

condizionato a prendere visione e ad estrarre copia dei documenti che possano essere utili all'espletamento del loro mandato che l'ordinamento riconosce loro. Vorrei ricordare che il Consigliere, a differenza del cittadino, gode di una qualificata ed ampia posizione di pretesa all'informazione *ratione offici* rispetto alla quale non gli sono opponibili ragioni di riservatezza, né è consentito agli uffici comunali di "sindacare il nesso intercorrente tra l'oggetto delle richieste del consigliere e le modalità di esercizio del *munus* da questi espletato" (Cons.Stato sez. V, 2 settembre 2005, n.4471). Quello del Consigliere comunale è, insomma, un "diritto soggettivo pubblico finalizzato", connesso al suo ruolo istituzionale e dunque ogni limitazione di tale diritto "interferisce con la potestà istituzionale del consiglio comunale di sindacare la gestione dell'ente, onde assicurarne –in uno con la trasparenza e la piena democraticità- anche il buon andamento". Certo, anche i Consiglieri devono rispettare alcune regole generali miranti ad assicurare il buon funzionamento degli uffici e quindi, sempre per usare le parole della citata sentenza del Consiglio di Stato, non possono "abusare del diritto di informazione piegandone le alte finalità a scopi meramente emulativi o aggravando eccessivamente, con richieste non contenute entro i limiti della proporzionalità e della ragionevolezza, la corretta funzionalità amministrativa dell'Ente".

f) diritto di accesso alle informazioni ambientali: una particolare forza ed intensità è riconosciuta dall'ordinamento giuridico al diritto di accesso in materia ambientale. La normativa comunitaria (culminata nella Direttiva 2003/4/CE) da anni sancisce la necessità di riconoscere a qualsiasi persona, fisica o giuridica, la più ampia potestà di accesso alle informazioni ambientali in possesso delle autorità pubbliche, per garantire alla collettività una diffusa conoscenza delle problematiche ambientali e, di conseguenza, un attento controllo sulle scelte e sulle azioni delle amministrazioni competenti in materia. Il legislatore nazionale ha dato attuazione alle norme comunitarie con il d.lgs. 19 agosto 2005, n. 195 ponendo l'accento, da un lato, sul dovere delle autorità pubbliche di mettere a disposizione dei cittadini, prima ancora che questi le richiedano, tutte le informazioni attinenti l'ambiente; dall'altro, sul riconoscimento del diritto ad ottenere le informazioni ambientali "a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse" (art.3). E' evidente come neppure la nostra Provincia –che talvolta rischia di utilizzare impropriamente la propria speciale autonomia per 'selezionare' i doveri imposti

dall'ordinamento- possa sottrarsi né all'obbligo di dare attuazione ai principi statuiti dalla normativa comunitaria nella materia considerata, né ai vincoli posti dalla disciplina nazionale che ha determinato “i livelli essenziali di tutela validi per l'intero territorio nazionale anche in questo settore” (così si è espressa la Corte Costituzionale nella sentenza 1 dicembre 2006, n. 399 dichiarando l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale posta dalla Regione Friuli-Venezia Giulia su alcuni articoli del d.lgs.195/2005). Semmai, la Provincia è chiamata ad adeguare la propria legislazione in materia ambientale dando attuazione alla Direttiva comunitaria, ma fino ad allora devono considerarsi applicabili le norme dettate dal decreto legislativo. Ciò significa che i cittadini trentini (e naturalmente, lo stesso Difensore civico cui l'art. 7 del decreto attribuisce espressamente la tutela bonaria dei dinieghi di accesso alle informazioni ambientali, come riportato nella nota inserita negli Allegati) hanno un pieno diritto di acquisire le informazioni ambientali –naturalmente nel rispetto degli scarsi limiti previsti dalla legislazione nazionale- e che le autorità pubbliche (Provincia, Agenzia per l'ambiente, Comuni, Comprensori) hanno il dovere di mettere a disposizione in modo sistematico, aggiornato, comparabile, facilmente consultabile tutte le informazioni relative all'ambiente che si trovano in loro possesso. Anche in questo settore, l'era della ‘gelosia’ informativa e della prudente reticenza è definitivamente conclusa. Dobbiamo solo rendercene conto.

3. PROBLEMI DI RILIEVO PROVINCIALE

Si riportano in questo terzo capitolo le questioni di maggior interesse affrontate nel corso del biennio in esame sulle quali si richiama l'attenzione del legislatore provinciale e dell'esecutivo provinciale stesso perché valutino sia l'opportunità di porre nuove norme o di integrare le norme esistenti al fine di eliminare le criticità rilevate, sia di modificare le procedure amministrative per renderle più adeguate alle esigenze di miglioramento dell'azione dei pubblici uffici.

