

a cura di
DOMENICO SORACE
ARIO RUPENI

INTERESSI DIFFUSI E QUESTIONE AMBIENTALE

IL RUOLO DELLE REGIONI

scritti di
Marco Cresti - Andrea Cusmano
Loredana De Angelis - Movimento federativo democratico
Ario Rupeni - Giuseppe Sgaramella - Domenico Sorace

FRANCOANGELI

Copyright © 1992 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

È vietata la riproduzione, anche parziale o ad uso interno o didattico, con qualsiasi mezzo effettuata, non autorizzata

I lettori che desiderano essere regolarmente informati sulle novità pubblicate dalla nostra Casa Editrice possono scrivere, mandando il loro indirizzo, alla "FrancoAngeli, Viale Monza 106, 20127 Milano", ordinando poi i volumi alla loro Libreria.

INDICE

Prefazione, di Domenico Sorace	pag. 9
1. Presupposti e tipologia della partecipazione nella legislazione regionale, di Marco Cresti	» 15
1. Considerazioni introduttive	» 15
2. I dati emersi dall'indagine	» 16
2.1. Osservazioni preliminari	» 16
2.2. La partecipazione organica	» 17
2.3. La partecipazione funzionale: sue modalità; livello di amministrazione, tipologia degli atti e fase del procedimento nell'ambito dei quali essa è prevista; l'obbligo dell'amministrazione di rispondere alle osservazioni presentate dai privati	» 22
2.4. I presupposti della partecipazione: la trasparenza dell'attività amministrativa (l'accesso alle informazioni ambientali, la motivazione dei provvedimenti)	» 24
3. Conclusioni	» 25
3.1. Considerazioni introduttive	» 25
3.2. Partecipazione organica, partecipazione funzionale e trasparenza dell'attività amministrativa nella legislazione regionale	» 29
3.3. Osservazioni finali	» 32
2. L'evoluzione dei profili soggettivi della partecipazione, di Ario Rupeni e Giuseppe Sgarameà	» 41
1. Premessa metodologica. L'approccio storico-evolutivo	» 41
2. Prima fase: dagli statuti delle Regioni a statuto ordinario alla conclusione della prima legislatura regionale	» 42

3.	Seconda fase: la seconda legislatura regionale e il completamento dell'ordinamento regionale (1975-1980)	pag. 45
4.	Terza fase: la spinta ambientalista durante la terza e la quarta legislatura regionale (1980-1990)	» 47
3.	L'Ombudsman della partecipazione, di Loredana De Angelis	» 51
1.	Premessa	» 51
2.	Attivazione dell'intervento	» 53
3.	Strumenti dell'intervento e sua rilevanza	» 55
4.	Area di intervento	» 58
5.	Gli interessi diffusi tra le materie di competenza del difensore civico	» 61
6.	La tutela degli interessi diffusi nell'esperienza dei difensori civici	» 64
4.	Esperienze partecipative, del Movimento federativo democratico	» 67
1.	Oggetto della ricognizione	» 67
1.1.	Scelta e trattamento dei materiali	» 67
1.2.	Strutturazione della ricognizione	» 67
2.	Alcune considerazioni generali sul materiale oggetto della ricognizione, sui soggetti promotori delle iniziative e sulla definizione degli ambiti di intervento presi in esame	» 69
2.1.	Punto di vista	» 69
2.2.	Ambiti di azione	» 69
2.3.	Gli interlocutori privilegiati dei cittadini	» 70
2.4.	Il ruolo delle amministrazioni e degli altri interlocutori dei cittadini	» 70
3.	Schede riassuntive della parte documentaria	» 71
4.	Parte valutativa	» 84
4.1.	Il ruolo dei cittadini e delle organizzazioni della cittadinanza attiva e i rapporti con la pubblica amministrazione	» 84
4.2.	Modelli e concezioni della partecipazione popolare	» 88
4.3.	Accesso alle informazioni e agli atti amministrativi riguardanti l'ambiente e i rischi civili	» 92
4.4.	Offerta di informazioni da parte dei cittadini	» 94
4.5.	Controllo, verifica, lotta agli sprechi	» 95
4.6.	Interlocuzione	» 96

5. Considerazioni conclusive e prime ipotesi di proposta, di Ario Rupeni	pag. 99
1. Premessa	» 99
2. Profili metodologici	» 99
3. Modalità e forme della partecipazione	» 101
4. Soggetti portatori degli interessi diffusi	» 102
5. Profili istituzionali	» 103
6. Profili organizzativi	» 108
6. Selezione della legislazione regionale, a cura di Andrea Cusmano	» 111
1. Tutela dell'ambiente	» 111
2. Smaltimento dei rifiuti	» 118
3. Parchi e riserve naturali	» 123
4. Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi	» 130
Proposta di legge costituzionale	» 132
Bibliografia, a cura di Marco Cresti	» 133
1. Tutela dell'ambiente e degli interessi diffusi	» 133
2. Partecipazione dei cittadini alle attività dell'amministrazione e diritto di accesso ai documenti amministrativi	» 141
1. Aspetti generali della partecipazione	» 141
2. Partecipazione organica	» 142
3. Partecipazione negli Enti locali, nelle Regioni e nello Stato	» 143
4. Partecipazione al procedimento e diritto di accesso ai documenti amministrativi	» 145



PREFAZIONE

di Domenico Sorace

1. Una delle parole d'ordine correnti al momento della formazione degli statuti delle Regioni a regime ordinario era stata, come tutti ricorderanno, quella della « partecipazione ». Le nuove istituzioni avrebbero dovuto servire a realizzare anche questo obiettivo indicato dal c. 2 dell'art. 3 della nostra Costituzione.

Al di là della generica convinzione che mediante la « partecipazione » si intendesse integrare il sistema della democrazia rappresentativa con forme di democrazia diretta, il concetto presentava però notevoli ambiguità sotto diversi profili.

Per non dire d'altro: in che cosa doveva consistere il partecipare? Significava essere consultati o codecidere o controllare? O altro ancora? E chi era legittimato alla partecipazione ovvero che cosa legittimava a partecipare? C'era una partecipazione come ulteriore forma di garanzia degli interessi individuali da contrapporre ad una partecipazione democratica o popolare quale collaborazione individualisticamente disinteressata alla miglior tutela dell'« interesse pubblico »?

Comunque dalle Regioni a statuto ordinario ci si attendeva che dessero risposta anche a questo problema. E, come ben si sa, gli statuti sono infatti stracolmi di riferimenti alla partecipazione.

Oltre due decenni dopo, nell'elenco delle delusioni date dalle Regioni si è soliti iscrivere anche il capitolo della « partecipazione ».

Valeva dunque la pena di fare oggetto di riflessione questo problema. Ma con che metodo?

2. Di alcune cose pareva necessario tener conto. Da un lato, non si può dire che il tempo passato sia stato sufficiente a chiarire tutte le ambiguità concettuali della « partecipazione ».

D'altro canto, però, è andato sempre più prendendo piede l'uso di un altro concetto sicuramente collegato con quello di « partecipazione », quello di « interessi diffusi ». Salvo il profilo della garanzia dei tradizionali diritti individuali, sembra esservi unanime consenso sull'idea che la « partecipazione » debba servire essenzialmente a tutelare questi ultimi. Nel linguaggio di oggi le locuzioni relative alla tutela degli « interessi diffusi » sembrano andar soppiantando quelle, prima più comuni, che usavano i termini « partecipazione democratica » (o popolare).

In parallelo è andato prendendo piede l'uso del termine « ambiente ». Gli « interessi diffusi » si riferiscono prevalentemente all'« ambiente », poiché è sempre più ampia la convinzione che coloro che possono vantare interessi degni di tutela nei confronti di quest'ultimo vadano ben oltre la cerchia dei titolari dei diritti della tradizione liberale.

A dire il vero neppure le locuzioni « interessi diffusi » e « ambiente » sembrano prive di incertezze ed ambiguità (si vedano infatti più avanti le considerazioni che aprono la terza parte della ricerca di Cresti) tuttavia si è ritenuto di dovere tener conto dell'implicito generale riconoscimento di significatività risultante dall'espandersi del loro uso.

E' sembrato utile dunque che una ricerca, il cui obiettivo era quello di fornire elementi di riflessione sul problema della partecipazione, assumesse a più specifico punto di vista quello della tutela degli interessi diffusi in materia ambientale, una prospettiva questa che consentiva comunque una, utile, maggiore delimitazione del campo d'indagine.

3. Sul piano più strettamente metodologico della conduzione della ricerca, l'obiettivo è stato quello di porsi su due piani, affiancando ai tradizionali e sperimentati apporti di ricercatori di formazione giuridico-istituzionale, consistenti nell'analisi, seppur non astratta, dei materiali normativi, un contributo prevalentemente attento ai profili fattuali.

Per il primo piano della ricerca si è provveduto così ad una raccolta sistematica dei materiali normativi rilevanti (curata da A. Cusmano), per il cui commento si vedano gli scritti di M. Crèsti (che ha analizzato la tipologia dei procedimenti e degli organi cui la legislazione regionale chiama a partecipare i portatori di interessi diffusi), di A. Rupeni e G. Sgaramella (che ha più specificamente

esaminato l'evoluzione della normativa regionale a proposito della tipologia dei soggetti legittimati a partecipare). Tenendo conto di taluni punti di vista si è ritenuto poi di poter considerare nella prospettiva della ricerca anche la figura del difensore civico (della quale si è occupata L. De Angelis).

Quanto al secondo piano, è parso opportuno acquisire il contributo proveniente da un'organizzazione come il Movimento federativo democratico la quale non ha un approccio meramente scientifico alla nostra problematica ponendosi invece obiettivi partecipativi molto concreti. In tal modo si sono potuti arricchire i materiali della ricerca con una documentazione di specifiche esperienze partecipative accompagnata da riflessioni certamente non neutre ma non per questo meno utili e stimolanti.

Naturalmente si era coscienti fin dall'inizio che non sarebbe stato possibile realizzare un tale progetto di ricerca con rigida organicità, cioè riuscendo a far sovrapporre totalmente i due piani, ma è sembrato che questo non fosse indispensabile. Per quanto non vi sia totale coincidenza di oggetti nei diversi contributi (in particolare la problematica delle gravi calamità non è oggetto delle analisi normative), è evidente per chiunque che la tematica di fondo considerata sotto i due diversi profili è sostanzialmente la medesima e che pertanto i due tipi di materiali forniscono convergenti elementi di riflessione.

Le conclusioni, con le indicazioni diagnostiche e prognostiche che trae A. Rupeni, fanno sperare che il metodo prescelto possa essere giudicato fecondo.

4. Scopo della ricerca era più quello di fornire elementi di riflessione, che di proporre specifiche soluzioni, anche se gli autori dei testi pubblicati non hanno mancato di dare giudizi sia in negativo che in positivo sulle norme vigenti o su progetti di riforme nonché sulle esperienze analizzate. In particolare aspettative positive sono espresse a proposito delle due leggi statali di grandissima importanza per il nostro tema che sono entrate in vigore mentre la ricerca era già in corso e che non avevano avuto ancora attuazione quando la ricerca si è conclusa: la l. 8 giugno 1990, n. 142, sull'ordinamento delle autonomie locali, e la l. 7 agosto 1990, n. 241, in materia di procedimento amministrativo e di accesso ai documenti amministrativi. Aspettative che non si vede come non potrebbero essere condivise, soprattutto con riguardo a quest'ultima legge che

concerne direttamente anche le Regioni, ma che si collegano anche già a delle preoccupazioni per il ritardo accumulato in particolare proprio nell'attuazione della legge sul procedimento amministrativo e sull'accesso ai documenti.

Per aggiungere ancora qualche considerazione di tipo generalissimo, ci si può limitare a ricordare alcuni punti di riferimento essenziali della nostra tematica.

La partecipazione sembra rispondere alla logica intrinseca di costituire uno scomodo polo dialettico per le autorità istituzionali. E' comprensibile dunque che, anche assecondando una tendenza che prima o poi si manifesta negli stessi soggetti partecipanti, le autorità costituite siano pronte a favorire i processi di istituzionalizzazione dei partecipanti giacché tali processi annullano la fastidiosa necessità di un confronto con estranei al loro mondo. Da qui la loro pronta disponibilità sia a riconoscere come soggetti partecipanti soprattutto organismi sociali che siano essi stessi in fase più o meno avanzata di trasformazione in istituzioni (i sindacati ieri, le associazioni ambientaliste ampiamente e solidamente organizzate oggi) sia ad inserire organicamente dei soggetti partecipanti in istituzioni costituite.

E' altrettanto comprensibile che, di converso, le autorità istituzionali siano restie a riconoscere legittimazioni partecipative senza limiti organizzativi e, ancor prima, siano restie a rendere possibile una piena ed effettiva conoscenza della loro organizzazione e delle loro attività ivi comprese le ragioni che le determinano. Il fatto è che senza una tale conoscenza non è possibile alcuna partecipazione e d'altra parte tale conoscenza induce pressoché inevitabilmente la partecipazione dialettica, ne siano o meno regolate specifiche forme.

Naturalmente la dialettica partecipativa può essere fonte di complicazioni tanto per i politici che per i tecnici che operano nelle istituzioni e non si può negare che essa richieda qualche norma disciplinatrice ed anche limitativa. Vi è da aggiungere che è illusorio pensare di poter dare ad essa una regolamentazione completa e stabile dal momento che, per essere efficace, deve potersi manifestare nelle forme concrete più idonee ai tempi ed alle circostanze e quindi con modalità mutevoli ed imprevedibili. Dunque, ammettere la partecipazione significa ammettere che sulla vita istituzionale possano determinarsi ripercussioni a loro volta altrettanto mutevoli ed imprevedibili. Tuttavia, nell'attuale stato di sviluppo istituzionale, non pare negabile che, pur nella sua difficile definibilità e con le incertezze che determina, la partecipazione costituisca condizione impre-

scindibile di maggiore democrazia ed efficienza dell'amministrazione cosicché essa non può certo né essere negata né essere fatta oggetto di regolamentazioni sostanzialmente vanificatrici. D'altra parte, mentre non tutte le immaginabili forme di partecipazione sono adattabili a tutti i diversi tipi di amministrazione (si vedano le considerazioni di A. Rupeni sulle peculiarità dell'amministrazione regionale) non pare dubitabile che in qualsiasi amministrazione pubblica e dunque nell'amministrazione regionale certamente non meno che nelle altre, possono e debbono essere garantite a tutti, individui e gruppi, cittadini e non cittadini quella pienezza di conoscenze ed informazioni che sono ordinariamente definiti presupposti della partecipazione ma che in realtà già di per sé soddisfano alcune fondamentali esigenze partecipative. Ragioni tutte queste che non possono non confermare dunque la fondamentale importanza che va riconnessa ad una piena e corretta attuazione anche da parte delle Regioni dei principi della l. n. 241 del 1990.



1. PRESUPPOSTI E TIPOLOGIA DELLA PARTECIPAZIONE NELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

di Marco Cresti

1. Considerazioni introduttive

Questa relazione è dedicata ad un esame degli strumenti di partecipazione alle attività dell'amministrazione previsti, a favore dei soggetti portatori di interessi diffusi, nella legislazione regionale in tema di ambiente.

La lettura della normativa è stata effettuata avendo come riferimento la tradizionale distinzione fra partecipazione organica e partecipazione funzionale (o procedimentale). Nell'ambito della prima, gli elementi di interesse sono costituiti da quelle leggi che consentono ai rappresentanti di associazioni ambientaliste di far parte di organi dell'amministrazione. Quanto alla partecipazione funzionale, i profili meritevoli di considerazione sono rappresentati, anzitutto, dalle disposizioni che attribuiscono un potere di intervento nel procedimento o specificamente alle associazioni ambientaliste, o ad organismi associativi indicati con formule ampie e generiche. Si vedano, a questo ultimo riguardo, le leggi ove si fa riferimento alle « formazioni sociali »; espressione nella quale possono essere ricomprese sia le associazioni ambientaliste, sia altre forme di aggregazione non riconducibili a tale tipologia, in virtù, soprattutto, del carattere episodico ed occasionale della loro presenza: tale, ad esempio, è il caso di quei comitati di quartiere che sorgono non per svolgere un'azione continuativa, ma per contrastare contingenti e particolari decisioni dell'autorità in campo ambientale o urbanistico. In secondo luogo si sono tenute presenti le leggi che stabiliscono che « chiunque » possa intervenire nel procedimento; previsioni, queste ultime, di grande interesse, in quanto consentono che possano farsi portatori di interessi diffusi non solo associazioni, ma anche singoli cittadini.

Gli aspetti che abbiamo cercato di evidenziare sono i seguenti. Per ciò che concerne la partecipazione organica: la composizione complessiva degli organi cui sono chiamati a partecipare rappresentanti di associazioni ambientaliste, il livello di amministrazione (regionale, locale) presso il quale essi sono insediati, le funzioni esercitate (consultive, propositive, di studio e ricerca, di amministrazione attiva), la tipologia degli atti (programmi, delimitazione di zone meritevoli di tutela, atti puntuali, ecc.) e la fase del procedimento nel quale tali funzioni si inseriscono.

Quanto alla partecipazione funzionale, sono stati rilevati i meccanismi tramite i quali essa si attua (presentazione di osservazioni, di proposte, pubblici dibattiti), l'obbligo dell'amministrazione di fornire risposta alle osservazioni presentate, la tipologia degli atti, il livello di amministrazione e la fase del procedimento interessati dal fenomeno in esame.

Oltre ai profili elencati, sono stati infine presi in esame quelli che possono essere considerati i requisiti, i presupposti indispensabili ai fini di una effettiva partecipazione dei cittadini. Ci riferiamo alla problematica della trasparenza dell'attività amministrativa, sotto il profilo sia dell'accesso ai documenti, sia della esigenza della motivazione dei provvedimenti che possono provocare conseguenze sull'ambiente.

L'indagine è suddivisa in due parti. La prima contiene una esposizione dei dati che sono emersi dalla lettura della legislazione; la seconda è volta invece ad una loro rielaborazione in chiave critica e problematica.

2. I dati emersi dall'indagine

2.1. Osservazioni preliminari

Ai fini dell'indagine sono state prese in esame 670 leggi emanate dalle Regioni (sia a statuto ordinario che ad autonomia speciale) e dalle Province autonome; leggi che ricomprendono i seguenti settori: valutazione impatto ambientale, parchi e riserve naturali, tutela del paesaggio, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti, tutela della flora e della fauna, smaltimento dei rifiuti, difesa del patrimonio speleologico, rischio geologico e sismico.

Centodieci leggi risultano prevedere ipotesi di partecipazione. La materia maggiormente interessata dal fenomeno è quella dei

parchi e delle riserve naturali. Nel suo ambito infatti sono state emanate 78 leggi che contengono elementi di interesse. Assai alto, inoltre, risulta essere, nel settore in esame, il numero delle Regioni che hanno accolto l'istanza partecipativa (quattordici, oltre alle due Province autonome).

Nella normativa considerata le ipotesi di partecipazione organica sono prevalenti: 68 leggi prevedono infatti questo tipo di soluzione.

La partecipazione funzionale è contemplata invece in 50 ipotesi. Vi sono poi 8 leggi che prevedono meccanismi di partecipazione sia organica che funzionale.

Va sottolineata infine la presenza di 7 leggi che prevedono l'attribuzione ad associazioni ambientaliste di attività caratterizzate da autonomia rispetto a quella dell'amministrazione: non siamo quindi in presenza di ipotesi di partecipazione in senso stretto. In due casi si tratta della gestione di riserve naturali (l.r. Emilia-Romagna n. 11/1988 e l.r. Lombardia n. 86/1983). Negli altri di iniziative volte allo studio del patrimonio ambientale e alla diffusione della sua conoscenza; iniziative per le quali è prevista l'attribuzione di contributi ad associazioni ambientaliste.

2.2. La partecipazione organica

2.2.1. La composizione degli organi ai quali partecipano rappresentanti di associazioni ambientaliste

La composizione degli organi a carattere « partecipato » è estremamente varia, sia all'interno delle singole Regioni che delle singole materie.

Il dato comune è rappresentato dal fatto che gli organi cui partecipano membri designati da associazioni ambientaliste annoverano al proprio interno, oltre a questi soggetti, membri di diverse e molteplici provenienze: ad esempio, rappresentanti sia dell'amministrazione regionale, che di quella locale o statale; esperti designati da università, da istituti di ricerca, da colleghi professionali; rappresentanti di associazioni portatrici dei più vari interessi, come associazioni venatorie, associazioni sindacali, associazioni imprenditoriali. Ovviamente, non sempre gli organi hanno una composizione così complessa da ricomprendere al loro interno tutti questi soggetti; la tendenza in ogni caso è verso una notevole varietà sotto il profilo della provenienza dei diversi membri che ne fanno parte.

La normativa esaminata conferma quindi una caratteristica degli organi collegiali, così come essi risultano disciplinati — sia dalla legislazione statale che da quella regionale — anche nell'ambito di materie diverse da quella ambientale; essi costituiscono cioè delle sedi per il raccordo e la mediazione fra interessi provenienti da molteplici settori della società, nonché per il coordinamento fra l'azione di più amministrazioni.

Tale contesto deve essere tenuto presente anche ai fini di una valutazione del peso che, all'interno dei processi decisionali degli organi considerati, possono esercitare le associazioni ambientaliste. Il numero dei rappresentanti di queste formazioni è, infatti, normalmente esiguo rispetto al totale dei componenti dell'organo, ma, in molti casi, esso non è inferiore a quello dei membri designati da associazioni portatrici di interessi diversi da quello ambientale o dalle stesse amministrazioni pubbliche.

Per ciò che concerne le esigenze — cui accennavamo — di coordinamento dell'attività delle diverse amministrazioni, i livelli interessati sono normalmente quello regionale e quello locale. Si tratta cioè o di organi regionali, cui sono chiamati a partecipare anche rappresentanti di Comuni o di Province, o di organi istituiti a livello locale, cui partecipano sia rappresentanti di Comuni o Province che della Regione (in quest'ultimo caso, si tratta, normalmente, delle leggi in materia di parchi e riserve, dove si assiste alla creazione di un ente di gestione del parco, nel cui ordinamento è previsto un organo — con funzioni consultive o di amministrazione attiva — che annovera fra i suoi componenti membri provenienti dai due diversi livelli di amministrazione).

