ai progetti di costruzione o di ristrutturazione degli edifici, è condizionato da ciò che viene preso in esame per il calcolo: alcune amministrazioni chiedono che nella perizia siano computate le sole opere al grezzo (fondazioni, travi, pilastri, copertura ecc), altre invece vi comprendono anche le opere di rifinitura (ad esempio, impianto elettrico e riscaldamento). Si tratta di una differenza consistente in quanto gli oneri a carico del costruttore, a seconda dell'incontrollata interpretazione data dal tecnico comunale, possono risultare anche triplicati. In particolare il problema si pone per le ristrutturazioni di edifici esistenti, il cui costo di costruzione viene appunto calcolato non al "grezzo" ma sul prodotto finito.

La Lr. 52/99 sembra aver messo in po' di ordine nella materia rimettendo la determinazione del costo di costruzione di edifici nuovi alla competenza della Giunta regionale, in riferimento ai costi massimi ammissibili per l'edilizia agevolata (in conformità a quanto già previsto dalla L. 10/77), e vincolando i Comuni a stabilire il costo di costruzione per gli interventi su edifici esistenti ad un quota percentuale di quello previsto per le nuove costruzioni. Vengono superate in tal modo le difficoltà interpretative delle norme preesistenti che si limitavano a rapportare il costo di costruzione per interventi di ristrutturazione al costo "degli interventi stessi così come individuati dal Comune in base ai progetti presentati per ottenere la concessione". Vincolando la determinazione del costo di costruzione ad un valore percentuale di un importo stabilito in via generale dalla Regione, anche le possibilità di disparità di trattamento e valutazione da parte delle singole amministrazioni comunali dovrebbero risultare meno frequenti, pur non eliminando del tutto le differenze esistenti.

4.3.6 Le procedure di esproprio

Un altro importante settore di intervento è quello relativo alle procedure di esproprio. Qualche accenno sul problema è stato già dato nei paragrafi precedenti, relativamente alle garanzie di realizzazione dell'interesse pubblico posto alla base della sottrazione della disponibilità del bene.

Il maggior numero di segnalazioni si riferiscono al modalità di svolgimento della procedura espropriativa, al pagamento dell'indennità ed alle ipotesi di occupazione acquisitiva.

Per quanto concerne la procedura si rileva come, a parte i consueti problemi relativi alla lentezza delle fasi successive all'occupazione del bene, sembrano in diminuzione le ipotesi di procedure poco trasparenti e di segnalazioni relative alla mancata comunicazione dell'avvio del procedimento. La scelta del sito da espropriare e la valutazione dell'interesse pubblico sotteso alla realizzazione dell'opera rimangono comunque contesti

nei quali è difficile individuare concreti margini per l'azione del Difensore civico, il cui ruolo non deve essere quello di pianificatore ma piuttosto di garante della procedura.

Maggiori difficoltà continuano ad essere segnalate relativamente al tempo necessario per ottenere il pagamento dell'indennità, tanto che per gli adempimenti a carico di un Comune è stato chiesto di intervenire attraverso la nomina di un commissario ad acta. Sulla misura dell'indennità, al contrario non si registrano particolari controversie, anche per via di un contesto normativo e giurisprudenziale di riferimento ormai piuttosto chiaro.

Quando la pubblica amministrazione realizza un'opera pubblica su un fondo privato in assenza di un provvedimento ablativo, ovvero dopo la scadenza del termine, si realizza il fenomeno che è stato definito dalla giurisprudenza accessione invertita (ovvero occupazione acquisitiva) per significare che, contrariamente ai principi generali, la proprietà del suolo viene condizionata dalla destinazione irreversibile che ad esso è stata data con la realizzazione dell'opera pubblica. In sostanza si realizza l'effetto dell'esproprio senza rispettarne le procedure, e dunque le garanzie.Le controversie per i procedimenti di occupazione acquisitiva, a differenza di quanto si potrebbe pensare, sono relative soprattutto alla mancata realizzazione dell'opera di interesse pubblico ed alla persistenza del vincolo sul terreno (problema di cui si parla in altra parte della relazione) piuttosto che a problemi di pagamento dell'indennità di esproprio o a controversie sulla misura del risarcimento del danno dovuto al proprietario.

È piuttosto interessante dar conto di un caso particolare, relativo ad una procedura di esproprio per la realizzazione del sistema di distribuzione idrica di un Comune, per la peculiarità delle fasi procedimentali ed alla luce degli effetti dell'espropriazione.

Nel fattispecie, in realtà, in luogo dell'esproprio era stato sottoscritto un accordo di cessione amichevole tra il proprietario del terreno e l'Ente espropriante, il quale si era fatto carico della realizzazione di una strada, e della costituzione su di essa di una servitù perpetua di passo carrabile a favore dello soggetto privato.

Realizzato l'accordo, il proprietario veniva però informato che l'Ente espropriante non avrebbe potuto tener fede agli impegni presi in quanto la strada insisteva, almeno in parte, su un terreno di proprietà di terzi. In sostanza con l'accordo di cessione amichevole era stato trasferito un diritto senza aver previamente accertato la disponibilità giuridica dello stesso.

Si è posto il problema di determinare qual fosse il soggetto tenuto a rispondere dell'errore commesso, a fronte dei numerosi adempimenti che avevano caratterizzato la procedura (con la nomina di un commissario ad

acta da parte della Regione e l'affidamento di numerosi incarichi per gli adempimenti necessari alla realizzazione del sistema di distribuzione idrica) e del mancato riconoscimento, da parte dell'Ente locale di responsabilità al riguardo.