3.1 Procedimento per i ricorsi gerarchici.

E' stato già segnalato al Presidente della Giunta provinciale ed al Presidente della prima Commissione consigliare come l'attuale procedura seguita nei casi di ricorso gerarchico (che si hanno quando il cittadino impugna in sede amministrativa un provvedimento che ritiene illegittimo o inopportuno, chiedendone il riesame all'autorità gerarchicamente superiore a quella che ha emanato l'atto impugnato) non appaia adeguata a garantire il massimo grado di imparzialità che l'ordinamento connette alla funzione 'giustiziale' dei ricorsi amministrativi. Infatti, benchè lo schema del ricorso gerarchico preveda, in via di principio, che vi sia un organo dotato di poteri di supremazia che gli consentono di annullare o modificare d'autorità gli atti posti in essere dall'organo subordinato, risolvendo *ex auctoritate sua* una controversia sorta tra cittadino e amministrazione, nei casi concreti di cui abbiamo avuto modo di occuparci la Giunta provinciale adotta le sue decisioni riferendosi ad un parere emesso *dallo stesso ufficio che ha emanato il provvedimento impugnato*. E' evidente, credo, l'irragionevolezza di tale modalità procedurale: il cittadino chiede alla Giunta provinciale di esaminare la legittimità o il merito di un provvedimento amministrativo emanato da un ufficio della Provincia stessa e si attende che la Giunta si ponga —come richiesto dall'ordinamento- in una posizione di neutralità e dunque formalizzi la sua decisione in relazione ad una autonoma considerazione del caso. Quanto accade in realtà è che la Giunta decide sul ricorso gerarchico in base alle valutazioni espresse dal medesimo ufficio che ha emanato il provvedimento la cui legittimità o il cui merito sono in discussione, concludendo il proprio

riesame con il rigetto dell'impugnazione del cittadino e la conferma della decisione già adottata. Ciò comporta, evidentemente, il fallimento dell'autodichia, cioè della giurisdizione domestica, della pubblica amministrazione, il cui giudizio non è neutrale e di conseguenza non rappresenta un reale strumento di giustizia per il cittadino.

Alla luce di queste brevi considerazioni, appare dunque necessario sollecitare **l'introduzione di una procedura concretamente rispettosa dei caratteri giustiziali del ricorso gerarchico**: la Giunta potrebbe, ad esempio, affidare l'esame della controversia al Servizio legale che, sia pure sulla base dell'istruttoria svolta dal Servizio competente per materia, garantirebbe una maggior imparzialità nell'esame dei profili giuridici, restituendo al rimedio amministrativo in discussione la necessaria credibilità. Non si può peraltro negare che soprattutto in questo periodo, a fronte di condizioni di crescente difficoltà economica per le quali molti rinunciano ad utilizzare i rimedi contenziosi di natura giurisdizionale, sarebbe davvero importante rafforzare l'efficacia e la qualità dei rimedi amministrativi, la cui gratuità e tempestività rappresentano elementi di sicuro interesse per i cittadini. Ci si augura che Consiglio e Giunta provinciale prendano attentamente in considerazione il problema, individuandone le soluzioni più appropriate.

3.2 Interventi edilizi ammessi al piano “Risparmio casa”.

Il tema oggetto di questo paragrafo, per il quale si interpella il legislatore provinciale, prende le mosse da un caso decisamente emblematico, per il quale il nostro Ufficio non ha potuto trovare una soluzione positiva, pur rilevando l'iniquità della situazione: una giovane coppia di futuri sposi ha aderito al piano provinciale “Risparmio casa” accantonando le somme necessarie per accedere al contributo provinciale. Avendo deciso, per ragioni economiche, di sopravvivere la casa dei genitori, realizzando così un nuovo appartamento, anziché acquistare casa sul mercato immobiliare, la coppia non è stata ammessa al contributo perché la legge provinciale (art.53, comma 1 della l.p.21/1992) definisce la sopraelevazione –anche per la realizzazione di un nuovo alloggio- quale **intervento di risanamento** laddove i benefici del piano “Risparmio casa” sono erogabili solo per acquisti o nuove costruzioni (art.42, l.p.21/1992). I giovani si sono allora rivolti all'Agenzia delle entrate, pensando di poter accedere almeno ai benefici fiscali introdotti dalla l.27 dicembre

