fra i diversi livelli di governo territoriale, in ragione della dimensione e delle funzioni di cui ciascun soggetto è portatore, quale ente esponenziale.

Inoltre, un ampio conferimento di funzioni alle Regioni in materia di tutela dell'ambiente è avvenuto con il Dlgs. n. 112/1998, in attuazione della L. n. 59/1997; il Dlgs. n. 112/1998 che ha dedicato il titolo III alla distribuzione di competenze tra stato, Regioni ed Enti locali in materia di "Territorio, ambiente, infrastrutture". L'art. 51 del Dlgs. n. 112/1998, nel definire l'oggetto delle disposizioni contenute nel titolo III, ha stabilito che esse attengono al conferimento alle Regioni e agli Enti locali di funzioni e compiti amministrativi in tema di territorio e urbanistica, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, opere pubbliche, viabilità, trasporti e protezione civile.

Va precisato che nel capo II "Territorio ed urbanistica", nell'individuare le funzioni relative all'assetto del territorio nazionale spettanti allo Stato, le Regioni e gli Enti locali, l'urbanistica viene configurata come settore della più comprensiva materia relativa all'assetto del territorio nazionale, nella quale sono ricompresi i valori naturali e ambientali, la difesa del suolo, le articolazioni territoriali delle reti infrastrutturali e delle opere di competenza statale, il sistema delle città metropolitane.

Premesso quanto sopra con riferimento al quadro delle competenze regionali che si era delineato grazie alla giurisprudenza della Corte Costituzionale ed in virtù del Dlgs. n. 112/1998, con l'entrata in vigore della Legge costituzionale n. 3 del 2001 si è evidentemente posto il problema di comprendere se il rapporto fra lo Stato e le autonomie regionali sia stato definitivamente modificato, con particolare riferimento alla tutela dell'ambiente, stante la previsione dell'art. 117, comma 2, lett. s), nel senso di attribuire allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali".

Con riferimento a quest'ultimo aspetto è interessante notare che è stato osservato (S. Grassi - M. Cecchetti) che l'entrata in vigore delle nuove disposizioni costituzionali non ha determinato una radicale rottura rispetto al modello dei rapporti Stato-Regione nel governo dell'ambiente che si era affermato in passato.

Non si può negare infatti che la tutela dell'ambiente debba essere intesa sotto il profilo materiale, nel senso che sussiste una disciplina giuridica il cui oggetto è quello di definire, in modo diretto ed immediato, determinati equilibri ecologici, quale campo privilegiato della politica ambientale e dell'intervento normativo a tutela dell'ambiente. Ciò tuttavia non vale a negare l'esigenza di integrazione trasversale del valore ambiente rispetto a tutti i comportamenti umani ed a tutte le politiche pubbliche, ma

semplicemente si aggiunge ad essa al fine del migliore e più efficace perseguimento degli obiettivi.

Alla luce di tale premessa si afferma quindi che la corretta lettura del nuovo testo dell'art. 117 Cost. che riserva la materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema alla legislazione esclusiva dello Stato, esclude l'intervento della legislazione regionale nella disciplina direttamente finalizzata alla tutela degli equilibri ecologici, cioè nella materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" ma non può tuttavia escludere che all'interno delle discipline legislative regionali, da emanare nelle materie di competenza di cui al nuovo Titolo V della Costituzione, sia integrata l'esigenza di tutela dell'equilibrio ecologico.

Peraltro, tale interpretazione trova rilevante conferma nel Trattato CE, ove accanto al principio che impone l'integrazione delle esigenze di tutela dell'ambiente in tutte le politiche di settore (art. 6) viene espressamente contemplata una specifica politica nel settore dell'ambiente (art. 3, par. 1, lett. l), la quale si caratterizza per il perseguimento diretto degli obiettivi individuati nell'art. 174, par. 1, quali la salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, la protezione della salute umana, l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale.

3.7.2 Osservazioni al Prg

Proprio in questi giorni è stata portata a conclusione, con esisti non soddisfacenti, una pratica relativa ad un problema di pianificazione urbanistica generale. Si ritiene opportuno farne richiamo in questo contesto in quanto essa rappresenta un esempio di come la pubblica amministrazione possa rimanere sorda di fronte a legittime richieste di un cittadino, e ciò anche a seguito dell'intervento del Difensore civico. Un esempio di come l'attenzione alle formalità possa talvolta impedire di riconoscere il giusto valore alla sostanza delle cose.

È la storia di una osservazione presentata, avverso le previsioni di un piano regolatore generale, da un soggetto proprietario di un appezzamento di terreno. Il procedimento ha avuto avvio nel 1996 quando si applicava ancora la vecchia normativa che prevedeva l'esame della Crta sugli atti di pianificazione degli Enti locali. L'osservazione, con la quale l'interessato cercava di ottenere una diversa classificazione del lotto di terreno, puntava ad evidenziare la presenza di un errore di fatto nella lettura degli elaborati cartografici in quanto il terreno in questione era stato considerato in diversa localizzazione rispetto a situazioni analoghe per le quali erano state invece accolte le osservazioni presentate. Errore di

fatto che aveva dato luogo ad un vizio dell'atto per disparità di trattamento.