Non mancano poi anche esempi di compresenza fra rappresentanti regionali (o rappresentanti sia regionali che di enti locali) e membri provenienti dall'amministrazione statale (ad es., il sovrintendente per i Beni ambientali, storici ed artistici chiamato a far parte, in alcune leggi a tutela del paesaggio, delle Commissioni consultive per i beni ambientali).

Alcuni cenni al panorama delle associazioni chiamate a partecipare agli organi in esame. Si possono individuare alcune chiare tendenze. Anzitutto vi sono le leggi in materia di parchi e di riserve, nelle quali, come evidente conseguenza del tipo di interessi con i quali viene a confliggere l'istituzione di queste aree protette, un dato pressoché costante è la previsione di membri designati, oltre che dalle associazioni ambientaliste, da quelle venatorie e peschatorie, nonché dalle associazioni dei produttori agricoli. Vi è poi il settore

delle leggi in materia di inquinamento, che si caratterizza per la presenza, negli organi collegiali, di rappresentanti delle organizzazioni sindacali e delle organizzazioni degli imprenditori; previsione, questa, dovuta al fatto che il problema dell'inquinamento è strettamente legato, com'è noto, a quello della produzione industriale.

2.2.2. Le funzioni esercitate dagli organi « partecipati ». La tipologia degli atti, il livello di amministrazione e la fase del procedimento nella quale esse si collocano

Esaminiamo adesso le funzioni esercitate dagli organi cui partecipano rappresentanti di associazioni ambientaliste.

In alcune ipotesi si tratta di funzioni di amministrazione attiva. Ciò avviene anzitutto in materia di parchi e riserve. Si vedano, ad esempio, la l. prov. Trento n. 18/1988, che prevede la presenza di due rappresentanti designati dalle sezioni locali rispettivamente di Italia Nostra e del Wwf nel comitato di gestione dei parchi istituiti nel territorio di quella Provincia, nonché le leggi emanate dalla Regione Lombardia, le quali contemplano la possibilità che rappresentanti di associazioni ambientaliste (oltre a quelli di associazioni venatorie e di categorie economiche) siano invitate a partecipare, con voto consultivo, all'assemblea del Consorzio del parco.

Funzioni di amministrazione attiva vi sono poi anche in altri settori. In quello della tutela dell'ambiente dagli inquinamenti: v., ad esempio, il testo unico approvato in materia dalla Provincia di Trento (delibera Giunta prov. n. 10050 del 9-9-1988) che prevede (art. 64, n. 4; 84, lett. l ed m) un organo collegiale, strutturato secondo criteri di partecipazione, cui compete il rilascio di autorizzazioni all'esercizio di impianti di trattamento di rifiuti tossici e nocivi e di discariche controllate. Nel settore, inoltre, della tutela del paesaggio, dove vi sono leggi (l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 29/1988 e l.r. Marche n. 24/1984) che consentono la partecipazione di rappresentanti di associazioni ambientaliste alle Commissioni per i beni ambientali, alle quali spetta la funzione di predisporre l'elenco delle cose da sottoporre a tutela. Assai più frequenti delle ipotesi adesso illustrate, sono quelle in cui agli organi in esame vengono attribuite funzioni di consulenza, di studio, di ricerca, alle quali, nella quasi generalità dei casi, se ne aggiungono altre di carattere propositivo.

Vediamo anzitutto queste seconde. In alcuni casi siamo in presenza di proposte, formulate dall'organo « partecipato », che sem-

brano assumere un carattere obbligatorio all'interno della fattispecie procedimentale. Ad esempio, il già richiamato testo unico delle leggi della Provincia di Trento prevede che il piano per lo smaltimento dei rifiuti urbani e speciali è approvato dalla Giunta provinciale, su proposta dell'organo collegiale cui partecipano i rappresentanti delle associazioni ambientaliste (v. art. 64). Una ipotesi analoga è quella contemplata da una legge della Basilicata (l.r. n. 23/1986), nella quale si prevede che le zone del territorio regionale da sottoporre a controllo al fine di verificare il rispetto degli standard di qualità dell'aria sono individuate dalla Giunta regionale previa proposta del Comitato regionale per l'inquinamento atmosferico, organo strutturato secondo criteri partecipativi, e che, in dette zone, la Giunta regionale stessa, sempre su proposta del comitato, predispone appositi piani di risanamento (che trasmette al Consiglio regionale per l'approvazione).

Vi sono poi altre leggi che, nel descrivere le competenze degli organi cui partecipano le associazioni portatrici di interessi diffusi, prevedono che essi hanno il compito di fornire indicazioni e proposte circa le iniziative ed i provvedimenti da adottare da parte degli organi competenti (v., ad es., artt. 2 e 3, l.r. Toscana n. 82/1982), ma che omettono però, nel disciplinare il procedimento di formazione dei singoli provvedimenti, di includere tali proposte fra gli elementi di cui si compone il procedimento stesso. Sembra quindi essersi in presenza di iniziative di carattere facoltativo (nel senso cioè che l'amministrazione può provvedere anche in loro mancanza). In alcuni casi poi si prevede che il potere di proposta venga esercitato dall'organo « partecipato » su richiesta degli organi di amministrazione attiva (v. art. 33, l.r. Emilia-Romagna n. 11/1988).

Esaminiamo adesso le funzioni di natura consultiva. Esse rappresentano le ipotesi di gran lunga più frequenti. Normalmente siamo in presenza di pareri di natura facoltativa, che riguardano l'insieme delle attività attribuite agli organi di amministrazione attiva. Vi sono però anche delle leggi che prevedono, nel procedimento di formazione degli atti di maggior rilievo, il rilascio, da parte degli organi in esame, di pareri obbligatori: v., ad es., l.r. Veneto n. 40/1984; l.r. Lazio n. 47/1986; l.r. Toscana n. 5/1985; l.r. Emilia-Romagna n. 36/1989; l.r. Basilicata n. 23/1986; l.r. Campania n. 17/1988, di natura obbligatoria.

Va rilevato poi che a queste funzioni consultive (o di proposta) si accompagnano quasi sempre dei compiti di studio, di indagine, di ricerca sui problemi oggetto dell'intervento dell'autorità.

Alcune considerazioni sulla tipologia degli atti in relazione ai quali è contemplato l'intervento degli organi che stiamo esaminando. In molti casi, come emerge già da quanto abbiamo precedentemente osservato, non vi è legge che dia un'indicazione specifica dei provvedimenti interessati da questi fenomeni di partecipazione: ci si limita a prevedere infatti una generale possibilità di intervento, nelle attività contemplate dalla legge, da parte dell'organo cui partecipano anche rappresentanti di associazioni ambientaliste, tramite la formulazione di proposte o pareri (che assumono carattere facoltativo). Vi sono però delle ipotesi in cui la legge fa riferimento a determinati tipi di provvedimenti. Si tratta in genere degli atti di maggior rilievo, come atti di individuazione delle zone da destinare a parco o a riserva naturale, e di adozione dei relativi piani territoriali; piani di risanamento delle zone a rischio di inquinamento atmosferico; piani di smaltimento dei rifiuti; atti di individuazione delle specie di fauna e flora spontanea interessate da fenomeni di rarefazione. Alcuni cenni sulla fase del procedimento in cui si colloca l'intervento degli organi presi in esame. Indicazioni univoche, al riguardo, non possono emergere laddove le funzioni consultive o propositive sono ad essi attribuite mediante norme di carattere generale, e non in sede di disciplina di singoli procedimenti; si consideri in particolare, a questo riguardo, che spesso la legge assegna all'organo strutturato secondo criteri di partecipazione il compito di collaborare sia con il Consiglio regionale che con la Giunta, con la conseguenza che rimane indeterminata la fase del procedimento in cui la collaborazione stessa è destinata ad attuarsi. Negli altri casi, talvolta siamo in presenza di fattispecie procedurali tendenzialmente assai semplici, che offrono minore interesse ai fini dell'indagine. Si prevede, cioè, che il provvedimento sia adottato dall'organo di amministrazione attiva (ad es., Comitato di gestione del parco o Giunta regionale) su proposta, o sentito il parere, dell'organo « partecipato ». Più spesso si hanno però procedure di maggiore complessità, soprattutto nel settore degli atti di competenza degli organi regionali. Si stabilisce, ad esempio, che l'atto è approvato dal Consiglio regionale su proposta della Giunta; proposta la cui formulazione avviene sentito il parere, o su iniziativa, dell'organo cui partecipano rappresentanti di associazioni ambientaliste. In questi casi, l'intervento dell'organo partecipato tende ad assumere carattere preventivo; a collocarsi cioè nella fase dell'elaborazione iniziale del progetto di provvedimento.

Alcuni cenni infine al livello di amministrazione (locale o regionale) presso il quale sono istituiti gli organi la cui composizione

si ispira ad esigenze di partecipazione. Occorre qui distinguere fra la materia dei parchi e le rimanenti. Nell'ambito della prima, gli organi in esame fanno parte dell'organizzazione dell'ente di gestione del parco; ente che è costituito, nella maggior parte dei casi, da un consorzio fra gli enti locali (Comuni, Comunità montane e talvolta anche Province) il cui territorio è interessato dalla istituzione del parco stesso. Il livello di amministrazione è quindi quello locale. Nelle altre materie invece gli organi sono collocati — tranne alcune eccezioni — a livello di amministrazione regionale (e si deve tenere presente, a questo proposito, che spesso — come abbiamo sottolineato — è previsto che della collaborazione dell'organo possa avvalersi sia il Consiglio regionale che la Giunta).

2.3. La partecipazione funzionale: sue modalità; livello di amministrazione, tipologia degli atti e fase del procedimento nell'ambito dei quali essa è prevista; l'obbligo dell'amministrazione di rispondere alle osservazioni presentate dai privati

Dalla normativa esaminata emerge che la partecipazione funzionale si esplica normalmente tramite la presentazione di osservazioni, da parte di soggetti privati, su un progetto di provvedimento (in taluni casi la legge parla di osservazioni e di proposte).

Alla regola sopra rilevata fanno eccezione due leggi in materia di valutazione di impatto ambientale, in cui si prevede la possibilità che vengano organizzate audizioni pubbliche, cui sono invitati i cittadini dei Comuni il cui territorio è interessato dalla realizzazione dell'opera tendente a provocare conseguenze sull'ambiente (v. art. 16, l.r. Friuli Venezia Giulia n. 43/1990; art. 4, l. prov. Trento n. 28/1988).

Va infine osservato che in alcuni casi la legge prevede che nel procedimento di formazione di determinati atti deve essere garantita la massima partecipazione dei cittadini, senza specificare le modalità tramite le quali essa dovrà attuarsi (o affidando tale previsione a successivi atti: ad es., statuti o regolamenti di enti di gestione dei parchi).

La partecipazione funzionale è prevista per gli atti di maggior rilievo, che sono quelli a carattere programmatico o pianificatorio: piani relativi a parchi o a riserve; piani di risanamento delle acque

o delle zone a particolare rischio di inquinamento atmosferico; piani di smaltimento dei rifiuti. Il procedimento di formazione di questi atti è assai complesso e coinvolge più livelli di amministrazione. Ad esempio, in alcuni casi, siamo in presenza di piani che vengono predisposti dalla Giunta regionale, sui quali possono presentare osservazioni enti locali e formazioni sociali (in alcune ipotesi tale potere è attribuito a « chiunque » e quindi anche a singoli cittadini), che vengono poi esaminati e modificati dalla Giunta sulla base delle osservazioni pervenute, ed inviati al Consiglio regionale per l'approvazione definitiva (v., ad esempio, la l.r. Piemonte n. 22/1987). In altri casi l'atto è formulato da un ente locale (ad esempio, consorzio di un parco), fatto oggetto di osservazioni da parte dei privati, osservazioni che l'ente esamina, trasmettendo poi l'atto, con eventuali modifiche, alla Giunta regionale, che lo invia a sua volta con proprie osservazioni al Consiglio per l'approvazione (v. l.r. n. 61/1979).

La partecipazione (così come avviene nelle ipotesi adesso esemplificate) riguarda normalmente progetti di atti già definiti, anche se destinati a subire modifiche prima dell'approvazione definitiva. Rare sono invece le norme in cui si prevede che i soggetti portatori di interessi diffusi siano consultati preventivamente, prima cioè dell'adozione dell'atto. A tale forma di partecipazione, infatti, quando è prevista, sono chiamati (salvo rari casi) esclusivamente enti pubblici (ad esempio enti locali) e non soggetti privati.

Un altro dato da rilevare. Le leggi esaminate si limitano ad affermare il più delle volte che le osservazioni formulate dai privati vengono esaminate dall'amministrazione, senza però prevedere il dovere, da parte di questa, di formulare delle controdeduzioni. In tal modo si consente che non siano palesati i motivi che hanno portato al rigetto delle osservazioni, e diviene quindi assai arduo anche un eventuale controllo giurisdizionale circa il rispetto del dovere, da parte dell'autorità, di ponderare adeguatamente i fatti e gli interessi che i privati, tramite le osservazioni stesse, hanno sottoposto alla sua attenzione.

Va infine sottolineato che la partecipazione non concerne tutto il settore dell'amministrazione puntuale — l'insieme cioè degli atti diversi da quelli aventi contenuto programmatico o pianificatorio —, nonostante che anche in questo ambito vi siano provvedimenti di grande rilievo sotto il profilo ambientale (basti pensare ai vari tipi di autorizzazioni contemplate dalla normativa).

2.4. I presupposti della partecipazione: la trasparenza dell'attività amministrativa (l'accesso alle informazioni ambientali, la motivazione dei provvedimenti)

Esaminiamo adesso la disciplina concernente il problema della trasparenza dell'attività amministrativa, sotto il profilo dell'accesso ai documenti, nonché della modificazione dei provvedimenti che possono provocare conseguenze sull'ambiente. La normativa suscita un duplice ordine di considerazioni, fra di loro contrastanti. Da un lato abbiamo il settore degli atti di maggior rilievo (programmi, atti di pianificazione territoriale, ecc.), per i quali, come abbiamo visto, sono sempre previste forme di partecipazione. In queste ipotesi la legislazione dedica particolare attenzione ai presupposti necessari affinché tali forme di partecipazione effettivamente si realizzino. Per ciò che concerne il profilo della pubblicità degli atti, si prevede che chiunque possa prenderne visione, stabilendo, nei casi, ad esempio, di programmi predisposti dalla Giunta regionale, che essi siano depositati presso la segreteria di ciascun Comune, e che del deposito sia dato avviso sul bollettino ufficiale della Regione (alcune leggi dispongono perfino che l'avviso sia pubblicato sulla stampa locale).

Quanto al problema della motivazione, va rilevato anzitutto che si prevede che piani e programmi siano corredati da relazioni illustrative (delle quali, così come di ogni altro allegato, chiunque può prendere visione).

In secondo luogo, la disciplina stessa del procedimento di formazione di questi atti — pur non essendo previsto, come abbiamo visto, l'obbligo, da parte dell'autorità, di controdedurre sulle osservazioni dei privati — è tale da condurre ad una evidenziazione delle ragioni che sono alla base delle scelte dell'amministrazione. Ci riferiamo al fatto che più organi (Consiglio e Giunta regionale) e più livelli di amministrazione (Regione ed enti locali) risultano spesso essere coinvolti in queste fattispecie procedurali, tramite, ad esempio, la formulazione di proposte e pareri, che devono essere fatti oggetto di esame e risposta da parte dell'organo proponente (o di quello cui compete l'approvazione definitiva): è innegabile che tutto ciò contribuisce alla trasparenza del processo decisionale.

Fatte queste precisazioni, vi sono però delle considerazioni negative, che concernono la vastissima casistica degli atti che, a differenza di quelli sopra esaminati, hanno carattere puntuale, e non programmatorio o pianificatorio. In merito ad essi, non solo non sono previste, come abbiamo visto, forme di partecipazione al relativo

procedimento, ma niente viene detto neppure riguardo al regime della pubblicità. Fanno eccezione cinque Regioni, le quali hanno emanato leggi sul libero accesso ai documenti amministrativi ed alle informazioni ambientali (l.r. Lazio n. 43 del 1986; l.r. Marche n. 19 del 1987; l.r. Lombardia n. 64 del 1986; l.r. Sardegna n. 47 del 1986; l.r. Liguria n. 8 del 1991). In esse è previsto (v., ad esempio, le leggi delle Marche e del Lazio) che « chiunque può prendere visione, presso gli uffici della Regione, degli atti amministrativi che riguardano le attività di modificazione dell'assetto del territorio o le attività che possono provocare inquinamento dell'aria, delle acque e del suolo », e che il presidente della Giunta regionale deve approntare « un elenco degli uffici regionali che dispongono di dati e informazioni in materia ambientale, e dei funzionari responsabili, con i relativi orari di apertura al pubblico ».

Considerazioni di carattere negativo devono essere fatte anche per ciò che concerne la trasparenza dell'attività di quegli organi cui partecipano associazioni portatrici di interessi diffusi. Non è prevista infatti la libera consultazione dei verbali delle sedute di tali organismi. In tal modo diviene difficilmente percepibile, da parte dell'opinione pubblica, il ruolo che essi tendono ad assolvere e ciò, in un certo senso, rappresenta una contraddizione rispetto alle esigenze che hanno ispirato la disciplina della loro composizione, che sono quelle della partecipazione.

3. Conclusioni

3.1. Considerazioni introduttive

Prima di trarre delle conclusioni dai dati emersi in sede di analisi della legislazione, può essere opportuno ripercorrere brevemente gli aspetti principali del dibattito sugli interessi diffusi.

La tutela degli interessi diffusi costituisce una delle problematiche che hanno maggiormente caratterizzato l'esperienza sociale ed istituzionale degli ultimi due decenni.

La questione dell'interesse diffuso è strettamente connessa — nasce, per così dire — con quella della tutela dell'ambiente. L'ambiente, per la gravità stessa della minaccia rappresentata dai fattori inquinanti e distruttivi, è sempre più percepito dalla società come un valore di primaria importanza, alla cui sopravvivenza è legato in qualche modo il destino dell'uomo. Da questa consapevolezza nasce, come espressione diretta e spontanea della società civile, una

domanda di tutela, che rappresenta un fenomeno complesso, in cui sono compresenti molteplici e diverse componenti. Vi è, anzitutto, il profilo — già emerso in tematiche diverse da quella ambientale — della partecipazione: l'interesse diffuso, quindi, come esigenza di partecipazione dei cittadini, singoli o associati, alle scelte dell'autorità, anche attraverso canali diversi da quelli tradizionali della rappresentanza politica.

Vi è poi la componente garantista: l'ambiente, proprio in quanto valore ormai essenziale, viene percepito dai singoli come un bene in qualche modo riconducibile anche alla propria sfera soggettiva: da qui una tendenza verso l'utilizzazione degli strumenti propri della tutela delle situazioni individuali (ad es., la tutela sul piano giurisdizionale). L'ambiente è però un bene a fruizione diffusa, che non è suscettibile di appropriazione esclusiva da parte dell'individuo. Si assiste quindi, pur nell'ambito del ricorso agli strumenti garantisti, all'emergere di profili che sembrerebbe più appropriato considerare come espressione di una tutela in senso oggettivo (basti pensare al fatto che colui che agisce, sul piano processuale o procedimentale, per la difesa dell'ambiente, è portatore di un interesse che trascende inevitabilmente la propria posizione individuale, e che rivela, per la sua inerenza ad una pluralità tendenzialmente illimitata di soggetti, la sua inevitabile connessione con il settore degli interessi pubblici).

La tematica dell'interesse diffuso ha suscitato un ampissimo dibattito, sia in dottrina che in giurisprudenza. Per ciò che concerne la dottrina, questa ha esaminato la questione anzitutto nelle sue implicazioni più generali. L'interesse diffuso, cioè, è stato considerato nei profili — che prima abbiamo richiamato — che rivelano una compresenza fra momento oggettivo e momento soggettivo della tutela; come una vicenda, quindi, che mette in crisi la tradizionale distinzione fra interessi privati ed interessi pubblici. A questa prospettiva si ricollegano, fra gli altri, i contributi volti ad approfondire (alla luce della tematica delle formazioni sociali, e quindi dell'art. 2 Cost.) il ruolo che vanno assumendo oggi le associazioni ambientaliste, in particolare dopo la l. n. 349 del 1986, istitutiva del Ministero dell'ambiente, che riconosce a questi organismi, previo un decreto di omologazione da parte del ministro, la possibilità di partecipare, tramite propri rappresentanti, al Comitato nazionale per l'ambiente, nonché il potere di impugnare, di fronte al giudice amministrativo, gli atti dell'amministrazione e di intervenire nei giudizi di danno ambientale.

Dell'interesse diffuso è poi stato esaminato il profilo della tutela in sede procedimentale; della tutela che si realizza cioè tramite la possibilità, offerta ai portatori di questi interessi, di intervenire nella procedura di formazione dei provvedimenti dell'amministrazione. Alla base di questi contributi vi è la problematica del procedimento come strumento per evidenziare gli interessi coinvolti dalle scelte dell'autorità, e per far sorgere quindi in capo a questa un dovere nel senso della ponderazione e comparazione di questi stessi interessi, che costituisce in qualche modo un limite della discrezionalità. La tematica in esame, com'è noto, ha acquistato enorme rilievo dopo l'emanazione della legge sul procedimento amministrativo n. 241 del 1990, il cui art. 10 consente ai portatori di interessi diffusi, costituiti in comitati o associazioni, di intervenire nel procedimento prendendo visione dei relativi atti e presentando memorie scritte e documenti che l'amministrazione ha il dovere di valutare.

Grande è stato infine l'interesse, da parte della dottrina, per la questione dell'ammissibilità della tutela in sede giurisdizionale dell'interesse diffuso; questione alla quale la quasi totalità degli autori si sono sforzati di dare una soluzione positiva, condividendo quindi le elaborazioni della giurisprudenza tese a ricondurre l'interesse diffuso alle tradizionali situazioni soggettive di diritto soggettivo o di interesse legittimo. Va però sottolineata anche la presenza di una teoria in parte diversa, formulata con riferimento al problema della tutela di fronte al giudice amministrativo, per la quale l'interesse diffuso non può in alcun modo essere configurato come una situazione soggettiva, e può quindi essere ammesso alla tutela in sede di giurisdizione amministrativa a condizione di ricostruire questa come una giurisdizione oggettiva, predisposta cioè per la salvaguardia di interessi di natura pubblica.