1997, n.449 per tutte le opere di recupero del patrimonio edilizio ma hanno ricevuto un nuovo diniego: per lo Stato, infatti, la sopraelevazione di un edificio con la realizzazione di nuove superfici e nuovo volume nonché la modifica di destinazione d'uso costituisce senz'altro una nuova costruzione, come tale non rientrante nelle tipologie di intervento (manutenzione ordinaria e straordinaria, risanamento conservativo e ristrutturazione edilizia che, pure comportando interventi assai corposi, non configurano MAI la costruzione di un nuovo appartamento) ammesse al beneficio. Alla giovane coppia, dunque, è stato impossibile accedere a qualsiasi tipo di sostegno economico per una surreale contraddizione normativa tra norme provinciali e norme dello Stato: immagino che sia superfluo ogni commento di merito sull'iniquità della situazione, che vede mortificato nel caso concreto un progetto di vita per il quale, in teoria, tante parole vengono solitamente spese dalla politica. L'ordinamento provinciale ha negato il dovuto sostegno ad una coppia di nubendi che per quattro anni si è impegnata ad accantonare le somme necessarie per l'acquisto (o la costruzione) della futura casa secondo quanto disposto dalla normativa, ponendo una norma che contrasta in realtà con i principi sanciti dall'ordinamento statale.

Mi spiego. Oltre alla già richiamata 1.449/1997, che individua con precisione gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente distinguendoli dalle nuove costruzioni, anche la giurisprudenza amministrativa ha in più occasioni precisato cosa si deve intendere per 'risanamento': *"si ha risanamento conservativo nel caso di opere che non comportino l'aggiunta di un quid novi rispetto alla struttura esistente e che siano tendenti ad un utilizzo più razionale e tecnicamente meglio attrezzato, anche sotto il profilo igienico, dell'immobile, senza che tale più proficua utilizzazione possa configurare una nuova unità immobiliare"* (C.d.S.V, 25 giugno 2002, n.3438, tra le tante). Peraltro, lo stesso TU dell'edilizia (dPR 6 giugno 2001, n.380) considera interventi di nuova costruzione tutti quegli interventi comportanti l'alterazione di volumi e superfici delle unità immobiliari, nonché modifiche delle destinazioni d'uso (art.3 L). Ciò significa che la sopraelevazione di un edificio esistente destinata alla realizzazione di una nuova unità abitativa costituisce una nuova costruzione, e non certo un 'risanamento edilizio'! La norma provinciale appare dunque in contrasto —oltre che con un principio di pura logica—

con i principi giuridici cui si attiene l'ordinamento (sia in materia edilizia, sia in materia fiscale): è innegabile che la costruzione di un nuovo alloggio sia da riconoscersi tale su qualunque 'piano' vengano gettate le fondamenta, purchè naturalmente si realizzi un'unità abitativa che prima non esisteva affatto e per la quale debba essere rilasciata una concessione edilizia, debba essere iscritto il bene nei registri catastali, debba essere pagata l'ICI sulla prima casa. Credo insomma che sia necessario intervenire sulla norma provinciale, eliminandone l'illogicità segnalata ed armonizzandone il contenuto alla univoca disciplina statale anche se, purtroppo, tale intervento non sanerà certo la profonda delusione (per tacere del sacrificio economico...) provata dalla giovane coppia di fidanzati nei confronti delle incongruenze dell'ente pubblico.

3.3 Restituzione contributi edilizia agevolata.

Si tratta di una questione che, come spesso accade, ha risvolti umanamente pesanti oltre che giuridicamente perfezionabili; anche per questo caso è il legislatore provinciale a doversi fare carico delle valutazioni connesse alla modificabilità della norma, al fine di adeguarla alle nuove esigenze sociali. Una coppia di coniugi con tre figli minori si è trovata nella necessità di mettere in vendita la casa di famiglia in seguito a separazione coniugale (omologata dal Tribunale), al fine di ripianare i debiti esistenti. I coniugi avevano usufruito, al momento dell'acquisto dell'alloggio, delle agevolazioni previste dalla l.p.21/1992 e, poiché non hanno soddisfatto le condizioni poste dalla legge (occupazione dell'alloggio beneficiato per un periodo minimo di dieci anni, art.82 comma 1) né sono riusciti ad operare una delle scelte previste dal legislatore (trasferimento del contributo su altro alloggio con requisiti per l'edilizia agevolata o su altro soggetto acquirente avente i requisiti previsti per l'edilizia agevolata, art.84 comma 2; oppure notifica ad ITEA per l'esercizio del diritto di prelazione sull'acquisto, art. 83 comma 2), hanno dovuto restituire totalmente il contributo percepito dalla Provincia al fine di liberare l'alloggio da ogni vincolo e obbligo, potendolo così vendere a qualsiasi altro soggetto ma perdendo il diritto di accedere in futuro ad altre agevolazioni (art.83 comma 7).