Si deve tener conto che la possibilità di assicurare l'adempimento degli impegni assunti nei confronti del soggetto espropriato, almeno per quanto concerne le prerogative riconosciute al Difensore civico, sono ridotte e condizionate alla riconduzione degli atti della procedura in capo ad un Ente pubblico, fatta salva la facoltà di quest'ultimo di rivalersi nei confronti di chi in concreto ha commesso l'errore. Accertato ciò, la natura non discrezionale dell'adempimento ed il termine certo (la stipula dell'accordo) per il compimento dell'atto, avrebbero probabilmente configurato un'omissione sanzionabile con intervento sostitutivo del Difensore civico.

Al momento in cui si scrive, non è stato ancora possibile ottenere risposte convincenti ed assicurare all'espropriato il ristoro del danno subito, persistendo l'amministrazione a non voler riconoscere come proprio, o comunque come ad essa riferibile, il verbale di cessione amichevole sottoscritto dal soggetto incaricato (seppur per interposta persona) dal commissario per portare avanti le procedure di esproprio. E ciò nonostante il fatto che nell'accordo di cessione amichevole fossero richiamati, come presupposti dell'atto, sia il decreto di nomina del commissario ad acta (che agiva in sostituzione dell'Ente locale) sia la dichiarazione di pubblica utilità delle opere da realizzare.

Neppure è servito far presente che in concreto il vantaggio ottenuto dalla cessione bonaria del terreno è stato ottenuto dell'Ente pubblico, che ha potuto destinare il terreno ad uso pubblico.

4.3.7 Il sistema idrico integrato e la costituzione delle Aato

Con L. 36/96 recante disposizioni in materia di risorse idriche, è stato dato avvio alla gestione dei servizi idrici in forma integrata e collegata funzionalmente a porzioni di territorio denominate Ambiti territoriali ottimali, non corrispondenti né al territorio del Comune né a quello della Provincia. Con l'obiettivo di massimizzare la qualità e l'efficienza del servizio da erogare la Regione Toscana ha prontamente recepito la normativa nazionale, ed ha previsto la costituzione di consorzi obbligatori tra i Comune, denominati Autorità di ambito, dotati di personalità giuridica, di autonomia organizzativa e con un patrimonio costituito da un fondo di dotazione sottoscritto da ognuno dei Comuni compresi nell'Ambito in rapporto all'entità della popolazione residente. I primi tentativi di applicazione della nuova forma di gestione hanno aperto una serie di

questioni interpretative e gestionali di grande rilievo, in considerazione del valore di precedente che le decisioni assunte avrebbero avuto sull'organizzazione di altre strutture analoghe.

La gestione del servizio viene affidata ad un soggetto terzo – ad esempio una società mista a prevalente capitale pubblico – al quale tutti i Comuni compresi nell'Ambito devono concedere in uso gli impianti ed i locali necessari allo svolgimento del servizio.

La nozione di "servizio idrico integrato" è definita dalla legge come "l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civici, di fognatura e di depurazione delle acque reflue"

Nell'ottica solidaristica del sistema delineato dal legislatore ciò dovrebbe aiutare le realtà di più deboli a contenere i costi, distribuiti in considerazione delle risorse e dei bacini di utenza piuttosto che in funzione di suddivisioni amministrative del territorio e quindi secondo principi diversi dalla semplice appartenenza ad un Comune piuttosto che ad un altro. Il prevedibile aumento dei costi a carico dell'utenza dei Comuni con maggiori possibilità in termini di risorse e di impianti è stata considerata evenienza accettabile, anche se l'entità degli aumenti ha provocato l'opposizione di alcune realtà territoriali. Così come ha generato contrasti la scelta del socio privato di minoranza della società a capitale misto, avvenuta attraverso una gara ad evidenza pubblica.

I maggiori problemi sono emersi quando è risultato evidente che il nuovo sistema di gestione avrebbe comportato un aumento generalizzato e considerevole delle bollette per l'utenza domestica, con l'addebito di costi fissi indipendenti dal consumo reale.

La delicatezza del problema è dimostrata dalla circostanza che sulla questione è stato chiesto l'intervento del Difensore civico da parte di tutti i possibili soggetti interessati: dall'Aato per le inadempienze di un Comune, dal Comune per la verifica della legittimità degli adempimenti imposti agli Enti locali e per l'accertamento della reale convenienza ed economicità del sistema di gestione integrata, dai cittadini per l'incontrollato aumento delle bollette nonché per la proposizione di un referendum consultivo per la cessione delle quote di partecipazione alla società consortile.

La prima segnalazione è pervenuta proprio dall'Autorità di Ambito a seguito del rifiuto, da parte di un Comune, di consegnare gli impianti alla società di gestione, compromettendo in tal modo il corretto funzionamento dell'intero sistema. Contenzioso che ha portato alla nomina di un commissario ad acta da parte del Difensore civico, della quale si da conto nel capitolo dedicato agli interventi sostitutivi. Conclusione inevitabile trattandosi di adempimento al quale il Comune era tenuto per legge, ed al tempo stesso inquietante in quanto le argomentazioni del Sindaco – pur inaccettabili in punto di conclusioni – erano fondate su elementi non privi di

significato. Ed in effetti il trasferimento della gestione alla società a capitale misto si è rivelato per molti aspetti difficoltoso, oltre che particolarmente oneroso, generando proteste che si sono levate da più parti. Alcuni Comuni avrebbero preferito continuare a gestire in economia diretta il servizio idrico, mantenendo stabili gli oneri per la popolazione, ma questo non era possibile perché avrebbe fortemente minato l'unità del sistema.