Quanto ai contributi della giurisprudenza, vanno anzitutto richiamate le decisioni delle sezioni unite della Cassazione, per le quali i soggetti insediati in un determinato ambiente vantano un diritto soggettivo alla salvaguardia di questo, quando entrano in considerazione profili attinenti alla sua salubrità. Il pregiudizio alla salubrità dell'ambiente si configura infatti, secondo questa giurisprudenza, come lesione del diritto alla salute degli abitanti; diritto alla salute che trova una fondamentale garanzia nell'art. 32 della Costituzione.

Vi è poi una vastissima giurisprudenza del giudice amministrativo. Nell'ambito di questa vanno anzitutto richiamate quelle decisioni in cui si fa riferimento al cosiddetto criterio dell'insedia-

mento abitativo, in cui cioè si ritiene configurabile in termini di interesse legittimo (e quindi tutelabile in sede di giurisdizione amministrativa) la posizione dei soggetti insediati in un determinato ambiente rispetto ai provvedimenti che vengono ad incidere su di esso. Vi sono poi sentenze nelle quali, nelle ipotesi di ricorsi promossi da associazioni ambientaliste a tutela dell'ambiente considerato non in rapporto ai soggetti che vi sono insediati, ma nella sua dimensione oggettiva, si afferma che l'interesse dedotto in giudizio è da considerarsi normativamente qualificato e individualizzato in capo alle associazioni che se ne fanno portatrici, grazie alle norme che consentono ad esse di fare parte di organi della pubblica amministrazione. Quando si tratta infine di associazioni ambientaliste riconosciute con decreto del ministro per l'Ambiente, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 349 del 1986, la legittimazione viene ammessa in ossequio di questa legge, che attribuisce a tali organismi, come abbiamo visto, il potere di ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa.

Il panorama degli approfondimenti della tematica dell'interesse diffuso, come si vede, è quanto mai vasto e complesso. Vi è forse un dato comune che caratterizza i diversi contributi: la convinzione che il fenomeno in esame non si presta ad una ricostruzione in senso univoco. L'indicazione che emerge è insomma quella cui abbiamo fatto riferimento nelle considerazioni svolte all'inizio di questo paragrafo: l'interesse diffuso è una realtà che riassume in sé profili oggettivi e soggettivi al tempo stesso. Certo nell'ambito di questa consapevolezza vi sono diversi modi di porsi di fronte alla questione. Basti pensare, da un lato, ai tentativi, di ispirazione fortemente garantista, che si sforzano di ricostruire l'interesse diffuso come una situazione di diritto soggettivo (il diritto alla salubrità dell'ambiente); dall'altro a quella tesi che, pur essendo favorevole alla ammissibilità dell'interesse diffuso alla tutela di fronte al giudice amministrativo, ricostruisce il relativo processo come una ipotesi di giurisdizione oggettiva.

Va rilevato peraltro che incertezze ed ambivalenze vi sono anche nel modo in cui la questione è stata affrontata dal legislatore. Una risposta in senso oggettivo può essere considerata infatti la l. n. 349 del 1986, istitutiva del Ministero per l'ambiente, nella quale si riconosce sì la funzione che le associazioni ambientaliste possono svolgere a tutela dell'ambiente, ma si tende, tramite il decreto di omologazione ministeriale e la possibilità ad esse accordata di far parte, insieme a rappresentanti di amministrazioni pubbliche, del Consiglio

nazionale dell'ambiente, ad istituzionalizzare la loro presenza, a rendere evanescente la connotazione privatistica, di libere e spontanee espressioni della società civile, per assimilare il loro ruolo in qualche modo a quello delle persone giuridiche pubbliche.

Espressione di una tendenza opposta può invece essere considerata la l. n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, i cui artt. 9 e 10 attribuiscono alle associazioni e ai comitati portatori di interessi diffusi un potere di intervento nel procedimento (consistente nella presentazione di osservazioni) analogo a quello messo a disposizione di singoli individui per la tutela di tradizionali situazioni soggettive.

3.2. Partecipazione organica, partecipazione funzionale e trasparenza dell'attività amministrativa nella legislazione regionale

Alla luce di queste considerazioni introduttive, procediamo adesso ad una rielaborazione dei dati emersi dall'esame della normativa regionale.

In tema di ambiente spettano al legislatore regionale vasti ambiti di disciplina, o perché rientranti nelle materie di competenza regionale (come, ad es., la materia dei parchi e delle riserve naturali: v. art. 83 del dpr n. 616 del 1977), o perché oggetto di potestà legislativa integrativa o di attuazione ai sensi dell'art. 117 Cost., ultimo comma (v., ad es., la materia della tutela del paesaggio).

Nei settori in esame vi è stata, da parte delle Regioni, un'ampia produzione normativa, al cui interno le disposizioni che prevedono forme di partecipazione a tutela di interessi diffusi sono assai numerose. Sotto questo profilo la valutazione dell'esperienza regionale è quindi positiva.

Vediamo adesso più da vicino le forme della partecipazione.

Il primo dato da rilevare è che, come abbiamo inizialmente sottolineato, le leggi che prevedono ipotesi di partecipazione organica sono in numero prevalente rispetto a quelle che contemplano meccanismi di partecipazione funzionale. Si deve inoltre tenere presente che la partecipazione organica costituisce un istituto che ha una applicazione tendenzialmente generale all'interno delle singole materie, nel senso cioè che gli organi cui partecipano associazioni portatrici di interessi diffusi possono intervenire — quanto meno in forma facoltativa — in tutte le attività attraverso cui si estrinseca la ge-

stione di una determinata materia. La partecipazione funzionale concerne invece soltanto alcuni tipi di atti.

Ciò considerato si può veramente affermare che l'istituto in esame costituisce il dato maggiormente caratterizzante la normativa esaminata. Da qui alcune considerazioni.

Come più volte è stato sottolineato in dottrina, la partecipazione dei privati ad organi dell'amministrazione risponde non ad un'istanza garantista, ma un'ipotesi di cogestione degli interessi. Il potere pubblico rinuncia cioè al monopolio nell'esercizio di determinate funzioni, ma ciò avviene a favore di interlocutori privilegiati, che vengono cooptati nella struttura organizzativa dell'amministrazione, ed il cui ruolo viene sottoposto quindi ad un processo di assimilazione a quello degli stessi soggetti pubblici.

Si è sottolineato in particolare il fatto — rilevabile, come abbiamo visto, anche nella legislazione ambientale — che degli organi in esame fanno parte rappresentanti di molteplici e spesso contrastanti interessi espressi dalla società (oltre che rappresentanti di più amministrazioni). Il peso, l'influenza che ciascuno di essi, singolarmente considerato, può esercitare all'interno dell'organo è quindi estremamente limitato e ciò conferma l'assenza di una finalità garantista alla base di queste soluzioni. L'obiettivo che viene invece perseguito è, da un lato, che l'amministrazione possa avvalersi di competenze e di esperienze che non sono reperibili all'interno del proprio apparato, dall'altro che, grazie alla struttura di questi organi, avvengano dei processi di mediazione fra gli opposti interessi, tramite i quali si consolidi il consenso intorno alle decisioni dell'autorità.

Si può quindi affermare, in base all'esame della legislazione effettuato, che le Regioni hanno preso atto che la società civile esprime esigenze ed interessi propri in ordine alla tutela dell'ambiente, di cui l'amministrazione non può farsi interprete esclusiva. Il tipo di risposta che esse danno a questo fenomeno — per rifarsi alle classificazioni suggerite all'inizio di questo paragrafo — è di una sua configurazione in termini oggettivi. Si ha cioè una cooptazione del soggetto portatore dell'interesse diffuso nella struttura organizzativa della pubblica amministrazione; cooptazione che avviene a favore delle associazioni ambientaliste, le quali, per il carattere stabile e continuativo della propria azione, per il vastissimo (in taluni casi) apparato organizzativo, si rivelano come delle istituzioni alla cui azione diviene esiguo il contributo dei singoli appartenenti, e destinatarie perciò di una ampissima e tendenzialmente illimitata delega alla tutela dell'interesse ambientale; come soggetti quindi il

cui ruolo tende ad essere più simile a quello delle persone giuridiche pubbliche che delle organizzazioni private.

La soluzione in senso garantista del problema della tutela degli interessi diffusi dovrebbe essere invece affidata all'istituto della partecipazione al procedimento. Questo, invece, non solo compare in un numero più limitato di leggi, ma suscita, per il modo in cui è disciplinato, alcune valutazioni negative, come in precedenza abbiamo sottolineato.

La prima concerne il fatto che la partecipazione al procedimento è prevista soltanto per gli atti aventi maggiore rilievo, che sono poi quelli a contenuto programmatico o pianificatorio. Rimane quindi affidato al monopolio decisionale dell'autorità tutto il settore dell'amministrazione puntuale, nel cui ambito si annoverano invece provvedimenti di notevole importanza dal punto di vista ambientale (basti pensare alle autorizzazioni).

Va poi rilevato che, in molti casi, non è sancito l'obbligo dell'amministrazione di controdedurre alle osservazioni presentate dai privati. Fatto, questo, che si traduce nell'impossibilità di esercitare un controllo — anche in sede giurisdizionale — circa il rispetto, da parte dell'autorità stessa, del dovere di effettuare un'adeguata ponderazione degli interessi che gli interventori hanno sottoposto alla sua attenzione.

Certo, i profili adesso sottolineati devono essere valutati anche alla luce del fatto che nell'ordinamento delle Regioni possono rinvenirsi altre norme — al di fuori della legislazione ambientale — che consentono a soggetti privati di intervenire nei procedimenti di formazione delle scelte dell'amministrazione. Ci riferiamo, ad esempio, a quelle disposizioni contenute nei regolamenti consiliari che prevedono la possibilità, da parte di associazioni portatrici di interessi diffusi o collettivi, di intervenire nelle sedute delle commissioni consiliari dedicate all'esame dei provvedimenti di competenza di questo organo; disposizioni che risultano avere ricevuto larga applicazione nella prassi, ed avere assicurato un efficace contraddittorio a favore di queste formazioni. Si tratta però di una soluzione che concerne, anche in questo caso, una limitata categoria di atti (quelli cioè di competenza del Consiglio stesso).

Valutazioni positive emergono invece per ciò che concerne il profilo dei soggetti chiamati ad intervenire nella procedura di formazione dei provvedimenti della pubblica amministrazione. Spesso infatti è previsto che l'intervento sia consentito a chiunque, e quindi sia ad associazioni che a singoli cittadini. In altri casi la legge parla

di « formazioni sociali », o di « associazioni di cittadini »; termini nei quali può essere ricompreso qualunque tipo di organismo associativo, anche quelli la cui azione, a differenza delle associazioni ambientaliste, riveste carattere episodico ed occasionale: si pensi, ad esempio, ai comitati di quartiere, che sorgono per contrastare contingenti e particolari decisioni dell'autorità in campo urbanistico o ambientale. Siamo in presenza quindi di disposizioni che si ispirano ad esigenze democratiche, sotto il profilo dell'ampiezza della sfera dei soggetti chiamati alla partecipazione.

L'ultimo aspetto da considerare concerne quella che abbiamo indicato come la problematica della trasparenza dell'attività amministrativa: la questione cioè dell'accesso ai documenti e della motivazione dei provvedimenti. Abbiamo visto che, fatta eccezione per gli atti di maggior rilievo — gli stessi cioè al cui procedimento di emanazione sono previste ipotesi di partecipazione — la disciplina (tranne il caso di cinque Regioni) è assai carente. Mancano inoltre adeguate forme di pubblicità riguardo all'attività degli organi collegiali cui partecipano rappresentanti di associazioni ambientaliste: diviene così problematico l'esercizio di un controllo, sia da parte degli associati che dell'opinione pubblica, sul ruolo che esse esercitano all'interno di questi organismi. Ciò non fa altro che accentuare l'ampiezza e la irrevocabilità di quella che è da considerarsi una vera e propria delega che la società civile sembra avere rilasciato a questo tipo di formazioni in merito alla tutela dell'interesse ambientale.

3.3. Osservazioni finali

A conclusione dell'indagine, occorre svolgere alcune considerazioni in merito alle eventuali prospettive di riforma della disciplina della partecipazione nell'ambito regionale.

Prima è però opportuno richiamare le importanti novità che hanno caratterizzato la tematica in esame a livello di legislazione statale.

Vediamo anzitutto la l. n. 349 del 1986, istitutiva del Ministero per l'ambiente; di questa abbiamo già ricordato le norme relative alle associazioni ambientaliste. Ci preme adesso fare riferimento ad un altro aspetto: quello dell'accesso alle informazioni. Al riguardo l'art. 14, c. 3, prevede che « qualsiasi cittadino ha diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili, in conformità

delle leggi vigenti, presso gli uffici della pubblica amministrazione, e può ottenere copia previo rimborso delle spese di riproduzione e delle spese effettive di ufficio il cui importo è stabilito con atto dell'amministrazione interessata ». Di questa norma è stato osservato che presenta carattere ambiguo, dato che prevede sì il diritto di accesso, ma sembra al tempo stesso subordinarne l'effettivo esercizio all'esistenza di altre disposizioni che in concreto lo disciplinino. Anche a livello regionale quindi, stando alla l. « 349 », occorreranno delle norme per l'attuazione di questo diritto: finora invece, come abbiamo visto, solo due Regioni si sono mosse in questo senso (nel senso però della diretta ed immediata applicabilità dell'art. 14, c. 3, della « 349 » v. la recente sentenza Tar Sicilia, sede di Catania, sez. II, 9-4-1991, n. 118, in *Foro it.*, III, 1991, p. 322).

Grandissimo interesse riveste poi la l. n. 241 del 1990, sul procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti amministrativi. Essa pur ispirandosi soprattutto ad un'esigenza di garanzia sul piano procedimentale delle posizioni soggettive individuali destinate ad essere incise dal provvedimento dell'amministrazione, contiene egualmente norme di grande interesse anche ai fini della tematica dell'interesse diffuso. Basti pensare alla disposizione che stabilisce che ogni provvedimento amministrativo (tranne gli atti normativi e gli atti a contenuto generale) deve essere motivato, e che la motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione (art. 3, c. 1). O, ancora, alla previsione che le pubbliche amministrazioni sono tenute a determinare per ciascun tipo di procedimento l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale. Norme, queste, dirette a rendere più trasparente l'attività dell'amministrazione, e quindi strettamente connesse con la tematica oggetto della nostra indagine. Ma si rifletta soprattutto sull'art. 9, che prevede che i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati hanno facoltà di intervenire nel procedimento, prendendo visione dei relativi atti e presentando memorie scritte e documenti che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento stesso.

Meritevoli di attenzione infine le disposizioni relative al diritto di accesso ai documenti amministrativi. Si prevede (art. 22) che « al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale è riconosciuto a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti il

diritto di accesso ai documenti amministrativi, secondo le modalità stabilite dalla presente legge », che « è considerato documento amministrativo ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa »; che, infine, « entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge le amministrazioni interessate adottano le misure organizzative idonee a garantire l'applicazione » della disposizione in esame. La norma richiamata riveste notevole importanza anche ai fini della tematica dell'interesse diffuso. Si stabilisce infatti che l'accesso è riconosciuto « a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti », ed in questa previsione ci sembra che debba essere ricompresa anche l'ipotesi in cui un'associazione o un comitato portatore di interessi diffusi desideri assumere informazioni, ad esempio, su questioni concernenti l'ambiente, essendo senza dubbio giuridicamente rilevante la posizione in cui vengono a trovarsi questi organismi, dal momento che è consentito loro, come abbiamo visto, lo stesso intervento nel procedimento.

La disciplina presa in esame suggerisce forse una valutazione critica, che si riferisce al fatto che, sia ai fini dell'intervento nel procedimento che del diritto di accesso, come soggetti portatori di interessi diffusi sono presi in considerazione esclusivamente organismi associativi (associazioni e comitati). Si tende pertanto a privilegiare il momento organizzatorio della tutela dell'interesse diffuso, a scapito di forme di rappresentanza e di evidenziazione degli interessi — più spontanee forse e più immediate — basate sull'intervento dei singoli cittadini.

La legge sul procedimento amministrativo può esercitare una enorme influenza sul piano dei rapporti fra amministrazione delle Regioni e cittadini, contribuendo ad un superamento dei limiti che abbiamo visto contrassegnare l'opera del legislatore regionale in materia di ambiente. Grazie ad essa si potrà avere, anzitutto, una trasformazione in senso partecipato anche di quei procedimenti — relativi soprattutto all'emanazione di atti puntuali — che ancora non prevedono l'intervento di soggetti portatori di interessi diffusi; in secondo luogo, l'introduzione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, che ha finora trovato scarso riconoscimento nella normativa emanata dalle Regioni.

Occorre a questo punto valutare quali prospettive vi siano in merito all'attuazione a livello regionale della l. n. 241. A questo

proposito va anzitutto richiamato l'art. 29, che prevede che, per ciò che concerne le Regioni a statuto ordinario, esse « regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto dei principi desumibili dalle disposizioni in essa contenute, che costituiscono principi generali dell'ordinamento giuridico », e che « tali disposizioni operano direttamente nei riguardi delle Regioni fino a quando esse non avranno legiferato in materia », riguardo invece alle Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, che queste, « entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge,... provvedono ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle norme fondamentali contenute nella legge medesima ».

Particolarmente controversa è poi la questione dell'entrata in vigore delle norme sul diritto di accesso, stante l'art. 31 che dispone il differimento della loro efficacia all'emanazione dei regolamenti governativi delegati previsti dall'art. 24, intesi a disciplinare le modalità di esercizio di questo diritto, nonché i casi della sua esclusione. Non è chiaro se l'art. 31 debba applicarsi anche alle Regioni. In caso affermativo va però tenuto presente che il richiamato art. 24 prevede che i regolamenti governativi devono essere emanati entro sei mesi dall'entrata in vigore della « 241 »: si potrebbe quindi ritenere che, trascorso infruttuosamente tale termine — cosa che si è puntualmente verificata — le norme sul diritto di accesso debbano trovare in ogni caso applicazione.

Non si è avuta ancora l'emanazione di leggi sul procedimento amministrativo da parte delle Regioni, nonostante che in alcune di esse fossero stati presentati dei progetti di legge in questa materia già prima dell'approvazione della « 242 » (ad es., in Emilia-Romagna, in Abruzzo, in Friuli-Venezia Giulia, in Valle d'Aosta). Ciò testimonia evidentemente le gravi difficoltà cui vanno incontro determinati processi riformatori. Uniche eccezioni sono rappresentate dalla Regione Sardegna e dalla Regione Liguria, le quali hanno emanato delle leggi (rispettivamente n. 40 del 1990 e n. 8 del 1991), che sembrano rispecchiare assai fedelmente le soluzioni contenute nella normativa statale (di scarso interesse invece la legge della Provincia autonoma di Trento — anteriore alla « 241 » — del 25-11-1988, n. 45, « Principi generali per la semplificazione e la democratizzazione dell'azione amministrativa provinciale », la quale contiene sì norme sull'intervento nel procedimento amministrativo, ma esse non prendono in considerazione i soggetti portatori di interessi diffusi).

Le disposizioni contenute nella legge statale, come abbiamo visto, operano direttamente nei riguardi delle Regioni — di quelle

a statuto ordinario — anche in assenza di una loro legislazione (vi è da considerare però che certi aspetti della legge — ad es., il problema dell'individuazione del responsabile del procedimento (art. 4) — necessitano comunque di una normativa regionale per la loro applicazione).

E' però in ogni caso auspicabile che le Regioni recepiscano la sollecitazione loro rivolta dal legislatore statale, e provvedano ad emanare una propria disciplina, che potrebbe portare ad un superamento di alcuni limiti insiti, a nostro avviso, nella « 241 ». Limiti che consistono, anzitutto, nel fatto, in precedenza sottolineato, che vengono presi in considerazione, come portatori di interessi diffusi, esclusivamente strutture associative e non singoli soggetti. In secondo luogo nella mancanza di strumenti di partecipazione più flessibili di quanto non sia la presentazione di osservazioni, inidoneo a superare del tutto la separazione fra amministrazione e società civile, in particolare nelle ipotesi di provvedimenti che incidono su interessi diffusi, che incidono cioè su realtà sociali assai vaste e complesse, difficilmente percepibili senza un contatto più diretto fra potere e cittadini. Opportuno potrebbe essere il recepimento da parte del legislatore regionale (così com'è avvenuto nella Regione Sardegna, con la l. n. 40 del 1990 sopra citata) di quell'istituto dell'istruttoria pubblica contenuto nel disegno di legge sul procedimento amministrativo formulato dalla Commissione Nigro e non accolto nella « 241 », che consiste nella convocazione da parte dell'amministrazione di pubbliche riunioni per l'esame del progetto di provvedimento, cui possono partecipare, oltre agli enti pubblici, le organizzazioni sociali e di categoria interessate.

L'ultima tematica da affrontare è quella delle profonde trasformazioni destinate a prodursi nell'ambito dell'amministrazione comunale e provinciale, in seguito sia alla stessa l. n. 241, sia alla l. 8 giugno 1990, n. 142, sull'ordinamento delle autonomie locali. La questione è di grandissima importanza ai fini della nostra indagine, in quanto, nelle materie disciplinate dalla legislazione delle Regioni da noi esaminata, vi sono spesso, accanto alle attribuzioni regionali (che si esercitano soprattutto nel campo degli atti di pianificazione o di programmazione) competenze degli enti locali (o perché previste dalla legge statale, o perché delegate dalle stesse leggi regionali): ad esempio a livello di provvedimenti autorizzatori. Il rinnovamento dell'amministrazione locale prodotto dalle ll. « 241 » e « 142 » potrà quindi costituire una sorta di completamento dell'opera intrapresa dal legislatore regionale nell'ambito degli strumenti diretti

alla tutela degli interessi diffusi, superandone i limiti e le ambiguità, che abbiamo visto riguardare soprattutto l'amministrazione di carattere puntuale, che non si estrinseca cioè tramite atti generali o pianificatori. Meritevole di attenzione, fra le norme contenute nella l. n. 142, è anzitutto l'art. 6, c. 1, che prevede: « I comuni valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale, anche su base di quartiere o di frazione. I rapporti di tali forme associative con il comune sono disciplinati dallo statuto ». Si stabilisce poi, al c. 2 del medesimo articolo: « Nel procedimento relativo all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive devono essere previste forme di partecipazione degli interessati secondo le modalità stabilite nello statuto ». E' previsto infine, al c. 3: « Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli e associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere altresì determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere previsti referendum consultivi anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini ».

