non ne risulti sensibilmente pregiudicato. A

questo proposito, la LPAmb chiede che i valori siano stabiliti «secondo lo stato della scienza o dell'esperienza».

Le raccomandazioni della CFLR si prefiggono di fornire al Consiglio federale i mezzi necessari per strutturare il sistema dei valori limite in Svizzera e, se necessario, di adeguarne i valori in modo tale da soddisfare i requisiti della LPAmb. Già diversi anni fa l'UFAM e la CFLR erano giunti alla conclusione che occorresse riesaminare le basi empiriche e scientifiche dei valori limite attuali dell'OIF, proponendo eventualmente degli adeguamenti.

All'inizio del 2018 la CFLR ha discusso ampiamente su come procedere a livello metodologico per elaborare delle proposte di valori limite. La CFLR ha deciso di redigere un documento di lavoro vincolante per uso interno, che chiarisse i criteri di efficacia e quelli giuridici da prendere in considerazione per definire i valori limite nonché gli aspetti normativi che la CFLR intendeva affrontare. Per l'elaborazione di un rapporto con proposte di nuovi valori limite è stato istituito un gruppo di lavoro composto da membri della CFLR e da collaboratori dell'UFAM, le cui attività sono state di volta in volta presentate e discusse nelle singole sedute della CFLR. Questi lavori si sono protratti per l'intero periodo di riferimento oggetto del presente rapporto. Nel corso del 2018 è stata redatta una prima versione del rapporto che doveva essere presentato entro la fine del 2020, allora intitolato «Stato della ricerca e identificazione della necessità di intervento per l'adeguamento dei valori limite del rumore nell'OIF». Nella prima fase di stesura di tale rapporto, la CFLR ha allestito le basi giuridiche pertinenti e ha revisionato nonché valutato la letteratura scientifica rilevante nel campo degli effetti epidemiologici e del disturbo provocati dal rumore. Partendo da basi scientifiche, la CFLR ha poi stabilito un approccio sistematico e graduale per determinare i valori limite del rumore mediante le cosiddette correlazioni esposizione-effetto. A questo proposito, la CFLR ha optato per una procedura sistematica basata sul minor numero possibile di impostazioni predefinite e tale da rendere trasparenti, in assenza di evidenze scientifiche, anche le assunzioni e le ipotesi fondate sull'esperienza. Seppure con alcuni adattamenti la procedura per la definizione dei valori limite si è basata principalmente sulla metodologia utilizzata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) nello sviluppo delle nuove «Environmental Noise Guidelines». In linea di principio la CFLR ha deciso di determinare i valori limite per tipologia di rumore e periodo del giorno (diurno e notturno) non solo sulla base di una correlazione esposizione-disturbo, come è stato fatto finora in Svizzera, ma anche considerando, per quanto possibile, tutte le prove scientifiche disponibili sugli effetti del rumore – ad esempio gli effetti cardiometabolici – e di ponderare tali valori secondo criteri di qualità scientifici.

Anzitutto sono stati determinati i cosiddetti «valori limite generici» per il rumore stradale, ferroviario e aereo, basati sui descrittori acustici L_{den} e L_{night} utilizzati nella maggior parte degli studi fondamentali e delle meta-analisi. Questi valori definiscono, per ognuno dei tre tipi di rumore, a quale livello venga superato il limite di nocività o di disturbo. In una fase successiva, la CFLR ha analizzato ulteriori elementi dell'attuale metodologia di valutazione del rumore e ha abbozzato un apposito schema con proposte di valori limite, in cui i valori limite generici sono stati convertiti in VLE concreti. Inoltre, sono state discusse possibili raccomandazioni per la definizione del luogo di determinazione del carico fonico nonché per i periodi e le grandezze di valutazione come pure per altri aspetti normativi dell'OIF riguardo al rumore stradale, ferroviario e aereo.

La CFLR ha utilizzato le sedute del 2019 principalmente per discutere lo stato di avanzamento dei lavori relativi al summenzionato rapporto sui valori limite elaborato dal gruppo di lavoro istituito ad hoc, presentare richieste di integrazioni e correzioni, definire l'ulteriore orientamento e determinare la forma finale e le raccomandazioni del rapporto. Alla fine del periodo di riferimento, le raccomandazioni formulate nel rapporto si baseranno sia su un'analisi completa dell'attuale letteratura scientifica sugli effetti del rumore sulla salute, sia sulle esperienze pluriennali maturate nell'esecuzione dell'OIF e nell'ambito della giurisprudenza in materia di rumore ambientale. A causa di vari ritardi (dovuti alla complessità della materia), non è stato possibile completare il rapporto entro la fine del 2019 (che coincideva con la fine del periodo di riferimento), come inizialmente previsto. Il rapporto deve essere finalizzato e presentato al DATEC entro la fine del 2020.