La gestione integrata del servizio idrico, nelle intenzione del legislatore, dovrebbe consentire un uso più razionale delle risorse ed aumentare la qualità del servizio offerto. Ma non bisogna sottovalutare i rischi connessi ad una gestione affidata a società miste che agiscono secondo logiche di mercato e che non hanno la stessa "sensibilità" di un'amministrazione comunale nei confronti degli interessi degli utenti. Ci sono stati casi in cui l'aumento delle bollette è stato pari o superiore al 300%, inevitabile conseguenza della necessità di rientrare degli investimenti effettuati e delle attività di manutenzione. Non avrebbe senso discutere sulla opportunità di migliorare il servizio offerto, ma certo è importante anche non sottostimare il pericolo di trasformare anche la fornitura dell'acqua in un discorso di carattere puramente economico e quindi condizionato dal solo rapporto costi/benefici.

4.3.8 Problematiche in materia di inquinamento

Sotto l'oggetto "inquinamento" l'Ufficio si occupa di una serie di pratiche che vanno dai casi più lievi (ma drammatici ed esasperanti per singoli i cittadini che ci convivono) di inquinamento acustico e talvolta "atmosferico" (che va dall'odore molesto, ma innocuo per la salute di cibi o altre lavorazioni, all'emissione di sostanze tossiche o comunque ritenute pericolose dall'utente) di piccoli esercizi commerciali o artigianali, alle emissioni di grandi complessi industriali o di grandi nodi ferroviari o viari, fino alla problematica degli scarichi industriali, per non parlare poi del dibattutissimo problema dell'inquinamento elettromagnetico nelle sue varie forme, dalla telefonia cellulare agli elettrodotti. Un settore estremamente variegato e complesso dove diverse sono le valutazioni e i rischi per la salute, reali o presunti da parte degli utenti e per l'ambiente.

Va dato conto ad Arpat (sia a livello di Dipartimenti provinciali che regionali) ed ai Dipartimenti di prevenzione (o laddove esistano alle U.O. Igiene Pubblica interne al Dipartimento) delle varie Aziende Usl della Toscana dell'estrema disponibilità e attenzione alle segnalazioni del Difensore civico e della disponibilità a collaborare per fornire chiarimenti ed informazioni all'Ufficio testimoniata anche in numerosi incontri avuti con i funzionari facenti capo a diversi settori dei due Enti.

4.3.9 Inquinamento acustico e atmosferico da nodi ferroviari o da autostrade e strade di grande circolazione

In questo settore le pratiche non sono numerosissime, ma investono settori di estrema complessità, anche per il numero notevole di interlocutori che in questo caso è necessario attivare per risolvere le problematiche, visto che di solito tali pratiche necessitano di un intervento dell'Arpat per l'effettiva misurazione dei fattori inquinanti, una eventuale valutazione dell'Azienda Usl circa il potenziale rischio per la salute degli agenti inquinanti rilevati e la successiva attivazione di Regione, Provincia ed Ente Locale per la soluzione delle problematiche riscontrate nell'ambito delle rispettive competenze.

In alcuni a seguito degli accertamenti promossi dall'Ufficio e poi condotti da Arpat e Asl è riuscito ad ottenere dall'Anas o da Società Autostrade l'apposizione di pannelli antirumore su arterie di grande comunicazione e/o autostrade in prossimità di centri abitati o insediamenti abitativi.

Per quanto attiene l'inquinamento atmosferico il problema è più complesso, poiché in primo luogo sono più lunghe e complesse le procedure di misurazione (i cui risultati dipendono da una serie di fattori ambientali, condizioni climatiche, presenza di vento etc...) e anche perché spesso è difficile scindere (qualora la strada di grande comunicazione o il nodo ferroviario passi all'interno abitato) l'inquinamento atmosferico specifico dell'insediamento sotto accusa da quello generale che altri inquinanti possono apportare ad una determinata zona (si pensi ad uno scalo ferroviario o ad uno svincolo autostradale o viario all'interno di un centro abitato dove la circolazione sia intensa).

Ciò premesso all'attenzione dell'Ufficio è anche in questo momento l'inquinamento acustico e atmosferico prodotto da due nodi ferroviari:

Il primo è un centro di manutenzione di locomotori (anche diesel) e materiale rotabile posto all'interno di un grosso centro abitato, dove ai fumi e ai rumori dei locomotori diesel in manovra si aggiungeva il fumo episodicamente prodotto dalle operazioni di "riscaldamento" di un vecchio locomotore a carbone utilizzato dalle Ferrovie per iniziative culturali connesse alla rievocazione di percorsi ferroviari "storici"; in questo caso si sono acquisite le misurazioni dell'Arpat e della Asl relative alla rumorosità dello scarico e all'inquinamento atmosferico (che per il locomotore storico erano evidenti e visive), il Difensore civico si è attivato anche nei confronti dell'Ente locale per chiedere l'adozione di provvedimenti. Prossimi lavori di ristrutturazione dell'Area connessi anche con il tracciato dell'Alta velocità porteranno probabilmente il deposito di manutenzione delle locomotive in un luogo più consono, nel frattempo l'Azienda Fs Trenitalia si è impegnata a

seguito delle richieste del Difensore civico ad effettuare le operazioni di preriscaldamento in una diversa stazione, in zona più lontana dall'abitato;