Va poi richiamato l'art. 7, i cui cc. 3 e 4 prevedono rispettivamente: « Tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della Provincia che ne vieti l'esibizione, conformemente a quanto previsto dal regolamento, in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese ».

« Il regolamento assicura ai cittadini, singoli e associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi e disciplina il rilascio di copie di atti previo pagamento dei soli costi, individua, con norme di organizzazione degli uffici e dei servizi, i responsabili dei procedimenti; detta le norme necessarie per assicurare ai cittadini l'informazione sullo stato degli atti e delle procedure e sull'ordine di esame di domande, progetti e provvedimenti che comunque li riguardano, assicura il diritto dei cittadini di accedere, in generale, alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione ».

La l. n. 142 presenta delle notevoli differenze rispetto alla « 241 », successivamente emanata. Da un lato essa prende in considerazione infatti, ai fini della partecipazione popolare, volta cioè alla tutela di interessi diffusi, una serie di strumenti ulteriori rispetto

alla partecipazione al procedimento in senso stretto, come, ad esempio, istanze, petizioni e proposte da rivolgere all'autorità indipendentemente dall'avvenuta instaurazione di un procedimento. Tende poi a valorizzare, a differenza di quanto avviene nella « 241 », il ruolo dei singoli cittadini nella tutela di interessi collettivi, diffusi, in sede sia di partecipazione all'attività amministrativa che di accesso ai documenti. Dall'altro lato, sul piano specifico della partecipazione procedimentale, sembra ispirarsi esclusivamente all'esigenza di tutelare le posizioni soggettive individuali, e non gli interessi di carattere diffuso, prevedendo infatti, come abbiamo visto, l'intervento nel procedimento nella ipotesi di adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive.

Dalle dissonanze fra le due leggi sorge il problema di come definire il loro reciproco rapporto; problema che non può essere risolto in base al semplice criterio per il quale la legge posteriore abroga la legge precedente (art. 15 preleggi), stante la presenza dell'art. 1, c. 3, della « 142 », che prevede che « ai sensi dell'art. 128 della Costituzione le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe ai principi della presente legge se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni ».

La l. « 241 » non ha espressamente modificato le disposizioni della « 142 », motivo per cui, in base alla norma richiamata, i principi in quest'ultima contenuti dovrebbero ritenersi intatti. Sono però sorti numerosi interrogativi circa il significato da attribuire all'art. 1, c. 3, della legge sulle autonomie locali, da taluni considerato privo di alcun effetto, data l'impossibilità, per una legge, di porre vincoli allo stesso legislatore circa la sua futura attività (vincoli che, nella fattispecie, si sostanziano nel divieto di modificare la legge precedente se non in modo espresso). Si tratta di una questione complessa, la cui soluzione esula dai fini della nostra indagine. Si vuole soltanto osservare che la materia della partecipazione ricade nell'autonomia statutaria dei Comuni e delle Province, che si esercita, ai sensi dell'art. 4, c. 2, della « 142 », nell'ambito dei principi fissati dalla legge. Indipendentemente dalla questione se debbano considerarsi vigenti i principi della « 142 » o viceversa quelli della « 241 », va poi sottolineato che entrambe le normative si ispirano ad un principio comune, quello della tutela sia delle posizioni individuali che degli interessi diffusi; ciò significa che le disposizioni in esse contenute vanno lette come scritte a favore dei cittadini, e che non impediscono quindi che l'ente locale, nell'esercizio dell'autonomia statutaria, adotti soluzioni ancor più ispirate a esigenze di giu-

stizia e di imparzialità. Si deve quindi concludere, da un lato, che non è certo contrario ai principi della legge sulle autonomie locali che il Comune o la Provincia inseriscano nel loro statuto disposizioni intese ad arricchire ulteriormente, rispetto a quanto previsto da tale normativa, gli strumenti della partecipazione, facendo riferimento a tal fine alle soluzioni contenute nella « 241 » (si pensi ad esempio alla possibilità di prevedere l'intervento nel procedimento di soggetti portatori di interessi diffusi), dall'altro lato, non è però nemmeno contrario ai principi della « 241 » l'operazione di tipo inverso, consistente nell'adozione, anche nelle materie da essa disciplinate, di previsioni statutarie ispirate alla « 142 » (ad esempio, in tema di accesso, dove la legge sulle autonomie locali appare più aperta sotto il profilo dei soggetti cui è consentito l'esercizio di questo diritto).

La fase costituente dei Comuni e delle Province sta volgendo al termine, com'è noto, e fra non molto tempo sarà possibile valutare i risultati di questa esperienza. E' soprattutto auspicabile che gli enti locali abbiano adottato soluzioni le quali, oltre ad ispirarsi ad un criterio di valorizzazione del contenuto di entrambe le leggi che fungono loro da riferimento, siano in grado, più in particolare, di assicurare nel loro insieme un rapporto — quanto mai necessario, in particolare, nelle realtà amministrative di dimensioni più limitate — fluido e immediato fra le istituzioni e i cittadini, superando così, da un lato, gli schemi, talvolta troppo formalistici, propri della partecipazione procedimentale, dall'altro la logica della delega alla rappresentanza degli interessi cui si ispirano invece gli strumenti della partecipazione organica.



2. L'EVOLUZIONE DEI PROFILI SOGGETTIVI DELLA PARTECIPAZIONE

di Ario Rupeni e Giuseppe Sgaramella

1. Premessa metodologica. L'approccio storico-evolutivo

L'identificazione dei soggetti sociali — le formazioni sociali, secondo la dizione costituzionale dell'art. 2 — che siano riconosciuti dalle Regioni come portatori, generali o specifici, di interessi diffusi costituisce un profilo rilevante ai fini dello sviluppo e dei risultati della presente ricerca.

Tale rilevanza discende almeno da due o più significative motivazioni.

In primo luogo, il contenuto, la portata e le modalità applicative di un « apprezzamento » ordinamentale politico degli interessi possono essere rilevati soltanto attraverso il vaglio delle soggettività sociali che ne esprimono il momento esponenziale, secondo criteri di rappresentatività degli interessi che, nell'intreccio tra pluralismo sociale e pluralismo istituzionale, che pervadono la nostra Costituzione materiale e formale, trovano punti di manifestazione, incorporamento e tutela anche al di fuori della sfera interna alle assemblee elettive e, quindi, ai soli meccanismi della rappresentanza elettiva.

Infatti, la « zona » degli interessi diffusi si colloca sul crinale dei rapporti tra il sociale e l'ordinamentale-istituzionale; segnatamente, quest'ultimo, nelle istanze delle autonomie regionali e locali.

In secondo luogo, l'identità soggettiva degli esponenti degli interessi diffusi, così come hanno trovato e trovano garanzia e riconoscimento della loro presenza e iniziativa possibile nell'ordinamento e nella normativa regionale, è il primo e più significativo indice del protagonismo che, nel contesto storico reale dell'esperienza regionale, quei soggetti sono stati in grado di porre in essere.

Trattandosi di un ambito, quello degli interessi diffusi ambientali, che germina e si dimensiona entro la sfera giuridica e ordina-

mentale, in stringente correlazione con le dinamiche socio-culturali, è chiaro che il profilo delle corrispondenti soggettività diviene parametro rivelatore della ricettività effettuale, in sede di comportamento politico-istituzionale delle Regioni, delle istanze e delle sollecitazioni provenienti dal contesto civile e sociale.

La lettura della normativa statutaria e legislativa regionale ha suggerito al gruppo di ricerca un approccio che, per essere più aderente alla dimensione della tematica della partecipazione nello specifico dell'esperienza regionale, si muovesse in una chiave storico-evolutiva.

In particolare si è stimato di poter configurare tre distinte fasi, corrispondenti alla connotazione del regionalismo in relazione alla duplice, parallela caratterizzazione sia delle più generali vicende istituzionali delle Regioni sia della temperie socio-culturale che ha conosciuto la vicenda nazionale.

Le tre fasi, di cui naturalmente si propone una periodizzazione meramente indicativa — peraltro comunque esposta, come tutte le periodizzazioni, agli schematismi ed alle inevitabili approssimazioni — vengono riferite, rispettivamente, alla prima legislatura regionale, comprendente anche il momento della elaborazione statutaria e del passaggio dei primi poteri dallo Stato centrale, la seconda legislatura regionale, coincidente con il « completamento dell'ordinamento regionale », la terza fase che inizia dalla fine degli anni '80 e giunge fino ai nostri giorni.

2. Prima fase: dagli statuti delle Regioni a statuto ordinario alla conclusione della prima legislatura regionale

« Le Regioni sono le figlie dell'autunno sindacale (del 1969) ». Così si esprimeva l'allora presidente della Regione Lombardia, Piero Bassetti, per indicare la contemporaneità dell'avvento delle Regioni a statuto ordinario, con la generalizzazione dell'ordinamento regionale in tutto il paese, con il particolare clima sociale e culturale che si era determinato in Italia dal 1968 in poi e che si era espresso con particolare brutalità attraverso una forte iniziativa politica generale del movimento sindacale.

La scelta delle Regioni, si sottolineava in tal senso giustamente, corrispondeva al tentativo da parte del gruppo della classe dirigente politica del paese di individuare una risposta sul terreno propriamente istituzionale. Una risposta che era volta soprattutto ad avvicini-

nare, attraverso la strategia del decentramento regionale, le istituzioni statuali alle dinamiche della società civile, così vivacemente sospinte verso atteggiamenti sia polemici e contestativi sia partecipativi verso il vecchio equilibrio centralistico delle istituzioni repubblicane.

Non è certo questa la sede per un'analisi ed un giudizio di quel particolare clima sociale e politico. Va colta tuttavia la diretta connessione intercorrente tra i fermenti e le tensioni che pervadevano la società italiana, in sintonia peraltro con quella europea ed occidentale, e la decisione di colmare quel ritardato vuoto di attuazione della Carta costituzionale che riguardava il decentramento regionale.

Le Regioni non avrebbero, peraltro, potuto non rendersi in qualche modo interpreti di quelle stimolazioni della società civile verso un sistema di relazioni con le « nuove » istituzioni regionali in termini di più diretta opportunità e di partecipazione.

Ne derivò una fase costituente che, pur in assenza di una adeguata mediazione ed una proposta culturale ed istituzionale sulle modalità di estrinsecazione degli istituti di partecipazione, attivò una specifica attenzione proprio nella direzione della partecipazione.

Gli statuti, in vero, manifestarono una accentuata propensione verso forme di partecipazione, che possiamo definire di tipo generale e « politico ». Tra i soggetti privilegiati, in tal senso, si ponevano anzitutto gli enti locali territoriali e i soggetti di maggiore peso politico operanti nel contesto sociale ed economico, come i sindacati dei lavoratori e i sindacati rappresentativi degli industriali e degli altri soggetti produttivi.

A *contrariis*, si prenda il caso degli statuti delle Regioni ad ordinamento speciale, nei quali non figurano, nemmeno in maniera diretta — stante i diversi periodi in cui essi hanno preso vita — gli istituti della partecipazione.

Viceversa, questo tema, connesso con la previsione di modalità per l'accoglienza degli interessi diffusi nell'ordinamento regionale, risulta ampiamente sviluppato negli statuti delle Regioni di diritto comune.

Tale « ricezione » avviene per lo più nei termini ampi del « concorso alla definizione degli interessi e delle scelte programmatiche » (così si esprime l'art. 39 dello statuto della Regione Calabria). Tale apertura dell'ordinamento statutario regionale figura in ben 10 degli statuti delle Regioni di diritto comune.

In cinque di esse, oltre all'apertura partecipativa, trova uguale spazio il diritto all'informazione su tutti gli aspetti attinenti all'attività legislativa, normativa e amministrativa delle Regioni medesime.

Nelle Regioni Lombardia e Marche sono resi, di principio, disponibili, rispettivamente, « a tutti i cittadini » e « alle organizzazioni della società » dati ed elementi raccolti dagli organismi regionali.

Nelle Regioni Abruzzo, Emilia-Romagna e Piemonte il tema della partecipazione è presente, ma con contorni meno definiti, essendo previsti (come nelle altre) gli istituti della petizione (Emilia-Romagna) e dell'interrogazione popolare (Abruzzo ed Emilia-Romagna) e della consultazione di categorie o settori della popolazione (Piemonte).

Negli statuti di Puglia e Umbria sono del tutto assenti riferimenti ai temi della partecipazione e dell'informazione, ma ciò non ha ovviamente precluso alla legislazione successiva di tenerne conto.

Nel passaggio dalla stagione statutaria a quella dell'iniziale attività legislativa regionale, si assiste, quasi in contrapposizione con l'ampia apertura contenuta nella maggior parte degli statuti, ad una scarsa attenzione del legislatore alla partecipazione almeno, per quanto concerne le materie rientranti, secondo l'impostazione della presente ricerca, nel complessivo concetto di ambiente. Tale fenomeno deve, peraltro, ritenersi strettamente collegato con la scarsa percezione della questione ambientale, che la stessa società aveva al tempo.

Nella legislazione esaminata (28 leggi regionali e provinciali) il tema della partecipazione si trova sviluppato in maniera in qualche modo apprezzabile, in capo a forme di aggregazione della società, ovviamente, diverse da quelle di tradizionale rappresentanza di interessi di categorie sociali ed economico-produttive, solo in tre circostanze. In particolare, in materia di programmazione regionale e, per la precisione, riguardo all'attività di localizzazione di insediamenti produttivi, servizi sociali ed infrastrutture, la legge della Regione Puglia n. 8, 6 marzo 1975, prevede che oltre i sindacati, che rientrano però in quelle aggregazioni tradizionali di interessi cui sopra si faceva cenno, altre formazioni sociali, economiche e culturali possono presentare alla Regione istanze relative alla definizione degli indirizzi della programmazione.

In settori più tipicamente ambientali, la l. n. 25 del 18 luglio 1974, della stessa Regione, in materia di tutela del patrimonio boschivo, attribuisce anche ad associazioni naturalistiche o culturali legalmente costituite compiti di collaborazione nell'avvistamento e segnalazione di incendi e di sorveglianza; mentre la legge Regione Piemonte n. 43, 4 giugno 1975, in materia di parchi e riserve naturali, individua le associazioni naturalistiche e venatorie tra i soggetti atti

a fornire indicazioni per la predisposizione del Piano regionale, parchi e riserve.

E' da notare che di poco precedente è la legge della Regione Lombardia n. 2, 9 gennaio 1974, che, attribuendo, invece, alle sole associazioni sindacali la facoltà di esprimere osservazioni in merito alle delimitazioni territoriali dei parchi e delle riserve regionali, segue tutt'altro indirizzo.

3. Seconda fase: la seconda legislatura regionale e il completamento dell'ordinamento regionale (1975-1980)

La seconda legislatura regionale, che viene inaugurata dall'approvazione della l. n. 382, riguardante il completamento dell'ordinamento regionale, si caratterizza anzitutto per una notevole spinta in direzione dell'integrazione e del perfezionamento del trasferimento, in termini organici, dei poteri dallo Stato centrale alle Regioni medesime.

Schematicamente, si può tentare di dare un'interpretazione a questa fase, come quella caratterizzata da una particolare attenzione delle Regioni verso il problema della gestionalità dei nuovi poteri e dell'assunzione del nuovo volto connesso con l'ampliamento e il consolidamento delle loro prerogative, anzitutto nei confronti dello Stato centrale.

Indipendentemente dalle possibili correlazioni in termini di causa ed effetto, si rileva in tale periodo e per il restante tratto della seconda legislatura una tendenza segnata dalla caduta della precedente tensione costituente.

Già nel 1974 la società civile aveva espresso, col referendum che respingeva l'abrogazione della legge sul divorzio, una più accentuata propensione verso il consolidamento dei diritti individuali e comunque di quelli specifici. Da tale segnale si può ricavare una progressiva minore attenzione e considerazione verso le forme della partecipazione a tutto campo, quello denominato di portata politica e generale.

In tal senso si può ben comprendere come la stessa esperienza del regionalismo abbia risentito di questo nuovo clima sempre meno disposto a concedere fiducia e ottimismo a favore delle forme di partecipazione politica.

Nella seconda metà degli anni '70, in vero, hanno preso l'avvio alcune più specifiche forme di sollecitazioni provenienti da alcuni movimenti della società civile. Ciò ha incoraggiato una produzione

legislativa delle Regioni che si è indirizzata, per quanto riguarda gli aspetti partecipativi e della considerazione degli interessi diffusi, verso i parchi e le riserve naturali.

Delle leggi esaminate (75), meno di un terzo (22) recano la previsione di forme di partecipazione e gran parte di esse riguardano leggi istitutive di parchi e riserve naturali regionali. Pertanto, è in quest'ambito che prendono prevalentemente corpo forme di rappresentazione degli interessi diffusi a livello regionale. Così, in particolare, nella Regione Piemonte, in seguito alla l. n. 43, 4 giugno 1975, che ha dettato le « Norme per l'istituzione dei parchi e delle riserve naturali », la legislazione (vasta) che ha portato all'istituzione di parchi e riserve ha previsto la consultazione e la partecipazione di organismi interessati ed, inoltre, la facoltà di esprimere osservazioni sul piano dell'area, da parte di chiunque ed, inoltre, da parte di organismi e associazioni economiche, culturali e sociali.

Sempre in materia di delimitazione delle aree, altre leggi regionali lombarde regolano la partecipazione di associazioni culturali e di cittadini (l. n. 36, 18 agosto 1977), nonché di associazioni naturalistiche (l. n. 31, 20 agosto 1976), accanto alle più consuete organizzazioni sindacali datoriali e dei lavoratori. Mentre le Regioni Puglia e Basilicata hanno previsto la partecipazione, nel primo caso, di associazioni naturaliste e venatorie e, nel secondo, di associazioni naturaliste, rispettivamente, alla Commissione regionale parchi e riserve e alla Commissione consiliare regionale per la conservazione della natura. Infine, la legge della Regione Toscana n. 61, 13 dicembre 1979, contempla la partecipazione alle attività del consorzio per l'istituzione di un parco delle associazioni ricreative, sportive, turistiche e del tempo libero e di quelle naturalistiche.

Benché estesa, la legislazione citata non esaurisce il campo della ricerca nella fase di cui ci si occupa. Anche in materia di programmazione regionale le leggi di Basilicata, Piemonte e Valle d'Aosta conferiscono ad organizzazioni sociali funzioni propositive in relazione all'assetto territoriale.

Per quanto concerne la tutela dagli inquinamenti la legge della Regione Lombardia n. 32, 20 marzo 1980, consente a chiunque vi abbia interesse di formulare osservazioni e proposte di modifica ai piani di settore funzionale. Pressoché identicamente, chiunque vi abbia interesse può prendere in visione e formulare osservazioni e domande su progetti relativi ad impianti di smaltimento di rifiuti di capacità superiore a 1.000 tonnellate (legge regionale Lombardia n. 94, 7 giugno 1980).

4. Terza fase: la spinta ambientalista durante la terza e la quarta legislatura regionale (1980-1990)

A cavallo tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80, in coincidenza quasi con la fine della seconda legislatura e l'inizio della terza, prende corpo in Italia, in analogia con quanto accade in altri paesi dell'Occidente e dell'Europa, il movimentismo ambientalista, che si fa portatore di istanze di tutela del patrimonio naturale e del relativo equilibrio ecologico, non solo in termini culturali e politici generali, ma anche insediandosi nelle situazioni locali e partecipando, spesso da protagonista, a vicende specifiche del territorio.

Tale movimento esprime alcuni valori, in qualche modo antagonisti e alternativi alle concezioni, alle prassi delle politiche economiche e territoriali, dove il valore ambiente tende sempre più a farsi un valore non scorporabile e settorializzabile bensì un valore di carattere trasversale, in grado di permeare le diverse politiche di intervento sul territorio.

Non è agevole condurre una lettura lineare dei comportamenti e soprattutto dei riflessi che tale sollecitazione civile e culturale, ma anche politica, determina sui comportamenti normativi e amministrativi delle Regioni. Infatti, si possono individuare momenti di discontinuità e talvolta persino di contraddizione, rispetto alla capacità di recepire le indicazioni emergenti da tale movimentismo.

Resta purtuttavia la tendenza, ravvisabile in controtuce nella produzione legislativa delle Regioni, ad accogliere nuovi valori, variamente presenti nella coscienza sociale e collettiva, con dinamiche socio culturali che si manifestano spesso in forme oppostive, ma talvolta anche di possibile negoziazione.

Anche qui non è certo praticabile un esame esteso delle tendenze della fenomenologia socio-culturale; purtuttavia, è da cogliere in tale clima, che conosce, in vero, tratti di evoluzione e di trasformazione non ancora compiuti, la spinta verso nuove forme di partecipazione e perciò di tutela degli interessi diffusi — a questo punto direttamente legati ai valori ambientali — tali da aver stimolato interventi del legislatore regionale che si possono ricondurre ad una più pregnante e più estesa considerazione dei soggetti interpreti e portatori degli interessi diffusi medesimi.

Il periodo di tempo che corre dalla seconda metà del 1980 al 1990, comprendendo ben due legislature regionali, è quello che naturalmente contempla non solo la legislazione più ponderosa, ma anche

la più compiuta, riferendosi a tutti i settori della legislazione regionale in materia ambientale, utilizzati a mo' di paradigma nella presente ricerca.

Esso costituisce anche il periodo in cui è dato riscontrare più acuta percezione e maggiore consapevolezza degli interessi diffusi da parte regionale, che si concretizza nel coinvolgimento, a vario titolo, dei cittadini, non necessariamente organizzati, nelle attività di « governo » dell'ambiente di competenza regionale.

Così in materia di parchi e riserve naturali le associazioni per la protezione dell'ambiente in generale (le leggi utilizzano definizioni diverse per intendere, tuttavia, un concetto univoco) sono i soggetti normalmente indicati dalle leggi regionali per lo svolgimento delle funzioni, che vengono esaminate in altra parte della presente ricerca.

A tale menzione generica fanno, invece, eccezione alcune leggi regionali che richiedono la partecipazione di associazioni ambientaliste presenti a livello regionale (Lazio, l. n. 47, 22 ottobre 1986), o provinciale (Toscana, l. n. 5, 21 gennaio 1985). Vanno ugualmente segnalate le leggi che citano nominativamente le associazioni ambientaliste delle quali è richiesta la partecipazione (Lazio, l. n. 21, 23 febbraio 1987) e quelle che postulano la partecipazione delle più rappresentative (Lombardia, l. n. 86, 30 ottobre 1983 e Emilia-Romagna, l. n. 11, 2 aprile 1988).