Purtroppo, non è stato possibile per il Servizio provinciale competente individuare una procedura di maggior favore per i cittadini coinvolti, che tenesse in debita

considerazione le particolari circostanze (separazione) che li avevano obbligati a vendere l'alloggio prima della scadenza prevista dalla norma. Per la verità, il Servizio aveva ritenuto che essendo intervenuta una separazione 'consensuale' e dunque essendovi sostanziale condivisione delle scelte tra i coniugi, non apparisse giustificata una particolare attenzione al caso da parte dell'amministrazione; argomento questo di portata assai risibile, poiché è evidente che in caso di difficoltà economiche familiari la separazione consensuale risulta essere la via meno costosa per definire le pendenze e concludere la convivenza. In ogni caso, è vero che la disciplina provinciale in vigore in materia non contempla eccezioni legate a cause di forza maggiore, o a gravi e giustificati motivi (che sono previsti per autorizzare la locazione o la costituzione di un diritto reale di godimento sull'alloggio, ma non la sua vendita; così art.82 comma 1) che consentano una diversa considerazione del caso. Va notato, ad esempio, che nella medesima vicenda l'Agenzia delle entrate aveva annullato l'atto di revoca delle agevolazioni 'prima casa' concesse ai coniugi, interpretando estensivamente il concetto di 'forza maggiore'; ritenendo cioè che la rivendita dell'immobile "dipendeva da omologa di separazione coniugale confermata dal Presidente del Tribunale e derivata non da una manifesta volontà delle parti contraenti bensì *da una causa di forza maggiore originata da un provvedimento giudiziario emesso dal Tribunale competente*" e rinunciando così alla restituzione delle somme inizialmente richieste agli interessati.

Si tratta insomma di verificare se possa essere inserita nella legislazione provinciale in materia una norma che contempi i casi di grave debolezza familiare –purtroppo sempre più frequenti nella nostra società–, individuando forme idonee e prudenti di tutela per chi si trovi costretto a cedere prima del tempo l'alloggio, nell'impossibilità di ovviare altrimenti a situazioni debitorie impegnative e magari in presenza, come nel caso in oggetto, di figli minori cui assicurare la necessaria protezione.

3.4 Limiti di reddito per alloggi pubblici.

La questione è stata sottoposta all'attenzione dell'assessore competente poiché riguarda un problema di ordine generale, riferito alle situazioni di temporaneo (e ridotto) aumento del reddito in capo ad assegnatari di alloggi pubblici. Mi riferisco, ad esempio,

alla titolarità dei gettoni di presenza per mandato politico, alle retribuzioni dei figli studenti che svolgono lavoro stagionali o prestazioni occasionali, ai premi erogati *una tantum* dal datore di lavoro: somme tutte non certo caratterizzate da continuità e stabilità che, seppur potrebbero essere computate ai fini di un corrispondente temporaneo aumento del canone — come sembrerebbe disporre l'art.6 comma 3 della l.p.15/2005-, non dovrebbero tuttavia dar luogo alla revoca del provvedimento di assegnazione dell'alloggio pubblico per superamento dei limiti di reddito. La preoccupazione espressa dai cittadini è invece quella di dover rinunciare prudenzialmente a qualsiasi attività che potrebbe determinare una variazione della loro condizione economica, ancorchè per somme modeste e temporalmente limitate, pur di non oltrepassare la soglia reddituale, perdendo di conseguenza il diritto alla permanenza nell'alloggio occupato.

L'esame della legge provinciale n.15/2005 e del regolamento di esecuzione n.18-71/2006 non consente di affermare che tale preoccupazione sia esagerata: le norme infatti prevedono che annualmente venga svolta la verifica sulla permanenza dei requisiti economico-patrimoniali degli assegnatari con il metodo ICEF, sulla base dei dati riferiti all'anno precedente (art.4 reg.71/2006). Qualora vi sia superamento del limite di condizione economico-patrimoniale previsto ai fini del mantenimento dell'alloggio, l'ente dispone la revoca dello stesso ed il cittadino deve darvi esecuzione entro un anno o, se vi sono gravi e giustificati motivi, entro due anni (art.9 comma 4 l.p.15/2005). E' ben vero che le norme prevedono la possibilità di rinnovare il contratto di locazione in assenza del requisito economico per la permanenza (art.6 comma 2 legge, art.16 reg.), ma tale possibilità è condizionata, fino ad essere quasi vanificata, dalla presenza di uno dei seguenti fattori: l'esaurimento della graduatoria riferita all'ambito territoriale interessato; la presenza nel nucleo familiare di un invalido almeno al 75% o di un minore con gravi difficoltà; la particolare composizione del nucleo, in cui vi sono esclusivamente soggetti ultrasessantacinquenni o coppie la cui somma di età non sia inferiore ai 125 anni.

Se dunque il limite di reddito fissato dovesse dimostrarsi facilmente superabile anche nei casi inizialmente richiamati ad esempio, sarebbe credo opportuno fare una riflessione sul problema, eventualmente procedendo ad inserire nel regolamento di esecuzione una norma che disciplini queste particolari situazioni di temporaneo e contenuto reddito

aggiuntivo, che certamente non mettono i nuclei familiari interessati nella condizione di rivolgersi al libero mercato per locare o acquistare una casa di abitazione mentre giustificano semmai un adeguamento del canone, fintanto che sia presente la quota eccedente il limite.