L'altro caso riguarda uno scalo merci, posto internamente ad un centro abitato ove gli abitanti si lamentano della rumorosità dello scalo – attivo peraltro anche in ore notturne – e per l'inquinamento prodotto dai potenti locomotori diesel utilizzati per lo spostamento dei vagoni merci. In questo caso dalla richiesta chiarimenti fatta dal Difensore civico all'Azienda Fs Trenitalia è emerso che in realtà l'Azienda aveva dettato disposizioni molto rigide per evitare disagi agli abitanti sia per quanto attiene la rumorosità (es. divieto di manovra "a spinta dei vagoni", obbligo di utilizzare solo le radio di servizio e non i richiami voce alta per comunicazioni a distanza, divieto di utilizzare l'avviso acustico del treno salvo i casi di urgenza e pericolo) sia per ridurre al minimo l'inquinamento (obbligo di spengere i motori diesel per soste oltre i dieci minuti, obbligo di allontanamento del locomotore fermo in moto dalle abitazioni, obbligo di evitare operazioni di riscaldamento dei motori diesel vicino alle abitazioni), disposizioni che tuttavia, a detta degli abitanti sono largamente disattese nella prassi quotidiana.

Entrambe le questioni sono attualmente sottoposte comunque all'attenzione non solo degli Enti locali interessati, ma anche del Dipartimento politiche territoriali ed ambientali, anche alla luce delle nuove competenze regionali in materia di trasporto ferroviario di interesse regionale.

4.3.10 Inquinamento acustico da esercizi commerciali o attività artigianali

La problematica dell'inquinamento acustico da esercizi commerciali, è uno dei problemi più gravi non tanto per i suoi effetti macroscopici sulla generalità dei cittadini e dell'ambiente, quanto per i livelli di esasperazione cui questo porta nei cittadini che risiedono in prossimità dell'esercizio e che magari vi risiedevano da prima che l'esercizio si insediasse o trasferissero, magari mutando il genere di attività (es. un piccolo bar diurno che cambia gestione e si "trasforma" in pub aperto fino a tarda notte, con diffusione di musica etc.).

In questo caso comincia una vera e propria odissea per il cittadino, in primo luogo per individuare il soggetto competente a compiere le misurazioni, poi per ottenere la misurazione del rumore (delegata ai Dipartimenti provinciali Arpat) o il sopralluogo dei vigili sanitari della Asl negli altri casi. Una volta ottenuto il sopralluogo o la misurazione (e i tempi non sono brevissimi, a causa dell'altissimo numero di richieste che i due uffici della Asl e dell'Arpat ricevono), è necessario che l'Ente locale ove ha sede l'esercizio si attivi per imporre i provvedimenti necessari per la

limitazione del rumore o vere e proprie sanzioni che possono andare dalla limitazione dell'orario d'apertura alla chiusura del locale. Spesso è difficoltoso che l'Ente locale emani il provvedimento e che sorvegli che effettivamente l'attività commerciale si adegui eseguendo i lavori nei termini, che talvolta vengono prorogati da successive ordinanze.

In questo contesto è opportuno ricordare il caso della musica ad alto volume degli esercizi commerciali nel quartiere di San Lorenzo (dove ancora non è stato possibile ottenere le misurazioni dell'Arpat o della Polizia Municipale) e il caso di una birreria nel centro di Firenze che, pur priva delle autorizzazioni per riprodurre musica attraverso impianti stereo o dal vivo, continua a disturbare i condomini dell'immobile, non solo attraverso la diffusione di musica, ma anche con i rumori dei macchinari (compressori, condizionatori, impianti di refrigerazione etc). La Polizia municipale aveva effettuato ben due misurazioni. Rilevando un superamento dei rumori, ha ritenuto di dover applicare, oltre alle norme amministrative sulla rumorosità, anche la fattispecie più generale di cui all'art. 659 C.Pe. (fattispecie generica non applicabile ad avviso ad esempio dell'Arpat quando sussistano specifiche violazioni amministrative), e asserito per il fatto stesso di avere trasmesso i relativi rapporti fonometrici alla Procura della Repubblica, che questi fossero automaticamente sottoposti al segreto istruttorio. In questo modo era impossibile per gli uffici della Usl suggerire al Sindaco quali provvedimenti adottare, visto che gli atti dai quali risultavano i rilievi non venivano rilasciati dalla Polizia Municipale che li considerava coperti da segreto istruttorio. Il Difensore civico ha allora chiesto e ottenuto una nuova misurazione da parte dell'Arpat, che invece non ha ritenuto applicabile tale normativa trasmettendo i verbali alla Asl, al Comune e all'Ufficio. Nel frattempo, anche su sollecito del Difensore civico regionale, il Comune di Firenze si attivava emettendo un'ordinanza di riduzione dell'orario, chiarendo evidentemente il problema dell'accesso ai rilievi fonometrici della Polizia municipale. Ricevuto anche il verbale dell'Arpat, il Responsabile della Divisione ambiente imponeva la bonifica ambientale dei locali (privi di alcuna protezione per evitare la diffusione del rumore) con propria ordinanza. Paradossalmente, con criteri non troppo chiari il Comune revocava la precedente ordinanza di limitazione dell'orario con successiva lapidaria ordinanza, sulla base di una non meglio identificata cessazione delle attività disturbanti (che la nuova misurazione dell'Arpat invece confermava) consentiva alla birreria di tornare al nuovo orario. Della questione è stato investito il Difensore civico del Comune di Firenze.