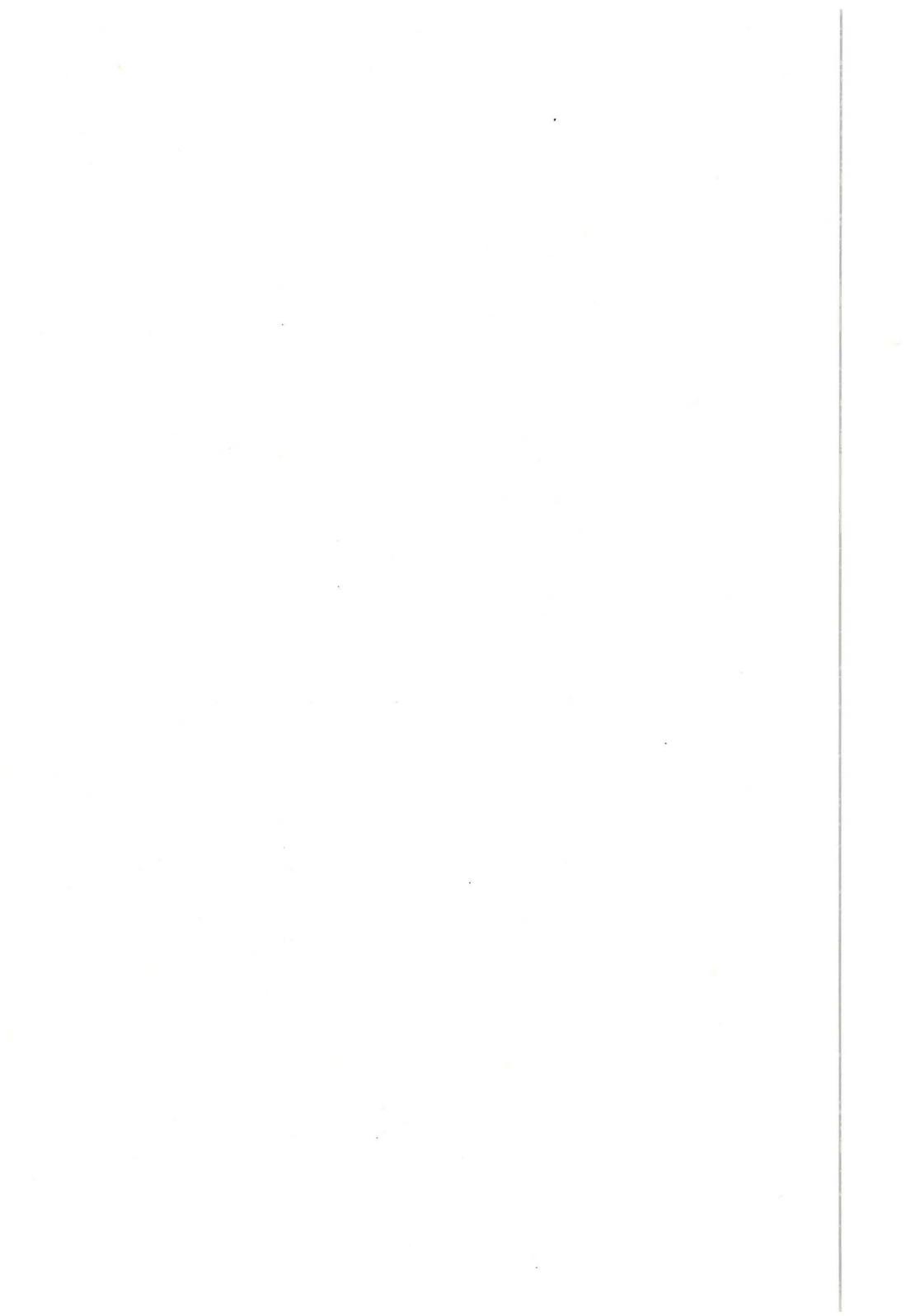
Le associazioni di protezione ambientale ed i cittadini, indistintamente sono i soggetti dei quali è disciplinata, a vario titolo, la partecipazione nelle (3) leggi sulla valutazione dell'impatto ambientale prese in considerazione.

Ugualmente, tale alternanza si riscontra nelle leggi sulla tutela del paesaggio e dell'ambiente, a proposito delle quali va segnalata complessivamente una scarsa attenzione regionale al tema degli interessi diffusi (se ne occupano, infatti, rispettivamente, 3 leggi sulle 27 individuate e 7 su 79).

Le due leggi regionali che sviluppano il tema dell'accesso alle informazioni ambientali (Lazio, l. n. 43, 12 settembre 1986 e Marche, l. n. 19, 21 aprile 1987) attribuiscono a chiunque il diritto alla tempestiva informazione circa situazioni di pericolo e danno e rendono possibile la presa visione degli atti amministrativi regionali in materia ambientale.

In materia di smaltimento dei rifiuti, per la quale vanno ribadite le osservazioni sopra formulate per la tutela del paesaggio e

dell'ambiente (trattano infatti la nostra tematica solo 7 leggi su 25), si deve osservare che, mentre a chiunque è resa possibile la visione dei progetti degli impianti e l'espressione di osservazioni al riguardo, sono invece aperte alle associazioni forme di partecipazione più intense, delle quali si occupa altra parte della ricerca.



3. L'OMBUDSMAN DELLA PARTECIPAZIONE

di Loredana De Angelis

1. Premessa

La diffusa esigenza di individuare soggetti e forme di garanzia degli interessi adespoti, viste le difficoltà frapposte in ambito giurisdizionale all'accoglimento delle istanze presentate dai loro titolari, si rivolge con urgenza sempre maggiore alla sede istituzionale più interessata alla loro gestione, vale a dire alla sede amministrativa. E' in essa che emerge, tra gli istituti idonei a fornire adeguata rappresentazione e valutazione degli interessi diffusi (almeno a livello potenziale e di auspicio), il difensore civico.

La specificazione dei caratteri di cui tale figura è connotata evidenzia una sorta di affinità simpatetica con gli interessi adespoti, emergente dalla normativa che definisce la figura medesima.

La matrice comune di derivazione dei vari *defensores civitatis*, costituita dall'*Ombudsman* svedese¹, ha subito notevoli modificazioni nelle realtà istituzionali in cui è stata accolta. Da un nucleo centrale, costituito dalle funzioni di verifica della rispondenza dell'operato della pubblica amministrazione alle norme che ne disciplinano i compiti, l'istituto è venuto assumendo caratterizzazioni diverse, per cui una visione d'insieme è possibile solo scontando numerose deroghe alla regola « comune »². Interessante è tuttavia notare come, in qualunque realtà istituzionale sia stato inserito, il d.c. si manifesti idoneo alla tutela degli interessi diffusi, in virtù della parziale coincidenza degli stessi coi principi di buona amministrazione che ovunque il d.c. è preposto a tutelare.

Normalmente l'*Ombudsman* ha conservato l'originario ruolo di

1. Svezia, l. 6 giugno 1809.

2. L'introduzione in Italia è avvenuta con l.r. Toscana n. 8, 21 gennaio 1974, attuativa di una previsione statutaria.

organo ausiliario del Parlamento, nell'esercizio della funzione di vigilanza sulla p.a., più precisamente sulle aree del potere esecutivo non coperte da responsabilità ministeriale³. Il carattere permanente del controllo esercitato dall'*Ombudsman* rende secondario l'impulso privato (pure solitamente previsto), che non attiva l'organo (in quanto già operante), bensì si limita a richiamarne l'attenzione su taluni atti e momenti dell'attività amministrativa, in funzione di collaborazione innecessaria.

Referente del controllo è l'assemblea legislativa, da cui l'*Ombudsman* trae legittimazione e derivazione⁴: è infatti il Parlamento a nominarlo⁵ ed a riceverne le relazioni, contenenti suggerimenti, raccomandazioni, segnalazioni. L'*Ombudsman* non è dotato di poteri di amministrazione diretta, né tantomeno di poteri coercitivi; conserva, sotto questo profilo, il significato etimologico del termine che lo designa, resta infatti « colui che fa da tramite » tra cittadino ed amministrazione, senza incidere sulla posizione giuridica del primo, né su struttura e funzioni della seconda. L'efficacia dell'intervento è spostata sulle eventuali misure che l'assemblea riterrà opportuno assumere: l'*Ombudsman* si limita a sottoporre a quest'ultima il controllo svolto, ed alla stessa ne spetta la valutazione. La funzione di controllo dell'*Ombudsman* è dunque neutrale: in quanto organo del Parlamento deve limitarsi ad integrarne gli elementi di conoscenza, potendo soltanto, nella misura in cui sottopone determinate questioni all'attenzione dell'assemblea, indirizzarne (in parte) l'attività di vigilanza.

E' stata accertata⁶ la necessità della presenza di taluni requisiti negli ordinamenti cui l'*Ombudsman* appartenga. La funzionalità dell'istituto è infatti esplicabile al massimo grado laddove a taluni requisiti materiali, quali la ridotta estensione territoriale, l'omogeneità e pochezza numerica della popolazione, si accompagni l'elemento immateriale della diffusione di un radicato senso di legalità. I primi due requisiti richiamano l'importanza sia della personificazione dell'istituto, conosciuto o conoscibile in via diretta ed immediata dai cittadini, sia del ridotto numero degli interventi, che otten-

3. L'*Ombudsman* nasce nel settore dell'amministrazione militare, tradizionalmente estraneo al sistema dei normali controlli, per garantire il rispetto della normativa costituzionale.

4. E' infatti legittimato a svolgere i suoi compiti di vigilanza in quanto strumentale all'esercizio, ad opera del Parlamento, dell'omonima funzione. Analogamente, dalla medesima assemblea deriva, in quanto da essa eletto.

5. Un'importante eccezione, in area europea, è costituita dal *Mediateur* francese, la cui nomina è disposta dall'esecutivo.

6. Seminari Onu: Ceylon 1959, Buenos Aires 1960, Stoccolma 1962.

gono risultati tanto più positivi, quanto meno l'autore debba disperdere i suoi poteri verso molteplici obiettivi. Il senso della legalità è un requisito bifronte: fa tanto riferimento alla correttezza della normale gestione amministrativa (senso della legge avvertito dalla p.a.), quanto alla capacità del privato di percepire i propri interessi criticamente, in relazione all'interesse pubblico, e quindi di limitare l'inoltro di istanze particolaristiche e pertanto non destinate ad essere accolte.

La considerazione del difensore civico in prospettiva regionale permette di strutturarne l'habitat in senso conforme ai requisiti sopra indicati, al minimo a quei requisiti che siano introducibili immediatamente da una riforma normativa, residuando in tal modo il solo elemento del « senso della legalità », che l'*Ombudsman* normalmente presuppone, e che il difensore civico può contribuire a produrre.

2. Attivazione dell'intervento

L'attivazione normale del d.c. è prevista ad istanza di parte, *rectius* della parte destinataria di un provvedimento o comunque interessata ad esso. La « parte destinataria » dell'atto è sicuramente titolare di un interesse giuridicamente protetto, ex art. 24 Cost., per cui è possibile operare un'apertura ai titolari di interessi adespoti soltanto nella legittimazione anche di quanti siano comunque « interessati ».

L'identificazione della « parte », che nell'ipotesi più restrittiva è circoscritta al solo destinatario dell'atto, più spesso si amplia a « chiunque vi abbia interesse », includendo enti e formazioni sociali. Talune leggi regionali hanno in questo caso (legittimazione di parti collettive) ridotto l'ampiezza della previsione alle sole parti aventi una pratica in corso, laddove ai singoli, con previsione più elastica, è riconosciuta analoga facoltà solo che vi abbiano interesse.

La macchinosità della procedura di attivazione solitamente prevista ostacola in special modo quanti versano in situazioni in cui il riconoscimento del carattere di giuridicità sia problematico. Una significativa eccezione è costituita dalla disposizione della l.r. Sardegna che, nel disciplinare la legittimazione attiva, dispone l'intervento del d.c. anche « ad iniziativa di associazioni o formazioni sociali in relazione a diritti ed interessi collettivi, diffusi, o generali coinvolti nell'attività amministrativa » (art. 3), permettendo di riconoscere legittimazione anche ai soggetti depositari di interessi di tal

genere semplicemente « coinvolti » nell'assetto di posizioni giuridiche che la p.a. si appresta ad ordinare.

Alcune Regioni⁷ limitano la presentazione di istanza al d.c. ai casi in cui l'atto amministrativo sia dovuto; pressoché tutte (ad eccezione del Veneto, v. *infra*) aggravano la procedura con l'onere preventivo di richiesta di notizie sullo stato della pratica all'ufficio competente a svolgerla, e di indicazione di un termine (variabile da 20 a 60 gg. nelle diverse Regioni) per la risposta. Solo se al decorrere del termine non vi sia risposta, oppure sia insufficiente, può essere rivolta istanza al d.c.

L'iter diffuso nella più parte delle leggi regionali è volto al consolidamento, ad opera dell'amministrazione, di un silenzioso inadempimento configurato quale presupposto necessario all'attivazione del d.c., presupposto particolarmente gravoso nei casi di coinvolgimento degli interessi adespoti, per i quali spesso l'unica vera garanzia consiste nella prevenzione, talvolta incompatibile con tempi lunghi di intervento (che potrebbero eventualmente offrire solo una sanzione ripristinatoria dello *status quo ante*). Soltanto la l.r. Veneto permette la presentazione immediata dell'istanza, senza esperimento di alcun onere di messa in mora dell'amministrazione inadempiente, spostando sul d.c. l'obbligo di richiesta al funzionario di notizie sulla pratica, con notevole abbreviazione della procedura.

Non può parlarsi, per la generalità delle Regioni, di un vero e proprio intervento d'ufficio, previsto soltanto in poche leggi (Piemonte, Puglia, Friuli Venezia Giulia, Sardegna). Frequente è invece la previsione di un intervento d'ufficio « occasionato », vale a dire rivolto a pratiche simili a quelle su cui sia stata presentata istanza, e riguardanti soggetti in identica posizione. Non si tratta, dunque, di un autonomo potere d'ufficio, ma della sola estensione dell'intervento a casi analoghi, rispetto ai quali l'interesse della parte è presunto. Ciò mostra come del d.c. regionale sia stato evidenziato il ruolo di tutela del cittadino piuttosto che di controllo dell'amministrazione. Se tuttavia si tiene conto del rilievo sociale che può assumere una posizione individuale, pur poggiante su una situazione giuridica nota, si coglie anche in questa limitata previsione di intervento d'ufficio una significativa opportunità per sottoporre, mediante il d.c., le istanze diffuse all'attenzione dell'amministrazione.

La relazione fra ricorso al d.c. ed altri ricorsi, in sede giurisdizionale o amministrativa, è stabilita in termini opposti nelle diverse

7. Piemonte ed Emilia Romagna (ma per quest'ultima l'interpretazione è problematica).

leggi: al divieto assoluto di utilizzazione dell'istituto in pendenza di un ricorso tradizionale, anche proposto successivamente (vi è prevalenza della garanzia giurisdizionale ed amministrativa su quella offerta dal d.c.), fa riscontro (in altre Regioni) la disposizione della totale indipendenza fra i ricorsi, al massimo la previsione della facoltà di sospensione da parte del d.c. del procedimento che si svolge di fronte a sé, in attesa della pronuncia amministrativa o giurisdizionale.

3. Strumenti dell'intervento e sua rilevanza

Un diffuso principio di libertà di esternazione vige relativamente agli strumenti di azione del d.c. verso l'amministrazione⁸. Le leggi regionali che disciplinano il relativo procedimento usano infatti termini atecnici: comunicazione, richiesta, proposta, e non indicano modalità tassative di svolgimento, improntando quindi l'intervento alla massima flessibilità ed informalità. Nulla è altresì stabilito riguardo alla qualificazione giuridica degli effetti dell'istanza privata; soltanto talune disposizioni affermano un « potere-dovere del d.c. di individuare l'ufficio ed i funzionari responsabili della pratica oggetto del suo intervento »⁹, ma l'esiguità della norma non soddisfa completamente l'interrogativo, limitandosi altresì a stabilire che il d.c. « può chiedere di procedere all'esame congiunto della pratica..., può richiedere documenti, ecc. ». Il frequente ricorso al verbo « potere » implica l'assenza di un obbligo specifico in capo al d.c., non sono previste procedure correttive dell'inerzia né misure di responsabilità o di valutazione dell'opportunità del diniego, non è neppure previsto alcun sindacato sul suo operato, ad eccezione di quello del Consiglio regionale, in quanto al cittadino, dopo la presentazione dell'istanza, resta precluso qualsiasi strumento formale per influire sull'attività richiesta.

Il d.c. comunica l'istanza ricevuta agli organi statutari della Regione, al contempo richiedendo al responsabile dell'ufficio competente di procedere congiuntamente all'esame della pratica. Effettuato quest'ultimo, fissa un termine per la regolare definizione della stessa e, qualora decorra inutilmente, porta gli organi statutari a conoscenza

8. Analoga libertà di forma si riscontra per l'istanza di attivazione, che può essere sia scritta che orale.

9. Art. 4, l.r. Emilia Romagna, n. 37/84.

dell'ulteriore inerzia¹⁰. Le esatte ragioni del ritardo (che potrebbe essere giustificato) vengono individuate dal d.c. attraverso l'esperienza di un potere ispettivo che si sostanzia: nella richiesta di esibizione di atti e documenti relativi all'oggetto del proprio intervento, nella convocazione del responsabile dell'ufficio competente a svolgere la pratica, nella possibilità di accesso agli uffici per svolgere accertamenti.

Neppure dovrebbe essere opponibile al d.c. il segreto d'ufficio¹¹, laddove si consideri che la dedica di un intero capo (il V) della l. 241/90 al tema dell'accesso ai documenti amministrativi esprime una chiara volontà di ridurre al minimo gli *interna corporis* amministrativi; il diritto di accesso è in tale norma generalizzato e diffuso ai vari livelli di amministrazione, e le restrizioni sono indicate come eccezioni esplicite (art. 24). D'altra parte, la *ratio* di tali restrizioni è identificata dalla stessa legge (art. 24, c. 2), come pure lo strumento, che deve essere quello normativo, pertanto può ritenersi avvenuto un definitivo superamento del « segreto d'ufficio »¹². Il diritto d'accesso, peraltro, ex art. 22, l. 241 è azionabile solo dal titolare di un interesse giuridicamente protetto, il « chiunque » della disposizione essendo usato in senso fortemente restrittivo¹³. I portatori di interesse diffuso resterebbero estranei a tale diritto, mentre il d.c., in quanto organo della medesima amministrazione cui richiede gli atti, non dovrebbe necessariamente sottostare alle restrizioni normativamente previste, la sua richiesta avrebbe principalmente fini di informazione interna, e pertanto si riqualificherebbe come momento di contatto tra amministrazioni. Può quindi ritenersi che il d.c. sia posto in condizione di valutare con pienezza di elementi conoscitivi la colpevolezza o meno dell'amministrazione nei ritardi e nelle disfunzioni verificatesi.

Qualora ritenga che si tratti di un fenomeno di *maladministration*, il d.c. investe della questione il Consiglio ed eventualmente il superiore gerarchico del funzionario inadempiente, sollecitandolo a promuovere un provvedimento disciplinare a carico di quest'ultimo.

Quella del d.c. è dunque un'attività di accertamento della legittimità del comportamento dell'amministrazione, un'attività di controllo *sui generis*, il cui ulteriore svolgimento è affidato alla volontà

10. Lo strumento con cui si rivolge a tali organi dovrebbero essere le relazioni *ad hoc*, diverse da quella periodica.

11. Il d.c. è, d'altra parte, tenuto a serbarlo.

12. Così come affermato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, doc. n. 60328-7/463 del 7 gennaio 1991.

13. Se ne spiega l'uso solo al fine di comprendere anche i non cittadini.

di altri organi, all'operato dei quali il d.c. non può sostituirsi, avendo solo facoltà di sollecitarlo. La rilevanza giuridica degli interventi, pur essendo interna all'amministrazione regionale, certamente influisce sulla rilevazione della responsabilità del funzionario in quanto la conoscenza acquisita dello stato della pratica può avere valenza sul piano probatorio: nel verbale che documenta il risultato della convocazione o degli accertamenti (come pure in altri scritti) il d.c. può infatti porre in luce aspetti della condotta del funzionario inquisito, che qualificano la colpa in cui sia incorso¹⁴. Ma non soltanto: l'intervento del d.c. si pone come un possibile stadio del procedimento, uno stadio eventuale ma da cui, una volta verificatosi, non è possibile prescindere. L'autorità competente all'emanazione dell'atto potrà decidere in senso difforme dai rilievi del d.c., ma in tal caso sarà gravata da un onere di motivazione, e se non vi ottempererà l'atto incorrerà nel vizio di eccesso di potere (la mancanza di motivazione ne sarebbe figura sintomatica)¹⁵. L'istanza del titolare di un interesse diffuso, dunque, accolta dal d.c. e per suo tramite veicolata nel procedimento consentirebbe l'apporto di valutazioni altrimenti difficilmente conoscibili dalla p.a., valutazioni che andrebbero a concorrere alla delineazione dell'interesse oggetto dell'atto emanando che pertanto, in virtù dell'ampiezza di elementi conoscitivi acquisiti, si profilerebbe come maggiormente corrispondente agli interessi coinvolti e, di rimando, all'interesse pubblico. E ancora: l'ingresso nel procedimento delle istanze diffuse renderebbe qualificato un interesse che, in mancanza di tale intervento, potrebbe restare in un limbo di giuridicità problematica.

L'intervento di dettaglio, occasionato da disfunzione dei pubblici uffici, non è tuttavia l'unica sede dell'operato del d.c., cui fa capo altresì la possibilità di individuare soluzioni generali, di rimozione delle patologie strutturali. La funzione di sollecitazione di interventi sulla struttura e/o sul funzionamento dell'amministrazione regionale, ai fini di limitarne o eliminarne le disfunzioni, è svolta dalla relazione periodica che il d.c. è tenuto a prestare al Consiglio regionale. Il documento, mediante il quale il d.c. esplicita una funzione di « magistratura di persuasione », contiene i rilievi delle irregolarità riscontrate e le proposte di innovazioni normative ed amministrative che esso ritiene idonee alla risoluzione delle patologie

14. Così C. Falqui Massanida, *Intervento*, in Aa.Vv., *La rilevanza giuridica degli interventi del difensore civico*, Convegno, Perugia, 1988.