L'osservazione, accolta dal Comune, venne respinta dalla Regione Toscana: l'esame in Crta si concluse con un parere negativo motivato proprio in funzione della diversa localizzazione dei terreni rispetto ad altre situazioni pur oggetto di discussione. Conosciuto il parere negativo, l'interessato convinto dell'evidenza della disparità di trattamento e fuorviato dalla possibilità, che ad esso era stata rappresentata, di risolvere in via non contenziosa il problema, iniziò una lunga serie di sollecitazioni per ottenere un riesame da parte della Crta.

La fiducia in una tempestiva soluzione del caso era altresì suggerita dalla considerazione che l'errore era stato formalmente riconosciuto proprio dall'istruttore che aveva preparato la pratica per la CRTA e questa era stata appositamente riunita per riesaminare la questione alla luce di questi nuovi elementi di valutazione e giudizio.

L'istruttore non solo aveva ammesso l'esistenza di un errore (si legge in una nota che "dall'esame delle osservazioni, compreso un sopralluogo sul posto, risulta in effetti che il differente trattamento sopra evidenziato può essere scarsamente motivato e può essere interpretato come un caso di disparità di trattamento tra cittadini"), ma ne aveva anche chiarito le cause, dovute alla circostanza che l'esame delle osservazioni si era svolto in due tempi e ciò aveva impedito di rilevare la coincidenza di localizzazione tra le osservazioni presentate, "...producendo due diverse interpretazioni in due diversi momenti".

La Crta nuovamente riunita per esaminare la questione ha confermato il proprio precedente parere negativo, insistendo sulla diversa localizzazione dei terreni oggetto di osservazione. Ciò che più stupisce è che il diniego appare del tutto carente di motivazione: non viene in alcun modo dato conto della ragione per la quale non si è ritenuto di poter accogliere i rilievi che avevano suggerito la procedura di riesame.

A questo punto, quando sono ormai scaduti – certo non solo per disattenzione del titolare dell'interesse ma anche per l'affidamento che egli aveva fatto su una soluzione non contenziosa del problema – i termini per presentare il ricorso al Tar, il proprietario si rivolge al Difensore civico.

Viene chiarito all'interessato che il nuovo quadro delle competenze in materia di pianificazione ed assetto del territorio e la definitività dell'atto per la scadenza dei termini di impugnazione non avrebbero comunque consentito alla Regione Toscana di modificare il contenuto dei provvedimenti assunti. Scopo dell'intervento avrebbe dovuto essere quello di trovare una sorta di riconoscimento morale dell'errore commesso – e comunque dichiarato – per smontare le resistenze dell'amministrazione

comunale al fine di ottenere finalmente la correzione della classificazione del terreno.

La Regione ha risposto alle richieste del Difensore civico ma lo ha fatto in maniera che non può essere considerata del tutto soddisfacente. Le articolate considerazioni espresse, senz'altro valide da un punto di vista tecnico e di formalità delle procedure, mancano di attenzione in punto di effettività e di tutela sostanziale dei diritti, attenzione che era stata auspicata e sollecitata dal Difensore civico.

È stato ben chiarito nella risposta della Regione quale possa essere il significato da attribuire ad un rapporto informativo interno; è stato fatto il punto sulle competenze e sulle procedure; è stato rimproverato all'interessato di non aver proposto in modo tempestivo ricorso al Tar. Nulla si dice invece sul vero oggetto del problema ossia su un atto che, nonostante tutte le spiegazioni date, appare incomprensibile in quanto non adeguatamente motivato.

All'interessato, così come al Difensore civico, sono stati dati solo riscontri formali e burocratici. Il problema, nonostante i tentativi di mediazione, è rimasto irrisolto ed in qualche modo è risultato svilito anche il ruolo del Difensore civico che non è riuscito ad ottenere, dalla Regione, le informazioni necessarie per far comprendere all'interessato i motivi della sua ragione o quelli del suo torto.

3.7.3 In materia di inquinamento dell'aria.

Numerose richieste sono state presentate per sollecitare l'adozione di provvedimenti diretti al contenimento del traffico veicolare, una delle principali cause di inquinamento e di danno alla salute e all'ambiente.

In particolare è stato chiesto se, analogamente a quanto già accaduto in relazione a cause intentate ai produttori di sigarette per danni imputabili al fumo, principale responsabile di tumore ai polmoni, la mancanza o la inadeguatezza di provvedimenti volti quanto meno a ridurre il traffico nei centri abitati, comporti responsabilità degli amministratori, con conseguente ammissibilità di richiesta in sede giudiziale di risarcimento dei danni per omissione di atti di ufficio nei casi in cui si verifichino gravi patologie riconducibili agli agenti inquinanti prodotti dal traffico urbano.

Viene chiesto in sostanza perché, stando così le cose, non si adottino provvedimenti più incisivi ed efficaci quali il potenziamento dei trasporti pubblici, la costruzione di parcheggi e soprattutto l'effettiva adozione di una zona pedonale che realmente sia inibita al traffico. Ormai da anni sono disponibili sul

mercato veicoli elettrici che non emettono sostanze inquinanti, ma davvero molto poco è stato fatto per favorirne la diffusione. Anche di questo ne viene chiesta la ragione.