Va sottolineato che mentre per il cittadino disturbato nel suo sonno ottenere il rispetto della legalità diventa un vero e proprio calvario (e va sottolineato come spesso, se l'esercizio commerciale in questione è un locale aperto al pubblico del tipo bar, pizzeria, birreria, discoteca al problema della

rumorosità degli impianti si aggiunge quello di ordine pubblico della rumorosità degli avventori all'esterno del locale), per converso talvolta è avvenuto che – a fronte di una situazione generale di rumorosità di molti esercizi commerciali – al Difensore civico si siano rivolti gestori di attività commerciali sanzionati immediatamente per violazioni molto più lievi. È il caso di un'agenzia posta nei viali di circonvallazione di Firenze, che è stata sanzionata perché il condizionatore superava il rumore di fondo massimo in orario diurno. Anche al titolare della sanzione, la Polizia municipale ritenendo applicabile anche l'art. 659 C.Pe. ha negato l'accesso ai verbali della misurazione, con il paradosso che il destinatario della sanzione non può difendersi dalla sanzione amministrativa, non conoscendo le modalità con le quali la misurazione è stata effettuata, dal momento che non può accedere ai verbali. Anche di questa questione è stato investito il Difensore civico del Comune di Firenze, che dovrà chiarire il problema generale.

4.3.11 Inquinamento idrico

Il problema dell'inquinamento idrico è particolarmente complesso, anche per il sovrapporsi delle normativa in materia.

La questione più rilevante, anche perché ancora non è chiarito ancora il regime normativo applicabile riguarda l'inquinamento di un vasto tratto di mare da parte di una multinazionale chimica che scarica da decenni a mare acque la cui composizione chimica cambia il colore del mare da blu a biancastro e anche la stessa conformazione della spiaggia, da grigiastra a bianca. A prescindere dalla nocività degli agenti chimici scaricati a mare, sul quale non è opportuno addentrarci in questa sede, l'effetto ottico è andato peggiorando negli ultimi anni, coinvolgendo un settore sempre più ampio di mare. Ciò ha provocato la protesta sempre più accesa di numerose associazioni ambientaliste e la presentazione di petizioni da parte degli abitanti del tratto di mare interessato allo scarico e di molti altri cittadini non residente. Una petizione che, al momento della presentazione dell'istanza (primavera – estate 2000) contava circa quattromila firme. Alcuni fra i comitati e i movimenti ambientalisti che hanno sollevato la questione hanno presentato anche denunce alla Procura della Repubblica, ritenendo violate le normative penali.

Senza addentrarci in valutazioni di tipo scientifico, non di competenza dell'Ufficio, dai dati prodotti dall'Arpat e dalle autorizzazioni per il momento rilasciate dalla Provincia interessata ad autorizzare lo scarico, emerge una deroga allo scarico a mare al limite massimo dei solidi sospesi ammessi dalla vigente normativa. Si tratta di materiali non di per sé nocivi, ma la cui quantità provoca il fenomeno del "mare bianco". I valori di alcuni minerali nocivi (mercurio, cromo, cadmio) misurati nei bivalvi sono

leggermente superiori rispetto ad altre misurazioni in altre zone di mare. Va detto, per doverosa correttezza che non sono direttamente imputabili allo scarico a mare dell'azienda i tali valori, potendo i minerali nocivi in questione pervenire anche da altri scarichi. La problematica di giungere ad una progressiva riduzione degli scarichi è all'attenzione della Regione e della Provincia territorialmente competente.

Il Difensore civico è intervenuto anche per chiedere chiarimenti in merito alla mancata esecuzione di analisi sul sedimento marino e sulle sabbie, analisi che l'Arpat sta adesso avviando. È comunque controversa l'applicazione della normativa sull'inquinamento delle acque, costituita dal Dlgs 152/99, soprattutto circa l'effettiva immediata applicabilità delle disposizioni che riguardano l'obbligo di estendere le analisi allo stato del corpo ricettore. Questo aspetto è attualmente oggetto d'approfondimento da parte dell'Ufficio del Difensore civico, approfondimento tutt'altro che agevole vista la complessità della normativa.

Da segnalare che anche in questo caso si è posto un problema di accesso ai documenti amministrativi relativi all'autorizzazione dello scarico a mare. La Provincia sosteneva, che la presenza di un'istruttoria penale vincolasse con il segreto istruttorio tutta la documentazione negativa. Il Difensore civico anche in questo caso ha sostenuto che non necessariamente la presenza di un'istruttoria penale in corso poneva sotto segreto istruttorio la documentazione amministrativa relativa alla questione, fatti salvi i documenti posti eventualmente sotto sequestro dal magistrato o gli accertamenti eventualmente disposti per ordine del magistrato. In questo caso la Provincia, che si ringrazia per la collaborazione, ha accolto la tesi del Difensore civico.

Da quest'ultimo problema e dalla casistica relativa all'atteggiamento della Polizia municipale di Firenze, emerge comunque la necessità che, sia per il Parlamento regionale ed il Governo che il Consiglio regionale e la Giunta, ed anche gli organismi associativi quali l'Anci e l'Anpi, affrontino la problematica del rapporto fra segreto istruttorio e accesso ai documenti amministrativi trasmessi alla magistratura, anche confrontandosi con gli uffici giudiziari.

Per quanto attiene la problematica generale dello scarico a mare in oggetto, il Difensore civico sta approfondendo le implicazioni della vigente normativa e sta richiedendo alla Provincia competente gli sviluppi della questione. Va segnalato, in generale ma in particolare nel caso in oggetto, l'estrema collaborazione fornita all'Ufficio sia dalla Direzione Regionale dell'Arpat, sia dal competente Dipartimento Provinciale.