3.5 Proporzionalità delle sanzioni.

Le presenti riflessioni nascono da un caso particolare, il cui protagonista è stato ancora una volta un giovane impegnato a realizzare la sua prima casa ed al quale la Provincia aveva riconosciuto un contributo per il risanamento dell'alloggio ai sensi dell'art.55 della l.p.21/1992. Il cittadino aveva però dovuto restituire il contributo ricevuto per aver richiesto con circa un mese di ritardo la proroga dei lavori in corso, non soddisfacendo, come gli è stato contestato dagli uffici, le condizioni poste dalla legge che dispone: “qualora il richiedente non provveda a realizzare le opere di risanamento nel termine assegnato (...) è tenuto a restituire i contributi già erogati” (art.57 comma 5).

Nel dialogo con il Servizio competente, il nostro ufficio aveva sostenuto che prevedere una sanzione così drastica a fronte di un ritardo di ridotta entità appariva decisamente eccessivo, considerando soprattutto il fatto che le opere per le quali il contributo era stato erogato erano in corso di realizzazione, benché avessero subito ritardi per ragioni estranee alla volontà del committente. Purtroppo, l'assenza in capo al cittadino di ogni dimestichezza con le regole degli adempimenti burocratici e la mancanza di qualsivoglia avviso dell'amministrazione in ordine all'approssimarsi della scadenza temporale non hanno favorito la tempestiva presentazione della richiesta di proroga, che avrebbe consentito il mantenimento del contributo. Di conseguenza, il Servizio non ha potuto che confermare la correttezza della sanzione erogata in relazione all'inadempimento del cittadino.

Quanto si vuole dunque sottoporre al vaglio del legislatore è una verifica della proporzionalità o meno della sanzione applicata: può un semplice ritardo nella comunicazione della necessità di prorogare il termine per il completamento dei lavori in corso giustificare la revoca del contributo, erogato proprio al fine di garantire una (parziale) copertura dei lavori svolti? Non sarebbe invece equo prevedere all'interno delle norme

citare una diversa progressione sanzionatoria che ad un mero ritardo, purchè adeguatamente giustificato, attribuisca magari una sanzione pecuniaria (ad esempio di riduzione percentuale del beneficio riconosciuto) anzichè direttamente la massima sanzione comminabile? Se invece si volesse mantenere l'estrema severità dell'attuale disciplina, si provveda almeno a temperarne gli effetti iniqui attraverso una adeguata informazione e comunicazione ai cittadini interessati, i quali devono sapere con certezza e senza dubbio alcuno quali sono gli adempimenti che sono tenuti ad ottemperare, permettendo di conseguenza alla stessa amministrazione di distinguere tra chi non rispetta volutamente le regole e chi invece ha solo qualche comprensibile problema a districarsi tra i meandri della burocrazia. E che necessita solo di un ausilio discreto per non dimenticare scadenze importanti.

3.6 Modalità di revoca dall'incarico di Consultore.

Vorrei dedicare alcune brevi riflessioni alla disciplina relativa alla figura dei Consultori, prendendo spunto da un caso di cui l'Ufficio è stato chiamato ad occuparsi nel corso del 2006. La l.p.3 novembre 2000, n.12 (*"Interventi a favore dei trentini emigrati all'estero e dei loro discendenti"*) prevede, all'art.3, che la Giunta provinciale nomini dei "consultori" quali propri referenti per la definizione e l'attuazione degli interventi a favore dei trentini residenti all'estero, con competenza circoscritta al territorio del Paese nel quale lo stesso consultore risiede. Tale nomina avviene, di norma, in base alle segnalazioni pervenute all'organo di governo provinciale da parte di organismi associativi, oppure delle nostre rappresentanze consolari o dei comitati di italiani all'estero ed ha la medesima durata della legislatura in corso. Non essendovi alcun riferimento normativo specifico ai profili di 'fiduciarietà' dell'incarico —che consentirebbe di procedere agevolmente alla rimozione dall'incarico con il solo venir meno del rapporto di fiducia tra nominante e nominato— alla procedura di nomina, seppur sinteticamente delineata, si sarebbe dovuto affiancare una procedura di revoca chiaramente individuata.

Invece, la legge si limita a statuire che *"In caso di dimissioni, di impossibilità ad espletare il proprio mandato o di inadempienze, i consultori sono sostituiti dalla Giunta provinciale facendo riferimento ai nominativi già segnalati, ovvero per diretta scelta"*

(art.3 comma 5). La genericità della previsione normativa (che neppure parla di revoca) porta, come dimostrato dal caso concreto cui si fa riferimento –sul quale è aperto un contenzioso amministrativo-, ad affrontare con modalità approssimative l'eventuale decisione di procedere alla sostituzione della persona titolare dell'incarico. L'assenza di una espressa disciplina del procedimento di revoca finisce per tradursi nella mancata garanzia del principio di contradditorio con l'interessato, cui neppure vengono contestate (come accaduto) le eventuali inadempienze che, secondo la legge provinciale, potrebbero portare alla sostituzione del consultore.