15. Così E. Zecca, *Intervento*, *op. cit.*

della p.a.¹⁶. La cadenza della relazione è annuale o semestrale, ma il legame informativo con il Consiglio non si esaurisce in essa. Sono infatti previste relazioni *ad hoc* in casi di particolare importanza o urgenza, laddove il pregiudizio di una certa posizione giuridica sia evitabile solo con un intervento consiliare immediato.

La legge regionale del Veneto prevede il diritto del d.c. ad essere ascoltato dalle commissioni consiliari e la facoltà, per le stesse, di convocarlo a fini di richiesta di chiarimenti sull'attività svolta¹⁷.

Notevole rilievo è conferito alla pubblicizzazione dell'attività dell'istituto: pressoché tutte le leggi regionali prevedono infatti la pubblicazione delle relazioni nel Bollettino ufficiale della Regione, ai fini anche di dissociare le rilevazioni del d.c. ed i suggerimenti avanzati, dal rilievo che assumono in sede di Consiglio regionale, separando la « producibilità » degli effetti della relazione, dagli effetti in concreto prodotti.

4. Area di intervento

L'area funzionale di intervento del d.c. comprende qualunque fenomeno di disfunzione o di abuso del potere amministrativo, tanto rilevabile col parametro della legittimità, quanto contrastante con valutazioni di opportunità. L'assenza di poteri diretti di intervento consente all'istituto un ampio margine di apprezzamento dell'azione amministrativa, così da svolgere un controllo atipico, sull'attività compiuta od omessa, nei casi in cui altre tipologie di controllo non sarebbero ammissibili in quanto mancano gli atti formali che ne costituiscono l'oggetto. L'intervento del d.c. è endoprocedimentale, non necessita di alcuna esternazione dell'attività amministrativa, potendo persino avere ad oggetto la totale assenza di attività. E' dunque ad esso connaturata la facoltà di intervenire in sede di formazione della volontà amministrativa, prima che tale volontà si sia estrinsecata in un atto ed abbia prodotto effetti. La garanzia realizzata può dunque essere preventiva, pertanto sicuramente più idonea a tutelare determinati beni oggetto di interesse diffuso, di quanto lo sia una garanzia *ex post*, svolta in sede giurisdizionale o di ricorso amministrativo.

L'area territoriale di intervento coincide con l'estensione della

16. Destinatario della relazione è il Consiglio regionale in quanto organo che può intervenire sulla struttura ordinamentale, modificandola.

17. Scende ulteriormente nel particolare la l.r. Puglia, che esplicita il potere dei consiglieri regionali di chiedere notizie al d.c.

Regione. Essendo organizzato come ufficio regionale che controlla gli organi ed uffici della stessa, è lecito farne coincidere le competenze con le materie dell'art. 117 Cost., in cui organi ed uffici regionali svolgono attività amministrativa. E' dunque conseguente la previsione che il controllo si svolga, oltre che sugli uffici suddetti, su enti ed aziende dipendenti, nonché delegatari di funzioni regionali. La caratterizzazione della Regione come ente di direzione e non di amministrazione diretta, che normalmente svolge questa funzione mediante delega o avvalimento degli uffici degli enti locali, ha indotto molti legislatori regionali a estendere l'operato del d.c. anche agli enti autonomi, limitatamente alle materie delegate ed agli uffici di cui la Regione si avvalga. Rispetto all'operato di uffici diversi da quelli indicati, il d.c. può informare gli organi statutari della Regione e l'amministrazione interessata, senza altro potere che non gli derivi dalla sua autorevolezza.

Tuttavia, stante la molteplicità di enti interessati alla gestione di un unico bene, qualunque limitazione all'area di intervento del d.c. rischia di compromettere le concrete possibilità di trovare soddisfazione mediante la sua attività. La pluralità di enti gestori è fenomeno particolarmente significativo in tema di interessi diffusi, basti pensare alla complessa suddivisione istituzionale delle competenze relative al bene ambiente; a tacere delle ripartizioni esistenti a livello ministeriale (non semplificate dalla creazione dell'omonimo ministero) non può non essere evidenziata l'interdisciplinarietà della materia, che oscilla (per adoperare la dizione dell'art. 117 Cost.) tra urbanistica e lavori pubblici, tutela delle acque e delle foreste. In sintesi, la diversità delle materie cui è tradizionalmente improntata la struttura amministrativa si riflette in un articolato di competenze non tutte riconducibili all'ente Regione e pertanto circoscrivere l'attività del d.c. al maggiore ente locale rischierebbe di impedire un intervento organico e completo.

A questo proposito, si profila di notevole interesse la normativa posta in atto dalla Regione Liguria, la quale ha previsto la possibilità che il d.c. intervenga sulle funzioni proprie degli enti locali, previa convenzione tra questi e l'ufficio di Presidenza del Consiglio regionale; in questa norma la figura del d.c. è stata concepita con *ratio* consortile, il suo operato qualificato come servizio di cui anche Province e Comuni possono avvalersi mediante un atto volontario di diminuzione della propria sfera autonomistica. Questa potrebbe essere la soluzione per estendere l'istituto agli enti locali, senza frammentarlo eccessivamente.

Qualora analoga disposizione fosse accolta da altre Regioni, diverrebbero superflui taluni tentativi di ampliare l'area di intervento del d.c., in quanto l'oggetto della convenzione li comprenderebbe (*a majore minus*). Conserverebbero valore, invece, le norme che esplicitano il potere di azione dell'istituto nei confronti di enti e aziende con partecipazioni di capitali regionali, oltrech  di enti (diversi da quelli connotati dai requisiti dell'autonomia e della territorialit ) sottoposti a vigilanza o a controllo regionale, norme ispirate da una *ratio* analoga a quella della convenzione, finalizzate a rendere il d.c. uno strumento completo di controllo, organo operante ai vari livelli dell'amministrazione.

Il tema dei poteri del d.c. in relazione agli enti locali   riproposto nella l. n. 142, 8 giugno 1990, che all'art. 8, tra le figure in cui pu  estrinsecarsi la partecipazione, pone l'istituto in parola, come facoltativamente prevedibile negli statuti comunali e provinciali. L'indicazione *ex lege* della sola possibilit  di previsione di tale figura comporter , verosimilmente, una disparit  di trattamento fra i residenti nei diversi enti locali, ai cui statuti   rimesso, pressoch  totalmente, il compito di delineare compiti e funzioni del d.c.; una cos  ampia libert  nell'attuazione della legge contrasta con la tendenza in atto, consistente nel ricondurre ad una tipologia quanto pi  possibile omogenea alle varie figure di d.c. esistenti. Una significativa innovazione della l. 142/90 consiste, invece, nell'indicare l'intervento d'ufficio, tuttora problematico in talune Regioni, e nello svincolarlo dai « casi simili e materie analoghe » cui di regola era circoscritto, rendendolo dunque pi  libero. La disposizione   esplicitazione di facolt  che l'istituto dovrebbe poter esprimere anche senza letterale indicazione normativa, si tratta quindi di norma pleonastica ma non inutile, in quanto elimina gli equivoci derivanti da leggi troppo sintetiche e d  rango legislativo agli svolgimenti teorici ed alle prassi derivate.

L'iniziativa d'ufficio pu  costituire un'opportunit  ulteriore per la tutela degli interessi adespoti, le difficolt  ancora frapposte all'intervento di « chiunque » nel procedimento amministrativo sconsigliano di circoscrivere il relativo potere ai soli detentori dell'interesse diffuso, che pertanto potrebbe trovare, nel tramite del d.c., una via quasi istituzionale di garanzia. Vero   che tra i poteri del d.c. non ve ne sono di amministrazione attiva, e la stessa l. 142, all'art. 8, tra le indicazioni pur generalissime che fornisce, conserva quella di dotare l'istituto dei soli poteri di segnalazione, e tuttavia anche tale limitato potere consente, un innegabile vantaggio in termini di cono-

scenza, da parte dell'amministrazione, delle istanze diffuse.

Alquanto singolare è che la norma non si sia posta alcun problema di compatibilità con l'esistente, esprimibile in termini di possibile contrasto di competenze tra difensori civici posti a vari livelli territoriali. L'intesa fra enti locali e Regioni costituisce una soluzione coerente coi principi di cooperazione tra amministrazioni espressi non solo nella legge sopra citata, ma anche nelle nuove disposizioni in materia di procedimento¹⁸. L'ente locale, mediante convenzione, limita volontariamente la propria autonomia, che pertanto non viene depotenziata qualitativamente, ma soltanto circoscritta dal punto di vista quantitativo.

Né l'intesa contrasterebbe con la previsione dell'art. 8, l. 142 che, proprio in ragione della generalità delle indicazioni, può essere compatibile con qualunque scelta Comuni e Province svolgano in sede statutaria, compresa quella di legittimazione del d.c. regionale ad intervenire nelle aree di propria esclusiva competenza. La stessa legge mostra di non essere ancorata ad alcuna pregiudiziale attribuzione di funzioni, bensì di privilegiare forme varie, di decentramento e di cooperazione, « per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati » (art. 9).

Un'alternativa a tale ipotesi, che riconduce l'istituto ex l. 142 allo stesso d.c. regionale, potrebbe essere individuata nella separazione netta tra le rispettive aree di intervento, identificate nelle materie di competenza dell'ente di derivazione. Questo primo, semplice, criterio, viene tuttavia complicato dalla vocazione teorica della Regione ad essere ente di indirizzo, talché l'amministrazione spetterebbe agli enti minori, per l'altro dalla realtà fattuale di un esercizio ampio, da parte della Regione, di funzioni amministrative.

5. Gli interessi diffusi tra le materie di competenza del difensore civico

La possibilità di attivazione del d.c. da parte di « chiunque »¹⁹

18. L. n. 241, 7 agosto 1990, artt. 14 e 15.

19. Il « chiunque » delle disposizioni regionali riecheggia un noto « chiunque » contenuto nella legge-ponte sull'urbanistica (l. 765/67, art. 10), in cui il Consiglio di Stato (sent. 523/70) dovette riconoscere una significativa apertura alla legittimazione giudiziale dei titolari di interessi diffusi. Per una approfondita lettura della sentenza, restrittiva del senso della norma in oggetto, riducendone l'ampiezza mediante l'invenzione del criterio dell'« insediamento abitativo », v. E. Guicciardi, « La decisione del chiunque », *Giur. It.*, III, 1, 1970, p. 193.

abbia interesse ad un provvedimento amministrativo, contenuta in molte leggi regionali, consente la fruizione dell'istituto anche a soggetti privi di una posizione giuridica consolidata, ammettendo una legittimazione ampia e non circoscritta da criteri di individuazione formali. La flessibilità dell'intervento del d.c., l'agire in sede endo-procedimentale, lo qualificano come particolarmente idoneo alla garanzia di interessi non ancora precisamente delineati e per i quali la migliore tutela consiste nella prevenzione, non riuscendo la riparazione a reintegrarli completamente.

Talune leggi non si limitano, tuttavia, ad asserzioni generiche sulla funzione che il d.c. può svolgere in ausilio agli interessi diffusi, ma ne disciplinano in dettaglio la procedura in relazione ad un particolare ed importante tipo di interesse, qual è quello alla salute, in stretta aderenza con la problematica degli interessi adspoti, in quanto non è solo rilevabile come diritto individuale primario, ma anche in correlazione all'interesse degli utenti del servizio sanitario ed agli indicatori di degrado ambientale.

La prima caratterizzazione del d.c. in questo senso proviene dalla l.r. Toscana n. 36/83, in cui è elaborata una vera e propria « carta dei diritti del malato »; essa prevede l'intervento del d.c. come terzo grado, conseguente le istanze rivolte all'operatore responsabile e quindi al comitato di gestione dell'Usl. La procedura è analoga a quella normalmente prevista per l'attivazione dell'istituto: richiesta di notizie all'amministrazione responsabile ed inutile decorso di un certo periodo di tempo (20 o 30 gg.). Il d.c. che abbia ricevuto istanza esercita il proprio intervento mediante indagini che possono concludersi con la segnalazione al Comitato di gestione dell'Usl delle disfunzioni rilevate. Presenta inoltre una relazione annuale sull'attività di ogni Usl al rispettivo presidente dell'assemblea, ai sindaci dei Comuni ed al presidente della Giunta, cui può anche rivolgersi occasionalmente, a seguito di inerzia del comitato di gestione cui abbia segnalato irregolarità e ritardi.

Da questa disciplina, comune a Toscana, Liguria ed Umbria, si differenzia quella prevista nella deliberazione legislativa approvata dal Consiglio regionale del Lazio il 14-2-1990: all'abbreviazione dei termini per adire il d.c. si accompagna il potere, per lo stesso, di emanare un provvedimento esecutivo ed inoppugnabile, la cui inattuazione comporta instaurazione di un procedimento disciplinare nei confronti del direttore sanitario.

Alla medesima *ratio* di tutela degli utenti del servizio socio-

sanitario risponde la l.r. Calabria²⁰, istituyente il garante dei diritti del cittadino. A questi la legge assegna funzioni analoghe a quelle affidate al d.c. dalle disposizioni sopra esposte: salvaguardia del diritto all'assistenza, della funzionalità ed efficacia nell'erogazione delle prestazioni sanitarie e sociali, ecc. La procedura è del tutto simile a quella seguita negli interventi del d.c.: dalla nomina ai rapporti col Consiglio regionale, al quale è persino prevista la presentazione di una relazione (semestrale) del garante.

L'assenza di coordinamento tra le figure del d.c. e del garante costituisce un'ulteriore espressione dell'urgenza con cui viene avvertita la tutela degli interessi diffusi e, al contempo, della mancanza di un chiaro disegno garantista. Il d.c., in virtù del carattere informale degli interventi e della flessibilità di azione, assume una posizione privilegiata nel recepire le nuove istanze private, non completamente pubbliche ma neanche appartenenti alla sfera meramente privatistica, può quindi costituire un importante strumento di rilevazione delle nuove situazioni e di enucleazione delle forme di garanzia ad esse più consone. L'attuale attività di indagine, strumentale alla funzione conoscitiva svolta a vantaggio del Consiglio regionale, potrebbe dunque riqualificarsi come occasione di sollecitazione non tanto (e non solo) per la soluzione di una determinata fattispecie, ma per una modifica normativa a carattere generale, a tutela di una situazione di cui il fatto concreto sia solo occasione di identificazione. Gli interessi diffusi, come situazione non ancora compiutamente giuridica, trarrebbero il massimo vantaggio da questa attività di rilevazione del dato e di traduzione dello stesso dalla sfera dell'esperienza fattuale a quella dei fenomeni giuridici. La comunicazione tra cittadino e p.a. trarrebbe indubbio vantaggio da un « tramite istituzionale »²¹, per il quale tuttavia non occorranno requisiti di rigida forma relativamente alle modalità di accesso ed all'esercizio delle funzioni. Il ruolo di rilevatore delle istanze della *civitas*, non ancora precisamente recepite (né recepibili) dagli apparati amministrativi, potrebbe costituire il d.c. quale strumento di sensibilità semi-istituzionale, che avanzasse agli organi dotati di potere decisorio le proposte idonee ad accogliere le situazioni soggettive non riducibili a quelle note.

20. L. n. 20/88.

21. La designazione originale dell'istituto è, significativamente, « colui che fa da tramite ».

6. La tutela degli interessi diffusi nell'esperienza dei difensori civici

Dall'esame delle relazioni periodicamente presentate dai difensori civici ai rispettivi Consigli regionali, è possibile delineare un quadro dettagliato dell'attività compiuta e delle materie in cui è stata svolta. Ne risulta un importante impegno nei settori naturalmente idonei ad essere oggetto di interessi diffusi, pur realizzandosi una discrasia fra le potenzialità di intervento offerte da tali materie, e le effettive sollecitazioni rivolte al d.c.

La maggior parte delle istanze riguarda il settore dei servizi sociali, in una molteplicità di specificazioni, che vanno dalla sanità, ai trasporti, all'igiene pubblica. Singolare è che, soprattutto relativamente alla sanità, le richieste si rivolgano a garanzie occasionali ed a vantaggi individuali, scarse essendo le azioni promosse dalle associazioni di settore. I diritti del malato vengono ribaditi dai singoli personalmente pregiudicati dalle disfunzioni del servizio pubblico, l'appartenenza ad una categoria comune non è avvertita quale condizione per l'estensione del provvedimento richiesto, che rimane soluzione di dettaglio, a meno di illuminate iniziative degli organi istituzionali, opportunamente informati dal d.c. Opposta la situazione in tema di trasporti e di igiene pubblica, in cui sono state avanzate richieste mosse da un interesse diffuso che potremmo definire « minimale »: gli utenti hanno chiesto riparazione a disservizi evidenti, spesso ottenendo il ripristino dello *status quo ante* un immotivato provvedimento.

Caratteri analoghi a quelli delle istanze rivolte al settore sanitario hanno presentato le richieste avanzate dalle minoranze, identificabili soprattutto nelle categorie dei pensionati e dei portatori di handicap: si è infatti trattato di casi singoli, che al più potessero fornire un precedente significativo ma che non comportavano una estensione *tout court* della soluzione a quanti partecipavano della medesima categoria.

L'esistenza di una pregiudiziale individualistica è rinvenibile anche nel tipico bene oggetto di interesse diffuso: l'ambiente. Alle sotto-articolazioni in cui tale bene è scindibile spettano infatti collocazioni estremamente lontane nella graduatoria dei casi trattati dal d.c., a seconda dell'attitudine a scalfire situazioni individuali: dalle numerose istanze relative all'urbanistica, alle rare rivolte alla cultura ed all'informazione. L'urbanistica è venuta in considerazione come materia che ricomprende l'interesse del singolo ad ottenere una certa destinazione del territorio (per ragioni non sempre collimanti con

l'interesse pubblico); minore potere attrattivo presenta la tutela dei beni culturali ed ambientali, la cui importanza viene percepita solo nei casi di patologia grave, vale a dire nelle situazioni di evidente degrado e inquinamento. La funzione delle istanze è stata per lo più meramente correttiva, raramente sono state avanzate richieste propositive, aventi l'obiettivo di migliorare positivamente il servizio/il bene e non soltanto di impedirne degenerazioni ulteriori. Siamo ben distanti dalla logica di un'amministrazione partecipata, luogo di confluenza dei vari interessi da cui enucleare quello pubblico. Dall'esperienza dei d.c. emerge che tale prospettiva non solo è suscettibile di incontrare ostacoli presso la p.a., ma anche è assente nella logica della più parte dei cittadini, fortemente legata a moduli concettuali privatistici.

Malgrado le difficoltà concettuali di approccio al d.c. per la tutela di situazioni meta-individuali, l'istituto mostra una idoneità strutturale, per i modi ed i tempi del suo intervento, a fornire tutela alle situazioni oggetto di interesse adespota, tutela tanto più efficace perché priva di rigidi requisiti formali e quindi accessibile anche ai gruppi fluidi in cui, tipicamente, è rinvenibile l'interesse in parola. L'ampiezza della garanzia è tuttavia soprattutto a livello potenziale, piuttosto che nella realtà fattuale, in cui sono individuabili ancora ulteriori ordini di limitazioni.

L'intreccio delle competenze istituzionali rende estremamente complesso l'intervento del d.c., almeno fino a che non abbia ottenuto la configurazione di organo non limitato ad un solo livello di amministrazione; la complessità delle materie oggetto di interesse diffuso si traduce infatti in un mosaico di interventi, da parte di organi appartenenti ad amministrazioni diverse, tra cui la Regione spesso non possiede la competenza maggiore: si pensi all'urbanistica o ai beni culturali, per non parlare della sanità, le cui problematiche si possono considerare sopite solo laddove sia unanimemente accolta la competenza del d.c. verso le Usl.

L'assenza di una disciplina organica dei nuovi beni, ancora non propriamente individuati nella sostanza e pertanto non ascrivibili a questa o a quella amministrazione, è problema che si somma ai precedenti, e che non consente una sicura soluzione in quanto non è solo prodotto dell'essere *in fieri* dei nuovi beni, ma anche del loro carattere interdisciplinare, del loro coinvolgere più settori tradizionali di competenze senza poter essere circoscritti ad alcuno di essi.

LEGGI REGIONALI
(ordine cronologico)

Toscana: l. n. 343, 22-5-1971, art. 61; l.r. n. 8, 21-1-1974; l.r. n. 49, 17-8-1977; l.r. n. 36, 1983.

Liguria: l. n. 341, 22-5-1971, art. 14; l.r. n. 17, 6-6-1974; l.r. n. 27, 26-4-1985; l.r. n. 17, 5-8-1986.

Campania: l.r. n. 23, 11-8-1978; l.r. n. 15, 8-3-1985; l.r. n. 4, 16-1-1985; l.r. n. 20, 8-8-1988 (Garante del cittadino).

Umbria: l.r. n. 48, 22-8-1979; l.r. n. 27, 20-5-1987.

Lombardia: l.r. n. 7, 18-1-1980; l.r. n. 52, 10-9-1984.

Lazio: l. n. 346, 22-5-1971, art. 38; l.r. n. 17, 28-2-1980; l.r. n. 40, 1985.

Friuli Venezia Giulia: l.r. n. 20, 23-4-1981.

Puglia: l.r. n. 38, 9-7-1981.

Marche: l.r. n. 29, 14-10-1981.

Piemonte: l.r. n. 50, 9-12-1981; l.r. n. 47, 24-4-1985; l.r. n. 31, 30-7-1986.

Prov. Trento: n. 28, 20-12-1982; n. 11, 5-11-1985.

Emilia Romagna: l.r. n. 37, 6-7-1984.

Basilicata: l.r. n. 11, 14-6-1986; l.r. n. 6, 2-3-1988.

Veneto: l.r. n. 28, 6-6-1988.

Sardegna: n. 4, 17-1-1989.

4. ESPERIENZE PARTECIPATIVE

del Movimento federativo democratico

1. Oggetto della ricognizione

La ricognizione ha come oggetto la raccolta e l'analisi di materiale documentario tratto dalle esperienze condotte dal Movimento federativo democratico a livello nazionale e locale e da altri gruppi della cittadinanza attiva in ordine ad alcune questioni relative ai rischi civili ed ambientali.