4.3.12 Elettrosmog

Anche nel corso del 2000 sono giunte all'Ufficio del Difensore civico, direttamente o tramite i Difensori civici locali numerose lamentele soprattutto per quanto attiene alle antenne di telefonia cellulare. Tutti gli impianti oggetto di segnalazione risultavano avere ricevuto parere positivo dell'Arpat e dell'Azienda Sanitaria. Il problema che si è posto più frequentemente è il rispetto di quelle che la Lr. 54/00 definisce all'art. 3.1 "aree sensibili" (parchi naturali, aree densamente abitate, con scuole ed insediamenti commerciali). Purtroppo il regolamento di attuazione della normativa non è ancora stato adottato dalla Regione Toscana (il termine previsto dalla Lr. 54/00 era di sei mesi dalla pubblicazione della legge) ed in questo contesto è impossibile pretendere dagli Enti locali il rispetto di aree che "icto oculi" apparirebbero comunque ricomprese in tale normativa.

Va anche sottolineato come anche in questo settore la delega che la Regione ha operato normativamente agli Enti locali nell'individuazione delle aree sensibili non lascia all'Amministrazione Regionale alcun potere di controllo successivo all'atto di pianificazione generale sugli Enti locali per l'individuazione delle aree sensibili medesimi e c'è dunque da aspettarsi che la sua attuazione darà luogo agli stessi rischi di disparità di trattamento determinata dal diverso approccio al problema da parte dei comuni che abbiamo osservato a proposito dell'applicazione della Lr. 5/95, con le stesse problematiche per il Difensore civico regionale ad intervenire, soprattutto nel caso di Enti locali privi del Difensore civico comunale.

Anche in questo settore comunque il Difensore civico procede cercando di acquisire informazioni e sottoponendo alla valutazione dell'Arpat e dell'Amministrazione comunale le osservazioni ricevute dai cittadini.

Per quanto attiene altre segnalazioni di inquinamento elettromagnetico non si registrano nel 2000 segnalazioni relative a ripetitori radiotelevisivi o a linee elettriche, eccettuati due casi.

Il primo è un caso molto particolare di una abitazione isolata in una zona montana, con antenne di ripetitori intorno e una linea di alta tensione nelle vicinanze: l'istante lamenta la presenza di un forte ronzio di sottofondo una volta attivato l'impianto elettrico della propria abitazione. Pur consapevoli, da chiarimenti avuti dall'Arpat in via preliminare della circostanza che ripetitori e linee elettriche emettono frequenze elettromagnetiche e che non è pensabile un loro "effetto combinato" l'Ufficio ha chiesto all'Arpat una ulteriore misurazione dei valori di campo che ha dato esito negativo: dal momento che però la linea ad alta tensione risultava inattiva al momento della misurazione sia il Difensore civico sia l'Asl territorialmente competenti hanno chiesto di effettuare un'ulteriore misurazione con la linea in tensione, della quale si attendono i risultati.

Per quanto attiene gli elettrodotti si registra nel 2000 solo una segnalazione relativa all'interramento di un elettrodotto a bassa tensione. In questo caso sono stati chiesti chiarimenti all'Enel in merito ai tempi per l'interramento dell'elettrodotto medesimo dal momento che agli atti della documentazione presentata dagli interessati risultava un impegno in tal senso da parte dell'Enel già dal 1999.

4.3.13 Cave

Anche nel corso del 2000 sono pervenute all'Ufficio del Difensore civico segnalazioni relative alla tematica delle cave. In particolare è in avvio di istruttoria una segnalazione relativa alle attività estrattive nella valle del fiume Cecina, mentre è piuttosto voluminosa la pratica ed il carteggio relativo alla cava di Galliano in prossimità del Lago di Bilancino, rispetto alla quale si auspica che le ultime notizie in merito ai siti di cava individuati per approvvigionare la variante di valico abbiano definitivamente escluso la coltivabilità.

Si trattava infatti della creazione di una cava per raccogliere gli inerti, materiale quindi piuttosto diffuso e non tipico esclusivamente del luogo in questione, necessari per ricavare il cemento per l'opera pubblica sopra ricordata, che doveva interessare la zona a valle del paese (siamo nel Comune di Barberino, alle pendici della statale della Futa), tra due fiumi. Un comitato che aveva praticamente raccolto le firme di tutti gli abitanti del paese si opponeva alla creazione della cava, anche perché l'impatto ambientale del progetto per polveri, rumori, incremento del traffico pesante (che si sarebbe assommato a quello dei cantieri del Tav e della prossima variante di valico) etc., avrebbe vanificato l'opera di creazione della zona paesaggistico ambientale in corso di creazione sulle rive del lago di Bilancino e l'oasi ornitologica in costituzione in un vicino lago ed in considerazione anche della circostanza che il prelievo previsto era di 80.000 mc a fronte di un fabbisogno di 3 milioni di metri cubi necessari al progetto per la variante di valico.

Il Difensore civico ha sensibilizzato alla questione tutti gli uffici competenti in materia di ambiente e territorio e il responsabile della valutazione impatto ambientale, oltre all'Arpat e agli Enti locali coinvolti (Provincia, Comunità montana, Comune) registrando come rispetto al progetto fossero negativi sia il parere dell'Arpat sia il parere della Provincia, del Comune e della Comunità montana.