Sarebbe dunque opportuno procedere in sede legislativa per disporre le necessarie integrazioni alla normativa, evitando il futuro riproporsi di incertezze e di inevitabili incongruità procedurali, che possono facilmente tradursi in vere e proprie illegittimità.

3.7 Definizione procedure di esproprio in Vallarsa.

La problematica qui presentata, a differenza delle precedenti, non investe le funzioni del Consiglio provinciale ma necessita di uno sforzo conclusivo da parte degli uffici competenti che, pur essendo stati interpellati dal nostro ufficio già nel corso del 2005, non hanno ancora provveduto a definire e regolarizzare le attività espropriative svolte negli anni 90 sulla viabilità di Vallarsa (s.p.89 e s.p.219). In sintesi, a seguito della realizzazione o dell'ampliamento delle strade provinciali nel citato comune catastale, numerosi cittadini si sono trovati coinvolti in una procedura addirittura priva delle necessarie chiarezze documentali (mancanza dei frazionamenti, discordanza tra mappe catastali e situazione reale...), neppure conclusasi con un decreto definitivo di esproprio e la conseguente erogazione degli indennizzi né tantomeno con una regolarizzazione tavolare.

Benchè siano state eseguite, e da tempo, le opere stradali, ai cittadini interessati non è stata tuttavia garantita la corrispondente tutela giuridica prevista dall'ordinamento: al sacrificio della proprietà privata senza la corresponsione del dovuto ristoro economico (questione già di per sé di sicura gravità) si somma inoltre la paralizzante incertezza sullo stato tavolare delle particelle e sulla determinazione dei confini di proprietà, che impedisce ai privati di compiere qualsiasi atto di disposizione dei beni (che sia una compravendita o una divisione ereditaria).

Pur non comprendendo le ragioni di un talmente abnorme ritardo procedurale, non si intende negare la complessità del caso, considerando altresì che nel 1998 è stata nominata una apposita Commissione per il ripristino del Libro fondiario in Vallarsa, proprio allo scopo (come previsto dalla legge regionale 3/1983, art.1) di predisporre un riordino della situazione tavolare della zona, contraddistinta, per utilizzare le parole del legislatore, da *“grave sconcordanza fra lo stato tavolare-catastale e quello di fatto”* (art.1). Ed è appunto alla luce dell'attività in corso di svolgimento da parte della Commissione (con la quale il nostro ufficio ha avuto frequenti rapporti per segnalare i casi ancora pendenti) che appare assolutamente necessario che i servizi provinciali competenti garantiscano finalmente una conclusione delle procedure aperte, consentendo di conseguenza alla Commissione per il ripristino di assicurare anche la regolarizzazione della particolare situazione richiamata, con positivi esiti sia per la Provincia proprietaria delle opere stradali coinvolte nel riordino sia per i cittadini proprietari dei fondi interessati. Peraltro, alla fine del gennaio scorso l'Assessore competente allora in carica garantiva che entro il 2007 la vicenda sarebbe stata definita: purtroppo, a maggio 2008 la procedura non si è ancora conclusa.

3.8 Inquinamento atmosferico proveniente da settore agricolo.

Una delicata questione che è stata sottoposta all'Ufficio e che crea comprensibilmente allarme nella cittadinanza è quella relativa all'esecuzione dei controlli sull'utilizzo dei prodotti fitosanitari nell'ambito delle attività agricole sul territorio provinciale. Benchè vi sia un ampio e dettagliato quadro normativo, nazionale ed europeo, che disciplina l'impiego di tali prodotti e benchè siano numerosi ed accurati gli studi e gli approfondimenti svolti in materia (in particolare sul fenomeno di 'deriva' e cioè di dispersione nell'aria dei prodotti antiparassitari rispetto all'area oggetto del trattamento) sia dall'Azienda provinciale per i servizi sanitari sia dall'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente, non è tuttavia chiaro quale sia il soggetto istituzionalmente preposto ad esercitare una puntuale funzione di controllo sulle irrorazioni effettuate nel trattamento dei frutteti e delle coltivazioni. In particolare, laddove l'uso degli antiparassitari è più intenso ed avviene in prossimità dei centri abitati, i cittadini si interrogano con comprensibile preoccupazione sull'effettivo rispetto, da parte degli agricoltori, delle