6.2 Altre attività durante il periodo di riferimento

Durante il periodo di riferimento del rapporto, la CFLR si è espressa alcune volte, ufficialmente o ufficiosamente, in merito a richieste tecniche presentatele dall'UFAM e da altri soggetti.

Il 24 aprile 2019 ha redatto anche un comunicato stampa in occasione della «Giornata contro il rumore», che però non è stato pubblicato a causa di un problema interno alla divisione Comunicazione dell'UFAM. Nel 2018 non aveva redatto alcun comunicato stampa.

Diversi membri della CFLR sono stati incaricati dall'UFAM di partecipare ad un gruppo di lavoro per la rielaborazione del rapporto sui VLE «Vibrazioni e rumore per via solida irradiato», i quali hanno continuamente riferito alla CFLR sulle loro attività in questo gruppo. La CFLR era del parere unanime che occorresse rielaborare le basi empiriche concernenti le vibrazioni e il rumore per via solida irradiato, su cui si basava l'ormai obsoleto rapporto del 2012. Una bozza completamente rielaborata del rapporto è ora disponibile. Tuttavia, il suo completamento è stato rimandato per motivi metodologici, in quanto si ritiene che l'approccio sviluppato per elaborare il menzionato rapporto sulla verifica dei valori limite per il rumore stradale, ferroviario e aereo debba applicarsi ragionevolmente anche alla determinazione dei valori limite di esposizione alle vibrazioni e al rumore per via solida irradiato.

Da fine 2018 a fine 2019, diversi membri della CFLR hanno partecipato anche al gruppo di accompagnamento dell'UFAM « Piano dei provvedimenti inerenti rumore e pianificazione del territorio (attuazione della mozione Flach)». Il gruppo di accompagnamento era incaricato di elaborare possibili strategie e soluzioni per l'attuazione della mozione del consigliere nazionale Beat Flach, approvata dal Consiglio nazionale e dal Consiglio degli Stati (mozione 16.3529 «Non ostacolare lo sviluppo centripeto degli insediamenti con metodi di misurazione del rumore non flessibili»). La mozione esige che il Consiglio federale modifichi la LPAmb e/o l'OIF affinché nelle zone esposte al rumore sia possibile un adeguato sviluppo centripeto degli insediamenti senza dover ricorrere a deroghe.

Inoltre, i membri della CFLR si sono scambiati regolarmente informazioni sulle attività correnti dell'Amministrazione federale, del Parlamento, dei Cantoni, del Cercle Bruit, sui fatti rilevanti nell'ambito della comunità scientifica dei ricercatori sugli effetti del rumore e degli epidemiologi ambientali, sui congressi e sulle conferenze attuali nonché sulle nuove decisioni giudiziarie in materia di lotta contro il rumore. Numerose presentazioni di relatori interni ed esterni hanno inoltre consentito ai membri della CFLR di approfondire le proprie conoscenze in merito alla lotta contro il rumore e le vibrazioni.

7 Prospettive

Alla fine del periodo di riferimento, quale prossima tappa fondamentale per l'anno successivo (2020), la CFLR ha definito il completamento e la presentazione al DATEC del summenzionato rapporto sui valori limite. In un futuro più lontano la CFLR intende altresì occuparsi di eventuali adeguamenti dei valori limite del rumore di origine industriale e artigianale come pure del rumore proveniente da altre fonti, poiché si ritiene che anche in questo campo sia necessario intervenire. La CFLR vorrebbe inoltre affrontare altri temi, quali le vibrazioni, la protezione del silenzio, la pianificazione del territorio ottimizzata in termini di rumore, i rumori di fondo disturbanti ma di lieve intensità, i rumori a bassa frequenza e gli infrasuoni, il rumore quotidiano e ulteriori aspetti della lotta contro il rumore.

Berna, 10 dicembre 2020

Commissione federale per la lotta contro il rumore

Il Presidente



Dott. Jean Marc Wunderli