Per quanto attiene la problematica dell'accesso ai documenti amministrativi c'è da rilevare anche in questo caso una curiosa interpretazione della normativa in materia di accesso. Il Nucleo di valutazione cave trasmetteva infatti al Difensore civico regionale (cui ai sensi

della Lr. 4/94 non è opponibile il segreto d'ufficio da parte degli uffici regionali e delle amministrazioni nei cui confronti è competente) il parere relativo alla cava, specificando che però tale parere era soggetto a differimento d'accesso per gli interessati ai sensi della Lr. 9/95. Il Difensore civico obiettava che il differimento non è una fattispecie generica ma che ai sensi della Lr. 9/95 artt. 53.5. è necessario che questo sia disposto da specifico e motivato atto del responsabile del procedimento e sottolineava come l'atto fosse soggetto alla più ampia disciplina di cui all' art 3 del Dlgs 39/97 (a propria volta attuazione della Direttiva comunitaria 90/313/Cee) il quale dispone che chiunque ha accesso ai documenti relativi a questioni ambientali e che inoltre la disposizione del "differimento" di cui alla Lr.9/95 è applicabile ai terzi e non ai soggetti parte del procedimento, quali le associazioni a tutela dell'ambiente che hanno una titolarità di accesso più ampia essendo appunto di diritto parte del procedimento.

Peraltro, paradossalmente, le cronache locali di un quotidiano avevano nel frattempo pubblicato quasi integralmente il parere del nucleo valutazione cave (che era positivo sia pur con numerose prescrizioni) e ciononostante l'ufficio della Regione restava fermo sulla tesi del differimento, sostenendo che la normativa applicabile era quella relativa alla valutazione di impatto ambientale, che peraltro prevede forme di accesso ben più ampie rispetto alla normativa in materia di procedimento amministrativo; lo stesso ufficio individuava comunque come responsabile del procedimento non il Nucleo valutazione cave, ma l'ufficio preposto alla valutazione di impatto ambientale per il quale il parere era stato redatto. Quest'ultimo non ha risposto alle osservazioni del Difensore civico. La circostanza sarà da approfondire anche in occasione di un prossimo incontro con l'Assessore alla semplificazione amministrativa, con la quale purtroppo non è stato ancora possibile concordare un incontro per i molteplici impegni del Difensore civico e dell'Assessore. Nel caso concreto non si è ritenuto opportuno procedere nei confronti del funzionario responsabile della Valutazione di impatto ambientale con i poteri d'ufficio, considerata anche la presa di posizione del Consiglio regionale contro la realizzazione del sito di cava, espressa con l'approvazione di un ordine del giorno che si pronunciava contro la cava e della circostanza che l'intera procedura di valutazione di impatto ambientale era nel frattempo stata avocata in sede nazionale.

Dalle ultime notizie dei comunicati stampa ufficiali il progetto di realizzazione della cava sembra essere stato abbandonato.

4.4 L'esercizio dei poteri sostitutivi: i commissari *ad acta*

In questo capitolo saranno descritte le problematiche di maggior rilievo affrontate in merito all'esercizio del potere di nomina del commissario ad acta, nonché brevemente esaminate alcune delle questioni di maggior interesse tra quelle affrontate. Il potere del Difensore civico fa capo a due diverse disposizioni dell'ordinamento: una di carattere generale e l'altra relativa alla materia specifica delle concessioni ed autorizzazioni edilizie. Presupposto comune ad entrambe è l'accertamento di una omissione di un atto obbligatorio per legge, ossia la verifica dell'esistenza di un adempimento non discrezionale da porre in essere in un termine definito. La norma di carattere generale è contenuta nell'art. 136 del Dlgs 267/00, che ha recepito, modificandolo solo parzialmente, il disposto dell'art. 17/45 della L. 127/97 (la modifica consiste nella miglior individuazione degli Enti nei cui confronti si esercita il potere di sostituzione). La disposizione regionale è invece prevista nell'art. 7 della Lr. 52/99, relativa appunto alla materia delle concessioni e delle autorizzazioni edilizie.

Le situazioni più delicate sono quelle nelle quali pur mancando discrezionalità sull'adozione dell'atto, all'Ente è riconosciuta un'ampia sfera di valutazione in ordine al contenuto dell'atto medesimo. Naturalmente è più frequente che ciò accada quando si tratta di decisioni di competenza di un organo politico (nella specie Consiglio comunale), ma non mancano esempi validi anche in altri contesti di esame.

Si deve registrare un forte aumento del contenzioso nei confronti dei provvedimenti adottati dal Difensore civico, le cui decisioni finiscono comunque per essere contrarie agli interessi di una delle parti in conflitto, fatte salve le rare ipotesi nelle quali il ritardo non nasconde una precisa volontà di non adempiere a quanto dovuto. Ed in effetti sono stati presentati ricorsi non solo verso provvedimenti di nomina, ma anche contro decisioni di non procedibilità dell'istanza. L'aumento del contenzioso comporta un ulteriore carico di lavoro in quanto costringe a seguire la pratica anche dopo la definizione della stessa su un piano strettamente amministrativo.

Altro problema di ordine generale, che dovrebbe per altro trovare soluzione nella nuova legge sui commissari attualmente in fase di preparazione da parte della Giunta regionale, concerne una fase successiva alla compimento dell'attività commissariale, ovvero il pagamento del soggetto incaricato per l'adozione dell'atto. Come noto, gli oneri per l'attività del commissario sono a carico dell'Ente nei cui confronti lo stesso viene nominato, e la retribuzione per l'attività svolta deve essere calcolata in riferimento alla retribuzione del soggetto sostituito (nella maggior parte dei casi il dirigente del servizio competente). Al Difensore civico, ricevuta copia

della relazione finale da parte del commissario, residua il compito di dichiarare la chiusura dell'attività nonché quello di determinare il compenso che l'Ente sostituito dovrà corrispondere, insieme al rimborso delle spese, al commissario.