Alcuni cittadini hanno poi lamentato la insufficienza delle piste ciclabili a disposizione, che determina pericolosità per la circolazione di chi usa la bicicletta e di certo non invoglia all'uso di essa, per cui anche in questo senso qualcosa in più certamente andrebbe fatta. Le misure finora adottate sono apparse ai più improvvisate ed insufficienti (come per esempio le targhe alterne, che hanno ridotto la circolazione soltanto del 10% circa), di fatto discriminatorie, inadeguate a risolvere il problema, dati gli assai scarsi risultati raggiunti.

I più irritati, non a torto, quegli automobilisti che, condizionati in passato da campagne di informazione che paventavano con la fine della benzina *rossa* l'impossibilità all'utilizzo della propria auto (informazione poi rivelatasi destituita di fondamento) e coscienti comunque di dover fornire un contributo anche economico personale alla causa ecologica, vedono oggi inibita la circolazione al proprio veicolo in regola in molti casi perfino con la normativa che entrerà in vigore nel 2006 e però costretti a tollerare la circolazione di veicoli vecchi di 15 o anche 20 anni e dunque inquinanti circa 40 volte di più, ma che in quanto veicoli adibiti a trasporto merci sembrano godere di una speciale immunità dettata dalla logica dei profitti e del commercio. Fuori di dubbio, non esiste una soluzione *comoda* al riguardo, ma al punto in cui siamo bisogna convenire che si è troppo spesso confidato nei soli eventi atmosferici sfavorevoli all'inquinamento per combattere lo stesso.

Per dare attuazione alla disposizione costituzionale posta a tutela della salute dei cittadini (art.32) e legittimare l'aspirazione ad un più accentuato decentramento amministrativo (per una migliore percezione e risoluzione dei problemi locali) occorrerà adottare, coerentemente alle dichiarazioni di principio, provvedimenti non più differibili, tesi a ridurre drasticamente la presenza di inquinanti nell'atmosfera. E ciò anche e non secondariamente in considerazione del fatto che molte città d'arte della Toscana sono anche luoghi la cui visitazione male si coniuga con i volumi del traffico attuale e meritano una regolamentazione del tutto peculiare e diversa da quella di ogni altra città.

I costi dell'inquinamento parlano di oltre 17.000 morti in Italia nel 2000 a causa delle emissioni di polveri sottili e di 2000 miliardi di euro in termini di ore di lavoro perse e ambiente distrutto. Nonostante questo sia noto, il panorama cittadino è degradato e sconfortante, dato che le polveri fini sospese (PM 10 e non solo) oramai si osservano ad occhio nudo, tanto è elevato il loro grado di concentrazione nell'aria. Non si può ulteriormente rinviare una risposta concreta ed efficace ad un problema che riguarda tutti in uguale misura ed in questo senso deve essere costante la

sollecitazione alle autorità competenti di provvedimenti a tutela della salute e dell'ambiente.

3.7.4 Inquinamento da esercizi commerciali

Uno dei problemi più volte portato all'attenzione del Difensore civico nel corso dell'anno 2001, soprattutto nel periodo estivo, è quello dei disagi e fastidi che alcuni cittadini lamentano a causa di impianti di condizionamento dell'aria installati presso alcuni esercizi commerciali.

Un caso emblematico in tal senso riguarda alcuni condomini che affermavano che un impianto di condizionamento installato presso un negozio posto al confine con l'edificio nel quale risiedevano (trattasi, nella specie, di una gelateria) espelleva un forte quantitativo di aria calda all'interno di un cortile dove si affacciavano le finestre della loro abitazione, provocando forte rumore, anche durante le ore notturne.

Nell'istanza all'Ufficio si faceva presente che, a seguito dell'esposto effettuato alla Asl competente dall'amministratore del condominio, era stata effettuata una prima ispezione da parte di alcuni tecnici, i quali, rilevato il notevole disagio che l'impianto causava, assicurarono che avrebbero effettuato un ulteriore intervento allo scopo di svolgere le necessarie misurazioni delle emissioni di calore e di rumore provenienti dall'impianto. Gli istanti affermavano che, tuttavia, trascorsi alcuni mesi, non era stata effettuata alcuna misurazione né si era giunti ad una soluzione del problema.

In questi casi, infatti, uno dei problemi principali che si pongono per il cittadino non è tanto quello di pervenire prima o poi ad una soluzione, quanto quello dei tempi veramente lunghi con i quali ciò può accadere: sia l'Ufficio igiene e sanità pubblica dell'Asl sia l'Arpat, che per l'Ufficio costituiscono i principali interlocutori per questo genere di questioni, sono infatti oberati da richieste di intervento. L'Asl è competente ai fini della verifica degli aspetti igienico-sanitari in relazione alla tutela della salute del cittadino, verifica che può compiere avvalendosi dei sopralluoghi dei vigili sanitari, mentre l'Arpat è competente per le misurazioni dell'inquinamento acustico ed atmosferico segnalate, cui provvede avvalendosi di tecnici, valutandone la conformità alla vigente normativa ambientale.

In particolare, con riferimento all'inquinamento acustico, è competente l'U.O. Fisica ambientale dell'Arpat: la normativa principale per il rumore è costituita dalla legge 447/1995 "Legge quadro sull'inquinamento acustico" e dal Dpcm. 14 novembre 1997 che prevede i limiti, mentre i metodi di misura sono contenuti nel Dpcm. 16 marzo 1998. I limiti esistenti fissano delle soglie

all'interno degli ambienti abitativi sotto le quali il rumore non è considerato disturbante, ovvero di 50dB misurati a finestre aperte o 35 dB a finestre chiuse nel periodo diurno (6-22) e di 40 dB o 25 dB rispettivamente a finestre aperte o chiuse in quello notturno (22-6).