prescrizioni e dei limiti posti alla suddetta attività. Ma a chi rivolgersi per chiedere una pronta verifica sui trattamenti in corso o da poco conclusisi? Ricordo che è stato recentemente approvato dalla Giunta provinciale (delib.n.400 del 3 marzo 2006) un Protocollo di norme di comportamento sull'utilizzo dei prodotti fitosanitari in prossimità dei centri abitati per la tutela della salute dei cittadini e dell'ambiente, nel quale si rinvia alla disponibilità dei Comuni il recepimento delle prescrizioni in esso contenute e, di conseguenza, la possibilità di applicare sanzioni pecuniarie nei casi di violazione. Ma nulla si dice su quale sia la struttura che deve compiere gli accertamenti e le rilevazioni necessari per verificare se siano stati o meno superati i limiti di accettabilità delle emissioni inquinanti determinate dall'uso dei fitofarmaci. E per questo, i cittadini si trovano nell'impossibilità di interpellare con sicurezza un servizio/ufficio dal quale ottenere risposte sicure sulla reale situazione in cui versa l'aria che stanno respirando: l'APPA rinvia all'APSS negando la propria competenza in materia di salute; l'APSS non può intervenire se prima l'APPA non segnala il superamento dei limiti di pericolosità per la salute...

L'assurdo esito di questa situazione di *impasse* sembra essere che, nonostante tutte le conoscenze e competenze maturate in materia di utilizzo dei fito-farmaci, la tutela della salute dei cittadini rimane sostanzialmente disattesa. Per questo è assolutamente doveroso intervenire.

3.9 Opere stradali e diritti dei proprietari.

E' con una certa monotona regolarità che l'ufficio viene interpellato dai cittadini per intervenire nei confronti dei servizi provinciali preposti alla realizzazione o alla gestione della rete viabilistica del nostro territorio. I problemi rappresentati sono molteplici: chiusura di accessi ai fondi da sempre utilizzati oppure pericolosità degli accessi esistenti o predisposti *ex novo* a seguito delle modifiche del tracciato stradale; scarsa manutenzione con i disagi che ne conseguono; danni alle proprietà provocati o nel corso dei lavori o a distanza dall'esecuzione degli stessi; mancanza di barriere acustiche; incuria e abbandono dei terreni adiacenti l'opera, il cui ripristino o comunque riordino si trascina nel tempo. L'impressione che ne deriva è quella che molti e lodevoli sforzi vengano impiegati

dall'amministrazione nel progettare le opere, tralasciando però di considerare con attenzione gli effetti e le ricadute che tali opere avranno sui fondi e sugli immobili limitrofi: l'attenzione è focalizzata sul 'grande' e spesso –anche se non sempre, naturalmente!- non si riesce a vedere il 'piccolo'. I cittadini invece sanno apprezzare quando l'amministrazione trova spazio, nella realizzazione della rotatoria o nell'ampliamento della strada, per esaminare e, nei limiti del ragionevole, soddisfare le loro esigenze (di accesso al fondo da coltivare, di impermeabilizzazione della casa cui si appoggia la strada, di posizionamento delle barriere antirumore, di collocamento di attraversamenti pedonali, solo per fare alcuni esempi). La raccomandazione che l'ufficio si sente di esprimere, proprio alla luce degli episodi segnalati, è dunque quella che si riesca a trovare sempre un accettabile contemperamento tra le necessità dell'interesse generale cui dà risposta la grande opera ed il rispetto per il singolo cittadino, magari già 'toccato' nei suoi diritti proprietari, e per le sue ragionevoli esigenze di tutela e di salvaguardia della proprietà, che devono essere considerate con adeguata attenzione.

Inoltre, si raccomanda di non trascurare mai la qualità della comunicazione: le informazioni fornite ai cittadini –penso in particolare ad un caso di autorizzazione alla costruzione di un accesso ad uso civile su strada provinciale- quanto più sono chiare, dettagliate e inequivocabili, tanto meglio consentono al cittadino di assolvere gli adempimenti cui viene chiamato e di seguire con consapevolezza la procedura nella quale è stato inserito, garantendo nel contempo alla stessa amministrazione di svolgere con puntualità ed efficacia i propri compiti. Certe oscurità comunicative –forse solo di natura linguistica, dovute cioè ad incurabile affezione al 'burocratese'- sono ormai inaccettabili perché determinano ingiustificati costi aggiuntivi per l'ente pubblico e, naturalmente, per tutta la collettività dallo stesso rappresentata.