In questa fase sono sorti problemi non indifferenti in quanto è risultato spesso molto difficile riuscire ad ottenere dall'Ente locale comunicazioni in merito alla retribuzione sulla base della quale determinare il compenso. Solo dopo diversi mesi è stato possibile ottenere i primi pagamenti, ma l'attuale situazione appare ancora troppo burocratica e di conseguenza lenta.

Per ragioni di buon senso si è ritenuto di non intervenire con la nomina di un nuovo commissario per ottenere il pagamento di un altro, in quanto si rischiava di aprire una spirale senza fine. È però necessario trovare una soluzione, la cui individuazione è resa del resto complicata dalla difficoltà che si incontrano ove si voglia riconoscere allo stesso commissario nominato la possibilità di impegnare delle somme sul bilancio dell'Ente, in quanto questa soluzione rischia di ledere importanti prerogative di altri organi.

Prima di entrare nel merito delle singole questioni, si propone una breve sintesi statistica (maggiormente articolata nei paragrafi che seguono in relazione agli interventi effettuati sulla Lr. 52/99) per un raffronto con i dati dell'anno precedente e con uno sguardo sulle prospettive per l'anno in corso. Nel 2000 sono state presentate 27 istanze sul D Lgs 267/00 ed altrettante sulla Lr. 52/99. La tendenza nei primi cinque mesi del 2001 è di un sostanziale mantenimento di questi valori, pur evidenziandosi una certa flessione delle istanze presentate ai sensi dell'art. art. 136 Dlgs 267/00 (per il momento sono 8, contro le 14 sulla legge regionale). La flessione non è tanto nei valori numerici, il cui andamento nel corso dei mesi subisce variazioni anche notevoli, quanto nella provenienza delle richieste. Più della metà delle istanze sono state trasmesse dalla Procura regionale della Corte dei Conti, per adempimenti relativi all'esecuzione delle sentenze di condanna nei confronti degli Enti locali (su questo aspetto si rinvia ai paragrafi che seguono). Anche questo dato conferma le considerazioni già espresse nelle relazioni degli ultimi anni e ribadite in questa sede: il ricorso al Difensore civico per ottenere la nomina di un commissario ad acta non è adeguatamente conosciuto, e comunque limitato all'ambiente dei studi legali o tecnici. Pertanto, considerate a parte (ossia nella statistica relativa alla legge regionale) le richieste relative alle concessioni ed autorizzazioni edilizie, sono in diminuzione le istanze di intervento sostitutivo per generiche omissioni di atti obbligatori per legge.

4.4.1 Gli atti di competenza dei Consigli comunali

Al Difensore civico è stato chiesto di intervenire anche in sostituzione di adempimenti di competenza del Consiglio comunale, per fattispecie diverse ma tutte caratterizzate dall'essere relative ad atti o attività proprie dell'organo elettivo (ossia della componente politica) e non di un dirigente. Non si tratta più soltanto di intervenire sull'ordinaria autonomia di valutazione tecnica propria del dirigente, e diventa più delicato individuare il confine tra un adempimento obbligatorio ed mera decisione discrezionale. Di seguito si riporta qualche esempio di intervento sostitutivo nei confronti del Consiglio comunale.

a) il Sindaco di un Comune ha chiesto al Difensore civico l'adozione di un provvedimento di nomina di un commissario ad acta a seguito della mancata surroga di un consigliere di circoscrizione dimissionario. Sull'obbligatorietà ed automaticità della surroga non potevano essere sollevati dubbi (la legge prevede in effetti che le dimissioni sono irrevocabili, non necessitano di presa d'atto e sono immediatamente efficaci), così come sui tempi entri i quali l'adempimento doveva essere posto in essere.

   Nonostante ciò, tutti i tentativi di convocazione del Consiglio di circoscrizione – che doveva procedere alla surroga con deliberazione – erano stati vanificati dal comportamento delle minoranze che abbandonavano l'aula prima che fosse possibile adottare la delibera di surroga. La mancanza del numero legale, e non la volontà del Presidente di circoscrizione, impedivano dunque di dare attuazione alla previsione di legge.

   Neppure è servita la partecipazione del Difensore civico ad una seduta del Consiglio, organizzata al fine di trovare un accordo tra la maggioranza e le minoranze, alle quali è stato fatto presente come questo tipo di opposizione (abbandono dell'aula e conseguente mancanza del numero legale per deliberare) non avrebbe in ogni caso prodotto risultati utili in quanto persistendo l'omissione sarebbe stata inevitabile la nomina del commissario ad acta.

   Il commissario è stato nominato ed ha compiuto gli atti di competenza del Consiglio;

b) in altro caso analogo, a seguito della diffida del Difensore civico, il Comune ha provveduto alla surroga del consigliere dimissionario, anche se ciò è avvenuto dopo qualche resistenza. Erano state sollevate obiezioni intorno alla validità delle dimissioni in quanto comunicate a soggetto diverso da quello competente a riceverle, ma in realtà sembrava piuttosto evidente trattarsi di un puro errore di forma determinato dall'essere due ruoli diversi ricoperti dalla medesima