Se tali soglie sono superate, si valuta di quanto il rumore immesso nel locale disturbato dalla sorgente innalza il rumore di fondo: se tale incremento è maggiore di 5 dB nel periodo diurno o di 3 dB nel periodo notturno, i limiti di immissione differenziali si ritengono superati. Inoltre, il Dpcm. 14 novembre 1997 prevede anche limiti per l'esterno la cui applicazione è differenziata nel caso in cui il Comune abbia o meno eseguito la suddivisione acustica del territorio.

Si rileva poi che, com'è accaduto nel caso in esame, quando si tratta di lamentele relative ad impianti ubicati nel territorio del Comune di Firenze, l'Ufficio non attiva soltanto l'Asl e l'Arpat al fine di svolgere gli accertamenti di rispettiva competenza, ma investe della questione anche il Difensore civico comunale, affinché si attivi nei confronti degli Uffici comunali competenti e della Polizia municipale.

Tornando all'esame del caso sottoposto all'Ufficio, l'Asl ha rilevato che, a seguito di un sopralluogo presso l'esercizio commerciale, è risultato che i titolari avevano inviato circa un anno prima una comunicazione nella quale dichiaravano di sospendere immediatamente l'uso dell'impianto di condizionamento che, evidentemente, persistendo le lamentele da parte dell'istante, risultava essere stato disatteso.

L'Arpat, invece, ha comunicato che il problema di inquinamento atmosferico dovuto all'immissione di aria calda all'interno del cortile non rientrava nella sua competenza in quanto non era disciplinato dalla vigente normativa ambientale, ma trovava risposta in uno specifico articolo del regolamento comunale edilizio. Con particolare riferimento al Comune di Firenze, infatti, l'art. 117.7 del regolamento stabilisce le distanze che devono essere rispettate nel caso di espulsione nei cortili di aria calda o viziata, proveniente da impianti di condizionamento o trattamento dell'aria.

In effetti, anche in un caso del tutto analogo a quello trattato, l'Ufficio igiene e sanità pubblica dell'Asl ha ritenuto che esso non rientrava nel proprio ambito di competenza in quanto si sarebbe trattato di controversia fra privati da risolvere giudizialmente innanzi all'Ufficio del Giudice di Pace, competente per materia ai sensi dell'art. 7 del cpc.

Al riguardo, tuttavia, l'Ufficio non può essere pienamente d'accordo con tale posizione, in quanto, pur rilevando che le questioni in esame presentano indubbiamente degli aspetti di carattere privatistico, è necessario che sia l'Asl che l'Arpat

accertino che dal funzionamento dei suddetti impianti di condizionamento non emergano possibili rischi per la salute o per l'ambiente. Alla luce di ciò, quindi, il Difensore civico, ha insistito affinché l'Ufficio igiene e sanità pubblica si attivasse, pur conscio del grande carico di lavoro del quale è investito.

Per quanto riguarda il problema del rumore, l'U.O. Fisica ambientale ha comunicato che avrebbe provveduto ad effettuare le misurazioni del rumore ma che, considerato l'ingente carico di lavoro, non era possibile provvedere in tempi brevi. L'Ufficio ha quindi sollecitato l'Arpat ad effettuare tali misurazioni pregandola di attivarsi nel successivo periodo estivo, durante il quale il problema lamentato si manifesta in modo più evidente.

Con riferimento al rispetto del regolamento comunale edilizio, invece, è stato nuovamente richiesto l'intervento del Difensore civico comunale.

3.7.5 Il problema dei parcheggi

Un diffuso malumore si è accentuato a causa del problema - cronico anch'esso, in quanto mai adeguatamente affrontato - relativo alla carenza di parcheggi.

Di riflesso, ciò determina una crescente difficoltà per i pedoni che hanno visto progressivamente ridursi lo spazio a disposizione sui marciapiedi, dove transitano biciclette e ciclomotori e dove perfino sostano automobilisti esasperati dalla infruttuosa ricerca di un parcheggio.

In questo senso molte le proteste di cittadini che lamentano di non potere camminare in sicurezza nemmeno sui marciapiedi. A questo proposito è da dire che una più frequente attività di vigilanza e controllo a nulla gioverebbe perché all'automobilista non è data in pratica alternativa alla *sosta selvaggia*.

Per esemplificare la dimensione del problema è sufficiente riferirsi ad un caso recente veramente emblematico, che vede un Comune in difficoltà nella individuazione dello spazio da riservare alla sosta auto per invalidi muniti di apposito contrassegno. In tal caso, una vigilanza maggiore ed anche una più intensa attività di repressione consentirebbe la riduzione di questo fenomeno.

Molti cittadini si sono poi rivolti a quest'Ufficio per lamentare situazioni che determinano disagio e potenziale pericolo per la sicurezza, quali la scarsa larghezza dei marciapiedi, e in più di un caso, la assoluta mancanza di essi in tratti dove peraltro la densità del traffico è altissima e quindi l'incolumità fisica è messa a repentaglio, in special modo per quanto riguarda anziani e portatori di *handicap*.