1.1. Scelta e trattamento dei materiali

Da una prima raccolta di materiali sono state, in particolare, isolate e analizzate alcune iniziative ritenute rappresentative dei maggiori problemi che in questi ultimi anni hanno caratterizzato la questione ambientale e i cui documenti e resoconti si prestano ad una sistematizzazione omogenea. I documenti riportati, quindi, offrono spunti per una comparazione e per un'analisi più puntuale di aspetti quali il ruolo svolto dalle istituzioni e dai cittadini, gli obiettivi privilegiati da tali iniziative, i risultati ottenuti, ecc.

1.2. Strutturazione della ricognizione

La ricognizione è stata suddivisa in tre parti: una documentaria, una valutativa ed una propositiva.

1.2.1. Parte documentaria

La parte documentaria riguarda 9 iniziative e programmi di lavoro svolti negli ultimi anni nel nostro paese. Queste iniziative hanno

avuto come soggetti promotori organismi del Movimento federativo democratico, quali osservatori sui rischi civili, camere territoriali della protezione civile, presidi popolari, ecc. e diversi comitati di cittadini o altre analoghe aggregazioni locali, sorte per affrontare e risolvere problemi specifici quali il controllo o localizzazione di discariche, alla prevenzione del rischio industriale e dell'inquinamento e via di seguito. Infine, un'ulteriore parte dei documenti è stata raccolta in un capitolo riguardante alcune esperienze locali, tutte relative alla gestione e al controllo di discariche di rifiuti, che risultano più frammentari, ma che complessivamente forniscono informazioni omogenee per una valutazione complessiva.

Il materiale è stato organizzato quindi in 10 capitoli, ognuno dei quali è accompagnato da una scheda riassuntiva che mette in evidenza i seguenti aspetti:

- oggetto ed obiettivi generali dell'iniziativa;
- soggetti coinvolti;
- ruolo svolto dai cittadini;
- ruolo svolto dalle amministrazioni locali e dalle istituzioni;
- risultati ottenuti.

1.2.2. Parte valutativa

Una seconda parte della ricognizione riguarda alcune valutazioni sul ruolo svolto dai cittadini e dalle amministrazioni, e in parte dalla comunità scientifica, dai tecnici e dal mondo dell'imprenditoria, in ordine alle modalità e le forme che caratterizzano i rapporti tra questi soggetti. Le valutazioni sono raccolte e sintetizzate in alcune aree problematiche, che a nostro avviso caratterizzano la questione ambientale e che forniscono alcuni elementi per una verifica più generale dell'operato della pubblica amministrazione in ordine al recepimento di interessi diffusi in campo ambientale.

1.2.3. Parte propositiva

L'ultima parte della ricognizione riguarda indicazioni propositive circa la risoluzione di alcuni dei problemi evidenziati. Tali proposte hanno la caratteristica di essere già state avanzate e formalizzate in altrettanti programmi di lavoro che sono attualmente oggetto di sperimentazione e di attività politica. In questo senso, rispettando

il carattere essenzialmente documentario della ricognizione, si è cercato di evitare un'eccessiva generalizzazione nel formulare proposte sul ruolo che la pubblica amministrazione o altri soggetti possono svolgere per la risoluzione dei problemi. Si è fatto, invece, riferimento soprattutto ad iniziative in atto, che in qualche modo sono già state sottoposte ad una verifica di fattibilità e che quindi possono fornire alcuni spunti per un'ulteriore concretizzazione.

2. Alcune considerazioni generali sul materiale oggetto della ricognizione, sui soggetti promotori delle iniziative e sulla definizione degli ambiti di intervento presi in esame

2.1. Punto di vista

In questa ricognizione viene preso in considerazione soprattutto il punto di vista del cittadino comune circa la questione ambientale. In questo senso, le iniziative esaminate e le valutazioni fornite, non fanno riferimento in modo sistematico a questioni abitualmente sollevate da altri soggetti, come le amministrazioni (attività normative e amministrative) o la comunità scientifica (analisi e studio delle fonti di rischio, programmazione ambientale), o le stesse associazioni ambientaliste (sviluppo possibile, diritto dell'ambiente, sensibilizzazione in ordine ai temi ambientali), ma piuttosto alle questioni legate al riconoscimento e alla concreta tutela di diritti messi in discussione dai disagi e dalle sofferenze patite in relazione ai rischi civili e ambientali o in situazioni di emergenza.

2.2. Ambiti di azione

E' opportuno definire in modo più specifico l'ambito di azione dei soggetti protagonisti delle iniziative. Essi non fanno riferimento strettamente al concetto corrente di « ambiente », ma piuttosto a quell'area di problemi determinata dai fattori di rischio di natura ambientale, più tradizionalmente riconosciuti come rischi civili (area della protezione civile), che hanno un impatto sui cittadini, sul proprio territorio e sul sistema di relazioni sociali, culturali, politiche e tecniche che caratterizzano una comunità locale.

In altri termini, tali gruppi trovano la motivazione principale del loro agire, non tanto nella difesa dell'ambiente, ma piuttosto

nella difesa e nella tutela dei diritti della collettività. Questo, a volte, coincide con un impegno ambientalista in senso stretto, ma sicuramente mantiene degli elementi di diversità. Ad esempio, queste iniziative, in virtù di un comune denominatore costituito dalla tutela dei diritti dei cittadini, spesso vedono operare insieme gruppi e associazioni, che in un contesto ambientalista sarebbero avversari (gruppi di cacciatori e Wwf, attivati entrambi per l'indagine sui movimenti franosi, associazioni sindacali e associazioni sorte per la delocalizzazione di impianti industriali, ecc.).

2.3. Gli interlocutori privilegiati dei cittadini

Questo ambito di azione coinvolge a diversi livelli, più settori e più soggetti, non tutti individuati come interlocutori tradizionali per le questioni ambientali. In particolare, in questo ambito, sono coinvolti:

- i servizi pubblici di igiene ambientale o altri servizi, che hanno tra le loro finalità obiettivi specifici in campo ambientale (aziende di smaltimento dei rifiuti, servizi di prevenzione e controllo delle Usl, aziende di gestione degli acquedotti, ecc.);
- i servizi di pubblica utilità, la cui attività ha comunque un riflesso sull'assetto del territorio, sullo stato dell'ambiente (aziende e servizi di trasporto, manutenzione delle strade, le attività produttive non solo di carattere industriale, ecc.);
- gli uffici e i servizi tecnici dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato, che hanno competenza in materia di controllo, prevenzione dei rischi e gestione delle emergenze;
- il mondo dei partiti e delle amministrazioni, la comunità scientifica e dei tecnici.

In questo senso, dal materiale preso in esame, esce profondamente modificato il quadro tradizionale di riferimento degli interlocutori dei cittadini. Essi non sono solamente gli assessorati all'ecologia, le industrie chimiche, le Usl, il Ministero per l'ambiente, ma una pluralità di soggetti che hanno competenza sui diritti dei cittadini, o la cui attività comporta comunque la loro effettiva tutela.

2.4. Il ruolo delle amministrazioni e degli altri interlocutori dei cittadini

Di conseguenza, il ruolo che i soggetti interlocutori dei cittadini

hanno svolto nelle questioni prese in esame, è stato analizzato principalmente sotto il profilo della tutela dei diritti dei cittadini, piuttosto che sotto quello delle specifiche competenze tecniche, legislative e amministrative nel campo ambientale e dei rischi civili.

E' il caso di sottolineare, vista la particolare attenzione dedicata dall'indagine al ruolo delle Regioni, che solitamente i cittadini non hanno un rapporto costante con l'ente regionale, sia per la scarsa conoscenza delle competenze che esso ha in materia di ambiente e protezione civile, sia perché, almeno per questa area di problemi, essi tendono ad interloquire con soggetti istituzionali più direttamente a contatto con la cittadinanza (pur avendo, magari, meno competenze specifiche), ma che rivestono, per vicinanza, autorità, contatto quotidiano con le problematiche, un ruolo potenzialmente più attivo in ordine alla tutela dei diritti.

Tale fenomeno può essere interpretato sia come fattore positivo, sia come fattore negativo (soprattutto circa l'incisività e l'efficacia dell'azione delle Regioni). Tuttavia, nella nostra ricognizione esso viene assunto come dato oggettivo, né buono, né cattivo, di cui comunque bisogna tenere conto nelle proposte di risoluzione.

3. Schede riassuntive della parte documentaria

Scheda riassuntiva 1: Camera territoriale della protezione civile di Augusta (Sr)

Oggetto: Attivazione di un osservatorio popolare sui rischi civili particolarmente legato al controllo ed alla prevenzione del rischio industriale (polo chimico di Augusta). L'iniziativa in seguito al terremoto del 13 dicembre 1990 ha assunto un carattere più generale nell'attivazione di una Camera territoriale della protezione civile, che oltre a includere gli obiettivi già prefissati, ha operato per il governo dell'emergenza creata dal sisma e la prevenzione dei rischi.

Soggetti coinvolti: popolazioni dei Comuni di Augusta, Priolo, Melilli, Lentini, Carlentini, Siracusa, Noto; le amministrazioni comunali, l'amministrazione provinciale e regionale, tutti i gruppi e le associazioni di volontariato di protezione civile e di tutela dell'ambiente, per un complessivo di circa 7.000 cittadini, l'Istituto nazionale di geofisica, il Gruppo nazionale difesa dai terremoti del Cnr, 180 docenti della scuola, Cgil-Cisl-Uil.

Cosa hanno fatto i cittadini: la Camera territoriale ha prodotto un Rapporto sullo stato delle emergenze, della prevenzione, e del-

l'informazione, consegnato alle autorità e corredato da indicazioni per la risoluzione dei problemi. La popolazione ha collaborato a tale operazione fornendo informazioni direttamente alla Camera territoriale; oltre 6.000 cittadini hanno partecipato, inoltre, all'assemblea pubblica di interlocuzione cittadini-scienziati, « Dall'emergenza alla prevenzione », indetta dalla Camera territoriale. La Camera territoriale ha inoltre pubblicato quasi quotidianamente un bollettino di informazione, contenente aggiornamenti sull'andamento del sisma e altre informazioni richieste dai cittadini. Altre iniziative di rilievo (vedi schede relative) sono state: il corso di ingegneria antisismica, la diffusione di norme di comportamento nelle scuole, l'indagine sulla sicurezza degli edifici scolastici, il dossier sul diritto all'informazione (in corso di svolgimento).

Cosa hanno fatto le amministrazioni: il ministro per la Protezione civile, on. Vito Lattanzio, e il commissario coordinatore per gli interventi nelle zone terremotate, prefetto Gomez y Paloma, riconoscono il ruolo svolto dal Mfd e dalla Camera territoriale e richiedono un rafforzamento della collaborazione soprattutto in ordine all'informazione dei cittadini; la Prefettura di Siracusa, invita i Comuni a costituire « Comitati di coordinamento del volontariato » ai quali vengono le associazioni della protezione civile e la Camera territoriale. Quest'ultima pone una questione di poteri e funzioni di tali comitati in ordine alla tutela dei diritti. Le autorità affermano che tale comitato ha esclusivamente una funzione di « ammortizzatore sociale » e di regolare con statuti e permessi le attività delle associazioni. Il comitato si scioglie dopo un mese di riunioni.

Risultati: tutti gli obiettivi prefissati, vale a dire: l'informazione sull'emergenza, l'interlocuzione con le istituzioni, l'azione di prevenzione dei rischi, il coordinamento delle risorse umane, professionali e tecniche, sono stati raggiunti; la Camera territoriale è diventata una sorta di organo ufficiale per il governo popolare dell'emergenza; significativo segnalare l'atteggiamento del commissario straordinario, che, se in un primo tempo ha accolto con favore l'iniziativa, in un secondo tempo si è schierato apertamente contro di essa, rifiutandosi di fornire risposte scritte o comunque verificabili alle segnalazioni inviate.

Scheda riassuntiva 1.1.: « Dossier diritto informazione Augusta »

L'osservatorio popolare sui rischi civili del Mfd avvia dal mese di maggio al mese di novembre 1990, coinvolgendo quasi tutte le

associazioni e i gruppi attivi nel campo della tutela ambientale e della prevenzione dei rischi, una raccolta di materiali e segnalazioni relativi a casi di informazione negata, cioè a quei casi in cui i cittadini hanno richiesto legittimamente informazioni sui rischi e sui provvedimenti relativi e non hanno ottenuto risposta e ai casi in cui i cittadini hanno fornito informazioni utili a prevenire i rischi che non sono state recepite dalle amministrazioni competenti. Ne è emerso un quadro relativo a 165 domande e offerte di informazioni rivolte a 34 uffici e istituzioni nazionali e locali, alle quali sono state date appena 15 risposte, per lo più contenenti l'indicazione di rivolgersi ad altri uffici competenti. Tali informazioni riguardavano ad esempio: la costruzione di un secondo ponte di accesso ad Augusta per scopi di protezione civile, la mappa dei rischi della zona industriale, la pericolosità della viabilità in relazione ai rischi, la vicenda delle navi dei veleni, il depuratore cittadino, lo smaltimento dei rifiuti industriali, il censimento delle discariche, la pubblicazione del piano di protezione civile. Su questi casi è in corso di stesura un libro bianco sul diritto all'informazione.

Scheda riassuntiva 1.2.: Augusta, corso di ingegneria antisismica

Il corso, realizzato in collaborazione con il Gruppo nazionale difesa terremoti del Cnr e l'Università di Catania, ha coinvolto circa 250 tecnici locali che hanno frequentato complessivamente 72 ore di lezione svolte dai maggiori esperti nazionali. Il tema del corso riguardava l'insegnamento e l'aggiornamento delle tecniche di costruzione e ristrutturazione degli edifici in territori sottoposti a rischio sismico. Il corso è stato completamente autofinanziato ed è stato organizzato interamente dalla Camera territoriale e dalla Consulta interprofessionale di Augusta in 5 mesi di lavoro. Alla conclusione dei lavori il prof. Petrini, direttore del Gndt-Cnr, ha espresso un parere estremamente positivo sia per il coinvolgimento dei tecnici sia per l'efficacia dell'iniziativa sia, infine, per la capacità di autorganizzazione delle risorse locali in assenza di intervento dello Stato. Significativo segnalare che tale iniziativa, nonostante le richieste avanzate, non è stata né patrocinata né sostenuta da contributi della Regione e di altre amministrazioni.

Scheda riassuntiva 1.3.: « Diffusione norme di comportamento nelle scuole di Augusta »

Riguardo alla sicurezza nelle scuole, la Camera territoriale ha svolto un ruolo di conciliazione e di interlocuzione tra cittadini e pubblica amministrazione in ordine alla riapertura delle scuole dopo il terremoto. Sono stati organizzati numerosi micro-incontri di interlocuzione con il Comune, gli organismi collegiali della scuola e i cittadini per affrontare e risolvere questioni come i doppi turni, l'agibilità degli edifici, i sistemi di sicurezza, ecc. Sulla base di questa prima iniziativa, la Camera ha svolto una ricognizione sulla sicurezza nelle scuole raccogliendo per ogni edificio notizie sulle strutture, sugli arredi, sulla organizzazione delle scuole in ordine alla protezione civile, coinvolgendo il corpo insegnante, gli operatori dei servizi, i genitori e i tecnici locali. Inoltre è stato organizzato un corso di aggiornamento, rivolto al personale della scuola, sulla didattica e la sperimentazione della protezione civile. Il maggiore risultato ha riguardato la diffusione di norme di comportamento in caso di terremoto nelle scuole di Augusta, sia mediante l'addestramento del personale, sia mediante lo svolgimento da parte della Camera territoriale di 20 lezioni (per circa 350 alunni e 20 insegnanti) e la prova di evacuazione in una scuola media (circa 400 alunni e 40 tra insegnanti e personale non docente). Anche questo programma è stato interamente autofinanziato e organizzato da un gruppo di genitori e insegnanti della Camera territoriale della protezione civile.

Scheda riassuntiva 2: « Dichiarazione dei rischi e dei diritti della Valle Sud Nera Montoro »

Oggetto: 1) affermazione dei diritti dei cittadini che vivono in aree a rischio; 2) raccolta di informazioni nell'area industriale di Nera Montoro (Conca ternana), volta a valorizzare le conoscenze, le percezioni, e i dati in possesso della popolazione, per l'attivazione di un sistema articolato di prevenzione dei rischi civili ed ambientali fondato sul reciproco scambio di informazioni tra cittadini e autorità competenti, che veda come cardine di tutto la diffusione e circolazione delle informazioni dalle istituzioni verso i cittadini e viceversa.

Soggetti coinvolti: Osservatori rischi civili del Mfd, cittadini re-

sidenti, associazioni, amministrazione comunale e provinciale, tecnici, sindacato Cgil-Cisl-Uil, aziende.

Cosa hanno fatto i cittadini: hanno svolto un'indagine mediante somministrazione e compilazione di un questionario; sulla base di questa ricognizione viene redatta la Dichiarazione dei rischi e dei diritti, presentata pubblicamente e accompagnata dalle firme di 250 cittadini della zona. In essa vengono ribaditi alcuni diritti fondamentali, quali: il diritto all'informazione, all'interlocuzione, alle attività di prevenzione, alla credibilità dei cittadini, alla libera rappresentanza dei cittadini. Tale dichiarazione riporta anche le situazioni in cui tali diritti sono violati e i rischi presenti nella zona. Viene inoltre avviato un protocollo d'intesa con le amministrazioni (Comune di Narni e Provincia di Terni; Usl), per l'apertura di un centro unico di informazione dei cittadini sui rischi civili.

Cosa hanno fatto le amministrazioni: la Dichiarazione sui rischi civili è stata sottoscritta dai sindacati, dall'amministrazione comunale, da operatori della pubblica amministrazione; essa vincola gli interlocutori ad alcune azioni per la tutela concreta dei diritti; il Comune di Narni, la Usl e la Provincia di Terni hanno accettato di discutere e sottoscrivere un protocollo d'intesa con l'osservatorio sui rischi civili.

Risultati: maggiore consapevolezza dei rischi da parte dei cittadini e delle amministrazioni; controllo sul funzionamento e l'organizzazione degli organi e gli uffici preposti alla prevenzione dei rischi. In particolare è stata scongiurata la chiusura dell'ufficio di prevenzione grandi rischi della Usl, unico ufficio in grado di fornire informazioni ai cittadini.

Scheda riassuntiva 3: « Censimento popolare dei movimenti franosi »

Oggetto: rilevazione dei movimenti franosi a rischio presenti sul territorio nazionale, sulla base delle conoscenze popolari, affidata dal Ministero della protezione civile al Mfd nel 1986-87. Il censimento è stato condotto in 66 Province italiane pari al 75% del territorio montuoso e collinare del paese. Attivazione delle forze della cittadinanza attiva per una rete nazionale di rilevamento e controllo dei rischi.

Soggetti coinvolti: il censimento è stato reso possibile dalla partecipazione attiva di almeno 33.000 cittadini, su tutto il territorio nazionale; l'indagine ha coinvolto, inoltre 643 sindaci e oltre 2.500 fra assessori e funzionari comunali.

Cosa hanno fatto i cittadini: sono state istituite sale operative che hanno coordinato i gruppi di intervistatori e rilevatori sul campo; oltre alla segnalazione dell'esistenza di frane, molti cittadini, inoltre, hanno fornito indicazioni utili alla loro localizzazione, accompagnando sul posto le persone incaricate della rilevazione dei dati. Il Mfd ha redatto un rapporto e un censimento consegnato al Ministero della protezione civile.

Cosa hanno fatto le amministrazioni: al livello locale un ruolo fondamentale nella raccolta delle informazioni sul campo è stato svolto dagli « informatori », cioè da coloro che hanno collaborato alla compilazione degli strumenti tecnici previsti per il censimento. Si è trattato di circa 19.000 persone fra cui 6.530 informatori qualificati, vale a dire tecnici locali, sindaci, pubblici amministratori, esponenti della forza pubblica; il ministro per la Protezione civile ha distribuito alle prefetture i dati del censimento, per avviare un'opera di prevenzione.

Risultati: l'indagine ha permesso il censimento di 4.032 movimenti franosi, permettendo quindi un'attenta analisi dell'impatto delle frane sul territorio e sulla popolazione locale, in tempi brevi (1 anno circa) e a costi molto limitati. Ad esempio, il censimento è stato usato in Valtellina, dopo l'alluvione, per una più attenta verifica dei rischi presenti nella zona. Infine, dall'indagine nel suo complesso, è stata ricavata una metodologia di raccolta di informazioni popolari sui rischi civili, in seguito più volte riutilizzata.

Scheda riassuntiva 4: « Centro operativo della Valtellina e dichiarazione sui rischi civili »

Oggetto: mobilitazione dei cittadini per la gestione dell'emergenza determinata dall'alluvione del luglio 1987 e creazione di un canale di comunicazione permanente tra tecnici, governo centrale, governo locale e cittadini.

Soggetti coinvolti: Mfd, con una sala operativa e una rete di presidi popolari; Regione, Provincia, Prefettura, comitati cittadini dei Comuni interessati, Ministero della protezione civile, tecnici locali.

Cosa hanno fatto i cittadini: all'indomani dell'alluvione il Movimento federativo democratico attiva un centro operativo, con sede a Sondrio; le attività di tale centro sono state finalizzate al coinvolgimento dei cittadini nell'opera di prevenzione, protezione e soccorso al fianco degli amministratori, dei tecnici e della comunità scientifica.

La cittadinanza ha collaborato attivamente alla redazione di rapporti, consegnati al Ministero per la protezione civile, sulla situazione dei Comuni colpiti dall'alluvione. I presidi popolari per la vigilanza e il controllo del territorio, hanno tenuto sotto osservazione fiumi e frane di decine di Comuni. Si è inoltre proceduto alla convocazione di assemblee di informazione tra cittadini, scienziati, amministratori, circa lo stato del lago di S. Antonio Morignone. Di particolare rilievo risulta essere la relazione del centro operativo del Mfd, al sindaco di Sondrio, concernente le misure da adottare in caso d'evacuazione della città e nata dalle indicazioni e dalle osservazioni degli oltre 600 cittadini che hanno partecipato agli incontri convocati dal Mfd. Il comitato cittadino di S. Antonio Morignone definisce un programma di consultazione pubblica con tecnici, esperti, cittadini, per arrivare ad un'individuazione dell'area e delle modalità per la ricostruzione del paese. Viene redatto un numero speciale di *Codice territorio* dedicato alla Valtellina, riguardo ai temi della sicurezza ambientale. Viene, inoltre, sottoscritta una « Dichiarazione sui rischi civili » dai cittadini della Provincia di Sondrio, alla presenza del presidente della Provincia, del prefetto, della Regione Lombardia, delle comunità montane, dei sindaci e dei rappresentanti della comunità scientifica, dove si chiede che vengano riconosciuti il diritto all'attività di prevenzione, alla credibilità, all'interlocuzione e l'attuazione dei programmi d'emergenza e prevenzione che riguardano la preparazione e l'informazione dei cittadini per attivare gli organismi e le strutture di protezione civile sul territorio.