3.10 Comunicazioni in materia di indennità di esproprio.

L'ufficio ha avuto modo di osservare come nelle determinazioni relative alla fissazione delle indennità di esproprio siano incomplete le informazioni relative al computo delle somme che verranno erogate dall'amministrazione. Il provvedimento si limita infatti ad individuare distintamente, per ciascun proprietario espropriato, la somma dovuta quale

“indennità” e la somma dovuta quale “indennizzo”, accompagnate da una cifra riportata tra parentesi che corrisponde, come recita con chiarezza il dispositivo, alla maggiorazione cui il proprietario ha diritto nei casi di mancata richiesta di rideterminazione o mancata opposizione alle stime (andrebbe peraltro precisato espressamente che sull’indennità di esproprio viene applicata una ritenuta fiscale del 20%: solitamente, il cittadino ignora questa norma e scopre tardi che l’attesa ‘maggiorazione’ non gli viene corrisposta, perché interamente assorbita dalla ritenuta fiscale).

E’ ben vero che la determinazione rende noto agli interessati che le relazioni di stima sono depositate presso il Servizio competente e sono dunque consultabili al fine di consentire l’eventuale presentazione delle misure di tutela (ricorso amministrativo per la rideterminazione della indennità oppure opposizione alla stima davanti alla Corte d’Appello), ma è altrettanto vero che si eviterebbe al cittadino di rivolgersi necessariamente agli uffici se solo si provvedesse ad integrare le scarne informazioni oggi contenute nell’atto. Se infatti il destinatario dell’esproprio potesse ottenere in sede di determinazione dell’indennità il necessario dettaglio del calcolo svolto per quantificare le somme a lui dovute, potrebbe autonomamente ponderare la sua scelta in ordine all’accettazione dell’indennità -con la maggiorazione prospettata- senza essere obbligato ad interpellare i funzionari del Servizio espropri, ai quali, in questo modo, verrebbe evitato un inutile aggravio che va, inevitabilmente, a ricadere sull’adeguato svolgimento dell’attività ordinaria degli uffici.

Se dunque venisse semplicemente allegata al provvedimento generale la ‘scheda’ relativa al singolo proprietario (che già è a disposizione presso l’Ufficio rilevazioni tecniche), contenente l’esatta ricostruzione del calcolo svolto per determinare la sua indennità -purchè con un chiaro riferimento alla determinazione dei valori delle aree fissati dalla Commissione provinciale per le espropriazioni- il cittadino si troverebbe nelle condizioni di controllare immediatamente la correttezza della quantificazione elaborata dagli uffici competenti e di valutare subito se rinunciare alle possibili, ulteriori richieste; di conseguenza, la necessità di interpellare direttamente i funzionari rappresenterebbe solo un’ipotesi residuale e non già una regola, con evidente beneficio per l’attività complessiva degli uffici. Non vi è dubbio, infatti, che una miglior comunicazione in questa delicata

materia non solo garantirebbe la necessaria trasparenza degli atti (ed eviterebbe sul nascere incertezze ed ambiguità in ordine ai criteri di quantificazione), ma avrebbe anche effetti positivi sul buon andamento del Servizio competente che vedrebbe ridursi gran parte dell'attività informativa che oggi impegna i suoi dipendenti, recuperando così risorse preziose per lo svolgimento delle funzioni ordinarie.

3.11 Tutela dell'affidamento.

Vorrei dedicare un breve cenno ad un caso nel quale una disposizione contenuta nel provvedimento approvato dall'organo esecutivo e successivamente rivelatasi errata, ha comunque determinato l'affidamento dei cittadini interessati cui, nel caso in oggetto, era stata garantita una durata temporale del contratto di lavoro coincidente con l'intero anno. Successivamente, però, verificata alla luce delle norme di settore l'erroneità di quanto disposto, il provvedimento è stato modificato ed ai cittadini è stato comunicato un nuovo termine di scadenza del contratto, posto in relazione non al termine di lunga durata già individuato, bensì alla data di ingresso in servizio degli aventi diritto, individuati con l'approvazione di apposite graduatorie, data che, seppur incerta, si concretizzava in una durata inferiore del contratto.

Pur essendo evidente che l'amministrazione non poteva esimersi dall'intervenire sul provvedimento una volta individuata l'errore —trattandosi di errore sostanziale e non meramente formale—, anche al fine di garantire le legittime aspettative degli 'aventi diritto', si deve tuttavia rilevare come in questo caso non vi sia stato alcun riguardo per l'affidamento riposto dal cittadino nella legittimità dell'azione amministrativa .

Il tema è particolarmente delicato. Il principio del legittimo affidamento (nella coerenza e nella stabilità del comportamento dell'amministrazione) è stato elaborato dalla giurisprudenza comunitaria in un'ottica di accentuata tutela dell'interesse privato nei confronti dell'azione amministrativa delle istituzioni comunitarie, ma è noto —grazie alla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale— come l'affidamento nella sicurezza giuridica costituisca un valore fondamentale dello stato di diritto e dunque del nostro ordinamento. Quindi, sebbene sia necessario che le pubbliche amministrazioni possano, esercitando i poteri di autotutela, rivedere le proprie decisioni, va individuato un punto di