Non può dunque non rilevarsi con rammarico che sempre di più i diritti dei pedoni sono condizionati e compressi (e in definitiva,

negati) da situazioni di fatto che in pratica ne mortificano la dignità, sacrificata alle *superiori* ragioni del traffico. Viceversa, oggi più che mai è doveroso dare maggiore considerazione ai pedoni, al fine di salvaguardarne l'incolumità fisica e minimizzare il disagio.

3.7.6 Inquinamento elettromagnetico

Numerose le segnalazioni relative alla localizzazione degli impianti di telefonia cellulare e degli elettrodotti, con richiesta di verifica sia del rispetto dei parametri di compatibilità ambientale che dei valori massimi di esposizione ai campi magnetici.

Particolarmente attuale appare la questione connessa alle autorizzazioni per l'installazione di nuove stazioni radio base per telefonia cellulare. È un fenomeno che interessa l'intero territorio e che ovunque determina proteste ed azioni popolari dirette ad ottenere una diversa localizzazione delle stazioni.

Escluse scelte radicali (è chiaro che ogni utilità ha un corrispondente costo, e non pare di poter sostenere che la maggioranza della popolazione sia favorevole all'abolizione delle strutture per la radio e telecomunicazione), si tratta di operare un bilanciamento tra gli interessi connessi all'erogazione del servizio e le esigenze di tutela della salute pubblica e di rispetto del territorio e dell'ambiente. Bilanciamento possibile con il buon senso e prestando la dovuta attenzione al lavoro, spesso capillare, delle organizzazioni di categoria che segnalano le situazioni di maggior disagio per le popolazioni.

I rilevanti interessi economici e gli importanti investimenti che sono effettuati per la realizzazione delle strutture costituiscono sovente un elemento di complicazione e di irrigidimento del confronto. A ciò si aggiunga che l'applicazione dei nuovi vincoli posti dalla Regione Toscana (0.5 voltmetro) è considerata da più parti tecnicamente inidonea a consentire il funzionamento delle strutture di trasmissione e che dunque rischia di prevalere il regime transitorio (3 voltmetro) previsto per i primi tre anni.

In molti casi il problema della localizzazione delle stazioni radio base finisce per essere un problema di scelte politiche: quasi ovunque le verifiche effettuate hanno confermato la regolarità degli atti autorizzativi e dei nulla osta ambientali, il rispetto delle distanze dalle abitazioni, la conformità ai valori di esposizioni consentiti dalle norme. E' chiaro che quando una struttura è realizzata nel rispetto dei vincoli di legge, diventa difficile ottenere modifiche sostanziali della situazione, soprattutto in conseguenza degli ingenti oneri che è necessario affrontare, ad esempio, per spostare un traliccio da una zona ad un'altra.

In qualche caso si è posto il problema di verificare, pur in presenza di un iter apparentemente regolare del procedimento di

autorizzazione, se la zona nella quale era ubicato l'impianto potesse essere definita "area sensibile" e se, pertanto, in sede di rilascio da parte dell'Arpat del parere successivo al collaudo fossero applicabili i limiti previsti dalla delibera emanata dal Consiglio regionale della Toscana in attuazione dell'art. 4, comma 1, della Lr. n. 54/2000. In tali norme vengono dettati i criteri generali per la localizzazione degli impianti e l'identificazione delle c.d. "aree sensibili", ossia delle aree per le quali le Amministrazioni competenti possono prescrivere localizzazioni alternative degli impianti in considerazione della particolare densità abitativa, di infrastrutture e/o servizi, nonché dello specifico interesse storico-architettonico e paesaggistico-ambientale.

È stato così possibile accertare che tale delibera non trova applicazione in sede di rilascio del parere successivo al collaudo dell'impianto, avendo ad oggetto soltanto il rispetto delle prescrizioni contenute nel provvedimento di autorizzazione.

Nel corso dell'esame di una delle pratiche si è posto anche un problema di interpretazione delle disposizioni contenute nella legge regionale 6 aprile 2000, n. 54 e nel Dm. 381/1998. Un'amministrazione comunale ha rilevato la pratica impossibilità di attivare efficaci azioni di risanamento in mancanza del regolamento previsto dall'art. 4, secondo comma, della legge regionale citata.

Nel regolamento dovrebbero essere dettagliatamente indicati "i criteri tecnici per l'attuazione delle azioni di risanamento... anche con riferimento ai tempi ed alle modalità di effettuazione delle stesse azioni da parte dei titolari degli impianti". La mancanza di termini certi impedisce di configurare ritardi od omissioni da parte degli enti competenti, e pregiudica anche la possibilità di intervenire per assicurare l'effettuazione degli interventi. In merito è stato posto anche un quesito alla Regione Toscana.

Con riferimento alle segnalazioni di inquinamento elettromagnetico derivanti dalla vicinanza di elettrodotti, un caso che merita di essere citato è quello di alcuni cittadini residenti in prossimità di una linea ad alta tensione (380 kV) i quali lamentavano di essere affetti da alcuni disturbi di salute a causa di tale vicinanza.

L'Arpat, anche dietro sollecitazione dell'Ufficio, ha effettuato le opportune misurazioni di campo elettromagnetico e di distanza della linea dall'abitazione al fine di accertare il rispetto delle prescrizioni dettate dal Dpcm. 23 aprile 1992 che fissa i limiti massimi di esposizione ai campi elettrico e magnetico (in proposito si ricorda ancora una volta che i limiti più restrittivi previsti dalla Legge-quadro n. 36/2001 sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, pur essendo in vigore, non saranno operativi sino all'emanazione del regolamento di cui all'art. 5).

La relazione ha confermato che sia i valori concernenti le misure dei campi magnetici sia la distanza dell'abitazione dalla linea erano inferiori rispetto a quanto prescritto nel suddetto Dpcm. In seguito, l'Enel ha presentato al Dipartimento delle politiche territoriali ed ambientali della Regione Toscana un progetto di risanamento dell'area che ha ottenuto il parere positivo dell'Arpat.

3.7.7 La rete delle grandi infrastrutture

Sono state presentate istanze per la bonifica acustica dei tratti autostradali e ferroviari ove forte è l'inquinamento acustico ed atmosferico per emissioni dei prodotti di combustione dei mezzi.

Per le segnalazioni relative all'inquinamento acustico proveniente dal rumore del traffico su tratti stradali urbani e ferroviari di interesse comunale, le pratiche sono state curate con la collaborazione del Difensore civico comunale competente per territorio.

È stata presentata più di una segnalazione relativa ad un tratto della rete ferroviaria che attraversa il territorio di Firenze, con problemi relativi non solo al transito dei treni e al conseguente rumore, ma anche all'attività di riscaldamento delle macchine motrici che produce un forte inquinamento ambientale, oltre che acustico.

Con riferimento al rumore provocato dal traffico autostradale, si segnala che nella maggior parte dei casi sono pervenute richieste d'intervento nei confronti dell'Anas al fine sollecitare l'adozione di accorgimenti, quali l'apposizione di pannelli fonoassorbenti, per ridurre l'inquinamento acustico.

Alle opere di bonifica acustica si applica il decreto del Ministero per la tutela dell'ambiente del 29.11.2000, entrato in vigore il 5.2.2001, in base al quale è fatto obbligo agli Enti proprietari delle strade di individuare, nei primi diciotto mesi di applicazione della norma, le aree dove sia stimato o rilevato il superamento dei limiti previsti e quindi di redigere un piano di risanamento da presentare ai Comuni ed alla Regione, da attuare nell'arco di quindici anni.

Purtroppo a fronte delle previsioni di legge, nella realtà si verificano spesso ritardi, anche di anni, che impongono l'opportunità di intervenire per l'adozione di misure di salvaguardia provvisorie, in attesa dell'attuazione delle disposizioni della legge e dell'approvazione dei piani di risanamento. In altri casi viene dato atto che gli interventi previsti nell'ambito del procedimento di valutazione di impatto ambientale ed inerenti la realizzazione di barriere antirumore, dune in terra, gallerie artificiali, pannelli fonoassorbenti per la mitigazione del rumore, pur se programmati, non saranno realizzati in tempi brevi.

Rimane dunque la problematicità connessa al fatto che gli interventi avvengono in tempi non compatibili con le esigenze,

reali ed urgenti, delle persone che vivono nelle immediate vicinanze delle infrastrutture. E se, per un verso, appaiono comprensibili le motivazioni addotte dall'ente competente a giustificazione del ritardo, per altro verso si lamenta la mancanza di concreti strumenti per assicurare la tempestività degli adempimenti.

3.7.8 Rifiuti solidi urbani

Le richieste di assistenza sono relative sia a problemi di inquinamento provenienti da impianti di smaltimento di rifiuti, sia a casi più lievi, ma altrettanto importanti per i cittadini dal punto di vista dell'igiene e della salubrità dell'ambiente, come le disfunzioni nell'attività di raccolta di rifiuti solidi urbani, che spesso rappresentano questioni da risolvere con urgenza.

In un caso sottoposto all'attenzione dell'Ufficio, e concluso con successo, alcuni cittadini hanno segnalato un problema relativo allo svolgimento del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani. Nella specie, la società appaltatrice del servizio per conto del Comune aveva improvvisamente interrotto la raccolta dei rifiuti e la pulizia del Chiostro sul quale si affacciavano le loro abitazioni asserendo che, da indagini svolte presso gli uffici comunali, esso risultava di proprietà di un Ente Ecclesiastico e richiedendo, per la continuazione del servizio, un'apposita richiesta scritta ed uno specifico pagamento.

Essendo l'interruzione del servizio avvenuta durante il periodo estivo, la situazione igienico-sanitaria del Chiostro era notevolmente degradata ed i cittadini residenti si erano trovati costretti a provvedere personalmente al conferimento dei rifiuti in una zona distante rispetto alla loro abitazione.

Considerata la necessità di risolvere il problema con urgenza e di individuare il soggetto competente a svolgere il servizio, il Difensore civico anzitutto si è attivato presso il Sindaco per avere informazioni sulla proprietà dell'area e sull'eventuale esistenza di un accordo fra i Comune e l'Ente Ecclesiastico nel caso in cui il Chiostro fosse effettivamente di proprietà di quest'ultimo. Essendo risultato che, in effetti, il Chiostro era stato depennato dall'elenco delle vie e piazze comunali dal 1980 e ne era stata riconosciuta la piena appartenenza al Capitolo ecclesiastico, è risultato che non era stata instaurata alcuna forma di accordo in merito allo svolgimento del servizio in questione. Pertanto, il Difensore civico ha deciso che l'unica via per risolvere amichevolmente il problema senza alcun ulteriore aggravio per i cittadini, fosse quella di intraprendere un'attività di mediazione fra tutti i soggetti, pubblici e privati coinvolti.

A tal fine, la soluzione che è parsa più veloce e pratica è stata quella di apportare una specifica deroga al divieto di accesso per i mezzi del servizio di igiene urbana. Tale soluzione potrà apparire logica e scontata ma la difficoltà del caso è stata quella di mettere tutti d'accordo in un lasso di tempo ragionevolmente breve affinché i cittadini continuassero ad essere destinatari di un servizio essenziale.

3.7.9 Multe elevate per mezzo di autovelox

Molti i cittadini che hanno lamentato di avere ricevuto una multa per eccesso di velocità, rilevata con apparecchiatura autovelox. Nella quasi totalità dei casi si critica la circostanza che non vi sia stata contestazione immediata della infrazione. Ormai costante è la giurisprudenza in merito. Numerose sentenze infatti dispongono la nullità del verbale della Polizia municipale a causa proprio della mancata contestazione immediata della sanzione. E' cioè venuto consolidandosi il principio per cui la mancata contestazione immediata non può essere giustificata da un disservizio della pubblica amministrazione. Nessuna esimente, infatti, va riconosciuta alle difficoltà di organizzare un servizio con doppia pattuglia nei casi in cui l'apparecchio consenta la rilevazione dell'infrazione prima che il veicolo sopraggiunga.

La contestazione immediata può agevolmente essere eseguita organizzando il servizio in modo più efficiente: in particolare è sufficiente che uno dei due vigili si posizioni accanto all'apparecchio autovelox mentre l'altro, distanziato di alcune decine di metri e avvertito mediante ricetrasmittente dell'autoveicolo che ha commesso l'infrazione è perfettamente in grado di fermare l'autoveicolo stesso.

La contestazione immediata ha un rilievo essenziale per la correttezza del procedimento sanzionatorio, per cui non può essere omessa ogni qualvolta sia possibile, con la conseguenza che la detta omissione costituisce una violazione di legge che rende illegittimi i successivi eventuali atti del procedimento amministrativo.

E' quindi auspicabile che tali valutazioni non siano rimesse di volta in volta agli agenti. L'obbligo di contestazione immediata, infatti, è imposto dall'art. 200 del Codice attuale solo quando è possibile fermare i trasgressori, un'affermazione vaga che non viene neppure chiarita dal Regolamento di esecuzione (art.384) che si limita a fare alcuni esempi non esaustivi.

3.7.10 Servizi di soccorso autostradale

E' stata lamentata da alcuni utenti l'inadeguatezza del soccorso stradale offerto dalla Società Autostrade s.p.a. sul tratto Firenze-Mare (A11), viene osservato che agli utenti non è dato sapere preventivamente il costo dell'intervento. Inoltre le colonnine di soccorso esistenti sono prive di microfono e dotate unicamente di un pulsante per la richiesta di soccorso, diversamente da quanto è contenuto nella direttiva del Ministero dei Lavori pubblici n. 4956/26 del 24/5/1999 (modificazione della direttiva 14/5/1998), la quale dispone che "... sull'intera rete devono essere installate e tenute in perfetta efficienza colonnine SOS di tipo fonico bicanale...in quanto ciò consente agli utenti di descrivere le cause della richiesta di intervento. Ciò è essenziale per l'individuazione da parte della centrale operativa dell'intervento più efficace e idoneo".

Pertanto, le colonnine SOS attualmente in funzione risultano non conformi a quanto prescritto dalla disposizione richiamata. Il Difensore civico è intervenuto segnalando l'opportunità di provvedere a questo adeguamento, anche nella considerazione che sono attivi già da tempo servizi tecnologicamente evoluti (Telepass e Viacard), venendo così incontri a molti disagi e inconvenienti che gli interessati incontrano nella fruizione del servizio.

3.7.11 Consorzi di bonifica

Molti cittadini si sono rivolti al Difensore civico per ottenere chiarimenti ed essere confortati da pareri relativi alla legittimità dell'invio di cartelle esattoriali da parte dei Consorzi di bonifica presenti sul territorio della nostra regione. La Lr. 34/94 ha fatto sì che tali Consorzi abbiano ampliato la propria estensione territoriale allargando il raggio d'azione a zone anche non agricole, contrariamente a quanto accadeva in passato. Infatti, precedentemente alla emanazione della norma predetta, veniva sostanzialmente applicato un criterio di beneficio diretto, mentre la legge attuale applica il principio del beneficio indiretto (presunto) per tutti i cittadini, i quali dunque, senza distinzione, sono tenuti a pagare le bollette inviate dal Consorzio. Non c'è dubbio alcuno sulla doverosità di tale pagamento.

Peraltro, è percezione diffusa che vi sia assenza di collegamento tra l'opera svolta (altrove) dai Consorzi rispetto alle zone in cui sono allocati gli immobili ai cui proprietari è richiesto il pagamento. Anche a questo proposito va ribadita la incompletezza delle comunicazioni agli utenti che, per ottenere informazioni e/o chiarimenti in merito a quanto loro pervenuto, hanno come punto di riferimento i numeri di telefono indicati sui bollettini che

risultano però essere perennemente occupati, senza la possibilità per l'utente di far capo ad un responsabile del procedimento.

Un ulteriore problema riscontrato relativamente ai Consorzi di bonifica concerne la fatturazione di pagamenti sulla base delle risultanze catastali non aggiornate. Pur se legittimo appare l'invio della cartella al presunto titolare dell'immobile assoggettato all'onere di contribuzione, senz'altro meno comprensibile è la perseveranza di alcuni Consorzi nel non voler prendere in considerazione le prove documentali fornite dall'interessato per dimostrare che, per gli anni di imposta considerati, era già venuta meno la titolarità del bene per il quale il contributo viene richiesto. È accaduto che un Consorzio di bonifica negasse evidenza ad atti che dimostravano senza possibilità di dubbi che il bene era stato ceduto diversi anni prima di quelli oggetto di imposizione. L'intervento del Difensore civico ha, in questo caso, avuto effetti solo parziali, non riuscendo ad ottenere la totale eliminazione delle cartelle di pagamento.

3.7.12 Le strade vicinali

Ancora oggi vi sono difficoltà non indifferenti nella individuazione e distinzione tra strade vicinali private e strade vicinali di uso pubblico, nonostante che dottrina e giurisprudenza abbiano sempre dedicato grande attenzione all'istituto in questione. La classificazione di una strada come vicinale pubblica anziché vicinale privata è di importanza notevole in considerazione delle conseguenze e degli effetti giuridici che possono derivare, comportando - all'atto pratico - un intervento rilevante dei Comuni sulla manutenzione e gestione di essa, dal momento che per le vie vicinali pubbliche il Comune ha l'obbligo di concorrere nelle spese di manutenzione, sistemazione e ricostruzione, essendo tale concorso meramente facoltativo per le vie vicinali private e limitato ad 1/5 della spesa.

I dubbi e i contrasti, anche aspri, sorgono in virtù del fatto che la vicinalità di una strada può dimostrarsi con ogni mezzo di prova, senza che occorra necessariamente un atto scritto. Neppure l'inclusione nell'elenco delle strade vicinali del Comune viene considerata una prova decisiva della sua natura vicinale, potendosi considerare solo un indizio che ammette la prova contraria, come ad esempio, il transito *ab immemorabile* da parte della collettività.

Da qui la difficoltà evidenziata, perché se da un lato per la dimostrazione della vicinalità della strada è sufficiente il concorso di alcuni elementi, dall'altro, ammettendosi la prova contraria, viene determinandosi estrema incertezza nella individuazione del carattere pubblico o privato della strada medesima. Ciò accade anche, e soprattutto perché, mentre gli elenchi delle strade

ordinarie hanno carattere obbligatorio, gli elenchi delle strade vicinali hanno soltanto valore di atti interni all'amministrazione e non sono obbligatori

D'altra parte, le norme di legge che disciplinano la compilazione dell'elenco delle strade vicinali sono vaghe e indeterminate rispetto a quelle relative alla formazione dell'elenco delle altre strade. In pratica, l'atto di declassificazione con cui un Comune delibera la cancellazione dall'elenco delle strade comunali iscrivendola fra quelle vicinali probabilmente è l'unico elemento di sicura prova della vicinalità di una strada.

Nei casi di cui siamo venuti a conoscenza, si è dubitato da parte degli utenti della corretta ed imparziale individuazione della natura delle strade da parte della pubblica amministrazione. Come larga parte della più autorevole dottrina sostiene, sarebbe dunque quanto mai opportuno rendere obbligatoria la compilazione di elenchi di strade vicinali pubbliche per eliminare l'incertezza evidenziata ed evitare così di alimentare il contenzioso sulla classificazione di esse.

3.8 Attività commissariale

Gli ultimi mesi del 2001 hanno visto, per quanto concerne la Regione Toscana, l'adozione di una nuova legge di disciplina dei *Commissari ad acta* (Lr. 53/2001) e del relativo regolamento di attuazione, ma soprattutto hanno visto l'entrata in vigore della legge costituzionale 3/2001, e la conseguente abolizione dell'art. 130 della Costituzione.

La riforma del Titolo V, in effetti, non ha determinato solo una diversa articolazione del potere legislativo tra lo Stato e le Regioni, ma ha prodotto anche importanti cambiamenti in materia di controllo sugli atti degli Enti locali. La Regione Toscana, giocando d'anticipo anche rispetto alle elaborazioni della dottrina, ha approvato nei primi giorni di quest'anno una legge (Lr. 2/02) con la quale ha disposto la soppressione del Comitato regionale di Controllo e dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli Enti locali e dei consorzi costituiti tra Enti locali ed ha contestualmente attribuito al Difensore civico regionale i poteri sostitutivi già di competenza del Co.re.co. in tema di bilanci di previsione e di dissesto degli Enti locali.

La relazione annuale è l'occasione per fare il punto sullo stato della materia, per esaminare nel dettaglio le modifiche che sono intervenute, per esprimere alcune prime valutazioni, nonché per avanzare delle proposte che tengano conto dell'impatto della riforma in riferimento ai problemi concreti che sono stati riscontrati.