Cosa hanno fatto le amministrazioni: grazie alla collaborazione dei sindaci e delle amministrazioni comunali della Valtellina, i provvedimenti di evacuazione sono stati applicati senza eccessivi problemi. Alcuni comuni, inoltre, all'indomani della frana, hanno istituito centri di informazione che quotidianamente hanno comunicato alla popolazione notizie tecniche ed amministrative sull'evoluzione della situazione. Altri Comuni, sempre in collaborazione con il Mfd, sulla base dei dati trasmessi dalla Prefettura e dalla Commissione tecnica, hanno autonomamente organizzato i piani di evacuazione. La Regione Lombardia, delegata alla gestione del rischio derivante dalle frane e dal lago di S. Antonio Morignone, non ha raccolto le proposte del Comitato del paese per la consultazione popolare sul sito dove ricostruire il centro abitato. A tale proposito è significativo segnalare che allo stato attuale della situazione il sito non è stato ancora individuato.

Risultati: gestione più normale ed efficace dell'emergenza mediante il coinvolgimento dei cittadini e la trasmissione costante di

informazioni tra le autorità competenti e la popolazione locale; attuazione dei piani di evacuazione e di emergenza; controllo di alcuni movimenti franosi; riconoscimento dei diritti dei cittadini da parte delle amministrazioni locali.

Scheda riassuntiva 5: « Emergenza idrica Caltanissetta »

Oggetto: formalizzazione e dichiarazione dei diritti dei cittadini in relazione all'emergenza idrica presente nel Comune di Caltanissetta.

Soggetti coinvolti: la sperimentazione è stata condotta dal Mfd di Caltanissetta che ha impegnato in modo continuativo circa 10 persone per la raccolta di informazioni e coinvolgendo nell'indagine circa 180 famiglie (pari a 600 persone). Altre entità coinvolte sono state: alcune parrocchie della città, i presidi delle scuole, il sindacato, tramite incontri di settore e di categoria.

Cosa hanno fatto i cittadini: hanno collaborato attivamente attraverso le segnalazioni degli sprechi ed i colloqui con gli operatori dell'osservatorio sull'emergenza idrica, mediante una ricognizione sistematica sulle sofferenze e i disagi patiti dai cittadini in riferimento al sistema di distribuzione dell'acqua nella città. Sulla base della ricognizione è stato redatto un dossier contenente una scelta delle segnalazioni maggiormente significative (la grande sete); il dossier, che è servito per formalizzare l'esistenza di alcuni diritti fondamentali (equa distribuzione dell'acqua, interventi di riparazione in tempi adeguati, informazioni sui turni, interlocuzione per l'organizzazione del servizio, assistenza per le fasce più deboli), è stato presentato alla stampa e inviato a tutti gli organismi competenti con richieste di collaborazione. Attivazione inoltre, di forme di controllo e di vigilanza sugli sprechi e le anomalie e creazione di una rete popolare di presidi e osservatori per la tutela dei diritti.

Cosa hanno fatto le amministrazioni: sul piano del riconoscimento e della tutela dei diritti del cittadino non sono state svolte iniziative significative da parte delle amministrazioni locali.

Risultati: la sperimentazione ha permesso di individuare con precisione i livelli di responsabilità nella gestione dell'emergenza idrica (burocrazia, acquedotto, amministrazioni locali). Mediante l'indagine si è potuta ottenere una stima attendibile del fabbisogno idrico delle famiglie nissene, fabbisogno che fino ad oggi non era mai stato calcolato e che quindi non incideva sulla gestione dei razionamenti e sul controllo della distribuzione.

Scheda riassuntiva 6: « Emergenza traffico sulla S. 16 Adriatica »

Oggetto: iniziative prese a riguardo del dirottamento del traffico pesante dalla statale 16 alla A/14, in seguito ai gravi danni provocati alla salute e all'ambiente dal continuo attraversamento degli autoarticolati dei centri abitati della fascia costiera adriatica abruzzese.

Soggetti coinvolti: gruppi di cittadini organizzati nei comitati « Città per vivere » e « Straffichiamoci », sostenuti da alcune forze politiche e sindacali e dalle associazioni ambientaliste.

Cosa hanno fatto i cittadini: proteste, manifestazioni simboliche, fiaccolate sulla statale 16, digiuni, petizioni, proposte di legge, lettere aperte ai ministri dei Trasporti e dei Lavori pubblici, sit-in davanti Montecitorio; le proposte elaborate dai comitati di cittadini, riguardavano soprattutto un piano alternativo dei trasporti, che favorisse lo sviluppo del cabotaggio ferroviario e marittimo.

Cosa hanno fatto le amministrazioni: l'amministrazione provinciale di Teramo ed in particolare l'Assessorato all'ecologia, opera una rilevazione di dati in merito all'inquinamento acustico ed ambientale; alcune ordinanze di divieto al transito emanate dai sindaci delle maggiori città; da parte dei ministeri competenti, invece, come si evince dalle lettere aperte, non si ha nessun provvedimento concreto.

Risultati: i risultati delle azioni sono stati relativamente efficaci. Infatti le ordinanze di chiusura al traffico sono state violate costantemente dagli autotrasportatori. Tuttavia, prima di allora, il traffico commerciale e il relativo impatto sull'ambiente e sulla salute, non erano mai stati calcolati e lo stesso servizio di rilevamento della provincia non era stato attivato.

Scheda riassuntiva 7: « Umbria: proposta popolare di governo dell'emergenza rifiuti »

Oggetto: avvio di procedure di interlocuzione tra cittadini, amministratori locali e aziende di igiene ambientale in ordine alla determinazione dei siti da adibire a discarica di rifiuti solidi urbani e al controllo del funzionamento di tali discariche; costituzione di autorità popolari per la difesa dei diritti dei cittadini che vivono a contatto con rischi connessi al funzionamento delle discariche ed in particolare per: 1) il libero accesso alle informazioni concernenti le discariche; 2) il diritto alla credibilità delle informazioni popolari sugli effetti prodotti dalle discariche.

Soggetti coinvolti: Mfd, Cispel, Cgil, comitati cittadini comunali sulle discariche, amministrazioni comunali, amministrazione provinciale di Terni, Regione Umbria, Gesenu (azienda smaltimento rifiuti).

Cosa hanno fatto i cittadini: creazione di luoghi istituzionali per la tutela come i comitati cittadini, i forum di interlocuzione, le commissioni miste legate ai protocolli d'intesa. Incontri e raccolte di informazioni in alcuni Comuni dell'Umbria (Gubbio, Terni, Città di Castello, Perugia, Narni, Spoleto, Foligno), circa i disagi connessi con i servizi di smaltimento rifiuti e la tutela del diritto all'interlocuzione per quanto riguarda la definizione dei siti da adibire a discarica. La costituenda Camera territoriale della protezione civile concorda con la Cgil e la Cispel un programma comune per inserire la partecipazione popolare nella gestione dei servizi di igiene ambientale; viene steso un documento comune che individua forme, luoghi, figure e procedure di partecipazione popolare, basate sull'esperienza condotta da circa 10 comitati cittadini sorti sull'emergenza rifiuti, su esperienze condotte all'estero e su vari protocolli d'intesa e accordi stipulati tra Cispel, sindacato e associazioni ambientaliste a livello nazionale.

Cosa hanno fatto le amministrazioni: firma di un protocollo d'intesa nel Comune di Città di Castello riguardante l'adozione della dichiarazione dei rischi, l'attuazione della carta delle garanzie, il riconoscimento della rappresentanza dei cittadini espressa dal comitato di Belladanza e dal Mfd, l'inserimento nello statuto comunale di alcuni principi relativi alla riduzione dei rifiuti e alla razionalizzazione del servizio di igiene ambientale, alla vigilanza e al controllo della discarica e degli aspetti igienico-sanitari. Lettera aperta del presidente della Provincia di Terni all'assessore regionale alla Sanità, dove si chiede, in seguito alla proposta del Mfd, la convocazione a Narni, di un forum di interlocuzione e la costituzione di un comitato tecnico per determinare il tipo di discarica e la sua localizzazione, facendo riferimento alle procedure di partecipazione popolare promosse dal Mfd. La Regione, in un primo momento, sembra non accettare la proposta della Provincia e del Mfd, ma in seguito convoca un forum delle associazioni ambientaliste senza coinvolgere il Mfd, la Cgil e tantomeno i cittadini di Narni.

Risultati: bilancio positivo, nei casi di Narni e di Città di Castello circa l'attivazione del sesto potere in ordine al controllo dei rischi e della efficacia dei servizi, all'attivazione degli uffici competenti, alla trasmissione di informazioni sui rischi e sui disagi.

Di particolare importanza è inoltre l'impatto avuto sulle aziende, non solo municipalizzate, della proposta di partecipazione popolare sulla gestione dei rifiuti. Il 12 luglio avviene quindi un primo incontro tra Regione, amministrazioni comunali e provinciali e associazioni ambientaliste al quale inizialmente non viene invitato il Mfd ed altri comitati cittadini. Dopo trattative condotte con l'amministrazione provinciale, il Mfd viene incluso tra i presenti. In questo primo incontro, tuttavia, le questioni riguardo alla gestione e smaltimento rifiuti vengono poste solo in modo generale; di qui la richiesta da parte del Mfd di un secondo incontro all'interno del quale vengano definiti in maniera più precisa i parametri e i criteri di individuazione dei siti e l'impatto ambientale e nel quale si tenga conto della necessità di svolgere un forum cittadino con la partecipazione della popolazione.

Scheda riassuntiva 8: « Alcune esperienze di partecipazione popolare alla gestione delle discariche ed alla individuazione dei siti »

Oggetto: gestione e controllo di discariche già funzionanti in relazione ai rischi e ai disagi per la popolazione connessi all'attività di smaltimento; individuazione dei siti per la localizzazione di nuovi impianti di smaltimento; attivazione di procedure di interlocuzione tra cittadini, amministratori, aziende di igiene ambientale; costituzione di autorità popolari, quali difensori civici per la difesa dei diritti dei cittadini che vivono a contatto con i rischi connessi al funzionamento degli impianti di smaltimento ed in particolare per: il libero accesso alle informazioni e il diritto alla credibilità delle informazioni popolari sugli effetti prodotti dalle attività delle discariche.

Soggetti coinvolti: Mfd, Comitato ambiente e sicurezza di Voc. Sabbione (Tr), Comitato Val di Zena (Bo), Comitato cittadino di Borgo Tavernola (Fg), Comitato cittadino di Borgata di Cervara (Tr), Comitato di Pietramelina (Pg).

Voc. Sabbione

Cosa hanno fatto i cittadini: il Comitato di Voc. Sabbione (Terni), insieme al Mfd, realizza nell'89 un primo rapporto sugli aspetti

ambientali, sulla salute pubblica, sulla sicurezza nell'area industriale in questione. Emerge dal rapporto una prima valutazione riguardo alle conseguenze sul piano ambientale dell'attività di industrie quali la Hiplon e la Moplefan.

Cosa hanno fatto le amministrazioni: si riscontra che la popolazione non è assolutamente a conoscenza di interventi diretti operati dalle istituzioni competenti per il controllo sullo stato dell'ambiente, per la verifica a livello impiantistico, per la gestione della sicurezza e per l'inibizione delle pratiche di incenerimento abusivo; nonostante la forte volontà da parte dei cittadini di richiedere e fornire informazioni, appare evidente dal rapporto la totale inefficacia delle varie richieste e petizioni indirizzate al Comune, alla Questura, ai Vv.Uu. ed anche alla stessa Himont.

Risultati: coinvolgimento nell'indagine dei cittadini presenti nelle varie zone interessate, ciò ha fornito una prima base conoscitiva per la definizione di azioni successive; rilevazione dei fenomeni riguardanti l'inquinamento; allargamento delle conoscenze sui rischi presenti nella zona e sui disagi patiti dai cittadini.

Val di Zena

Cosa hanno fatto i cittadini: il Comitato cittadino per la difesa della Val di Zena (Comune di Pianoro - Bologna), nasce tra il 1989 e il 1990, in seguito al progetto di costruzione di una discarica di rifiuti solidi urbani nel territorio del comune suddetto.

Dopo un lungo impegno contro la discarica, che ha portato alla delocalizzazione della stessa e riprendendo spunto da fattori quali il diritto all'informazione, all'interlocuzione, all'attività di controllo del territorio e di prevenzione dei rischi, il Comitato continua la sua attività e si occupa dello statuto comunale previsto dalla l. 142/90, riesce per la parte riguardante i rapporti cittadini-amministrazione, a porre modifiche ed integrazioni che riguardano soprattutto la possibile creazione dell'ufficio del difensore civico.

Cosa hanno fatto le amministrazioni: hanno preso in seria considerazione le proposte e l'attività del Comitato.

Risultati: trasformazione ed integrazione dello statuto per oltre il 50%, riguardo i rapporti cittadino-amministrazione, trasparenza dell'amministrazione, pubblicità degli atti, consultazioni popolari e partecipazione dei cittadini ai processi decisionali.

Borgo Tavernola

Cosa hanno fatto i cittadini: viene costituito a Borgo un comitato di cittadini, che insieme al Mfd contrasta la riapprovazione delle delibere di localizzazione e realizzazione di una nuova discarica, in una zona dove già sono presenti 15 discariche di rifiuti solidi urbani più una di rifiuti speciali; viene redatto inoltre un documento da parte del Mfd dove si richiede al *Comune di Foggia* di sospendere qualsiasi decisione relativa all'ubicazione di nuove discariche nella zona, *alla Provincia di Foggia* di sospendere l'autorizzazione da essa concessa nell'ottobre '90 alla discarica di rifiuti speciali in località Passo Breccioso, in attesa di valutare e verificare il tipo di rifiuti ivi scaricati, *alla Regione Puglia* di procedere in tempi brevi alla pianificazione e alla programmazione in materia di discariche (attuazione del piano regionale dei rifiuti), *al ministro dell'Ambiente* di accertare la validità del provvedimento preso dal Comune di Foggia, e di disporre un'analisi dei rischi presenti nella zona e di stabilire se trattasi di area ad alto rischio ambientale.

Viene richiesta inoltre la convocazione di un forum popolare di interlocuzione tra cittadini di Borgo Tavernola, amministrazione comunale, provinciale, regionale e funzionari del ministero.

Cosa hanno fatto le amministrazioni - Risultati: annullamento da parte del Coreco della delibera consiliare del 20-5-1991, che localizzava a Borgo Tavernola il sito per la nuova discarica. Tuttavia l'amministrazione comunale e l'azienda municipalizzata incaricata della gestione della discarica stessa, stanno procedendo in deroga alle disposizioni provinciali e regionali.

Borgata di Cervara - Pietramelina

Cosa hanno fatto i cittadini: nell'88, a Terni il Comitato di Cervara, dove è localizzata una discarica comunale, ha richiesto e ottenuto l'autorizzazione ad accedere alla discarica e al registro del carico dei materiali; in seguito questa richiesta è stata accolta anche dall'Industria Terni che gestisce una discarica di residui di lavorazioni industriali; questo accordo è stato formalizzato con un protocollo d'intesa tra cittadini e servizio comunale di nettezza urbana, senza che si presentassero grossi problemi burocratico-amministrativi.

Analogo provvedimento è stato preso per quanto riguarda la discarica di Pietramelina (Perugia), dietro richiesta del locale comitato cittadino. Gli aspetti positivi di tale provvedimento sono stati:

1. una maggiore attenzione al tipo di rifiuti ammessi alla discarica e alla loro provenienza e la circolazione delle informazioni riguardanti questo aspetto;
2. la promozione e la creazione di un nuovo organismo istituzionale, una commissione mista che ha vagliato con frequenza mensile tutte le domande che i privati rivolgevano all'amministrazione per scaricare rifiuti;
3. l'istituzione da parte della direzione del servizio di un nuovo ufficio, sito all'ingresso della discarica, con un compito di sorveglianza dell'accesso.

4. Parte valutativa

4.1. Il ruolo dei cittadini e delle organizzazioni della cittadinanza attiva e i rapporti con la pubblica amministrazione

La prima area problematica che caratterizza la questione ambientale e dei rischi civili è definita dal ruolo che i cittadini svolgono in questo ambito e dalla visione o concezione che le istituzioni e, in parte, anche altri interlocutori, come la comunità scientifica e dei tecnici o il mondo dell'imprenditoria, hanno di essi. In particolare, sulla base delle esperienze condotte, risulta esserci uno scarto tra le azioni, le iniziative, le forme di organizzazione messe in atto dalla cittadinanza attiva e l'interpretazione che di esse viene fatta dalle amministrazioni. Tale scarto comporta l'assunzione di un concetto errato o ambiguo di cittadino e di cittadinanza attiva e, conseguentemente, richiede l'adozione di norme, provvedimenti, comportamenti della pubblica amministrazione che risultano inefficaci e controproducenti rispetto alla rappresentanza di interessi diffusi e alla partecipazione dei cittadini.

Innanzitutto, dalle esperienze prese in esame, appare evidente che il ruolo dei cittadini non è quasi mai un ruolo di mera protesta e neanche di semplice sensibilizzazione circa alcuni temi della questione ambientale. Si può assumere, a tale proposito, come interpretazione corrente del fenomeno della cittadinanza attiva, quella da anni riproposta e tutto sommato ancora in auge, nonostante le dichiarazioni contrarie e le prese di distanza da essa, e riconosciuta nella sigla « Nimby » (Nulla nel mio giardino). Certo esistono diversi gruppi di cittadini la cui esperienza può essere a ragione ricondotta allo schema « Nimby », ma, almeno alla luce delle nostre esperienze, non si ritiene che questo fenomeno sia estremamente generalizzato.

Tale concezione, che vede nei gruppi di cittadini che si organizzano, ad esempio, per scongiurare la costruzione di una discarica o di un impianto industriale, soprattutto un gruppo di carattere corporativo, il cui unico obiettivo è quello di tutelare un interesse particolare e personale a scapito degli interessi di tutta la comunità, non trova effettivo riscontro nelle attività, nelle dichiarazioni, nei documenti dei gruppi di cittadini che in questi ultimi tempi hanno operato nell'ambito dei rischi civili e ambientali.

E' il caso dei 12 gruppi ed associazioni ambientaliste e della Camera territoriale della protezione civile che, pur occupandosi del rischio industriale, per senso di realismo e razionalità, ben si guardano dal chiedere la delocalizzazione delle industrie, ma non di meno lottano per la sicurezza, il controllo e l'informazione sul rischio industriale; ed è anche il caso del Comitato di Belladanza, di Città di Castello che, attivatosi attorno ad un classico problema di discariche, non ha mirato alla loro chiusura, ma piuttosto al loro controllo per garantire sicurezza e salubrità. Questo gruppo, così come il Comitato della Val di Zena (Bo), hanno tradotto inoltre la loro azione, nata su aspetti specifici, in una azione politica generale, come dimostrano le loro iniziative sugli statuti comunali.

Il lavoro e le azioni di tali gruppi, quindi, è stato caratterizzato soprattutto dallo svolgimento di alcune funzioni che in qualche modo hanno avuto un riflesso positivo per tutta la comunità e che comunque hanno rappresentato un fattore di progresso nella risoluzione dei problemi affrontati.

Tali funzioni, sinteticamente, possono essere definite come segue.

4.1.1. Funzione di informazione

I gruppi di cittadini si attivano per raccogliere, sistematizzare e rendere immediatamente fruibili informazioni e notizie circa lo stato dell'ambiente, l'esistenza e la dimensione dei rischi civili, le attività amministrative.

4.1.2. Funzione di controllo

Tale funzione è quella che vede i cittadini organizzarsi per operare una verifica circa il rispetto e l'attuazione di norme riguardanti la prevenzione dei rischi, la tutela dell'ambiente e più nello

specifico, circa procedimenti di lavoro, interventi tecnici, azioni della pubblica amministrazione o di aziende che hanno una ricaduta sull'ambiente e sul territorio. In alcuni casi tale funzione riguarda il controllo degli stessi rischi, sia naturali che derivanti da attività umane.

4.1.3. Funzione di coordinamento dei saperi e delle professionalità

Spesso l'azione dei cittadini ha come obiettivo specifico il coordinamento e l'interazione tra i soggetti che a diverso titolo sono competenti sulle questioni ambientali oggetto delle loro azioni, in assenza di luoghi e strutture in cui questo avvenga per legge o per iniziativa istituzionale. Questa funzione produce una maggiore circolazione delle informazioni e il coinvolgimento di saperi e professionalità che di regola non sono attivati o non sono ritenute indispensabili per la risoluzione dei problemi.

4.1.4. Funzione di formalizzazione e dichiarazione dei diritti

L'azione dei cittadini ha sempre, tra gli esiti finali, la definizione e la formalizzazione di quei diritti messi in discussione nelle questioni affrontate e non riconosciuti come tali dagli interlocutori. Tale azione riguarda sia la definizione di nuovi diritti, sia la traduzione di principi generali in dichiarazioni di diritto, che rendano effettiva la dimensione della loro concreta tutelabilità. Tale funzione trova una significativa concretizzazione nelle dichiarazioni dei diritti e dei rischi civili (Narni e Valtellina), nelle carte dei diritti (Caltanissetta), nelle carte di garanzia (Città di Castello), ma anche, in modo meno sistematico, ma non meno significativo, in libri bianchi, dossier, *cahiers de doléances*, ecc.

Tali funzioni verranno affrontate in modo più approfondito nei punti successivi, in quanto riguardano altrettante aree problematiche che caratterizzano la questione ambientale. Comunque, esse sono tutte riconducibili all'intenzione dell'azione dei gruppi di cittadinanza attiva che è quella di svolgere una funzione generale di tutela concreta dei diritti dei cittadini.

Come già accennato l'azione dei cittadini difficilmente può essere riassunta in una mera funzione di sensibilizzazione ai temi ambientali (ruolo proprio delle associazioni ambientaliste, di parte del

mondo della scuola, di alcune agenzie tecniche e scientifiche o delle stesse amministrazioni), proprio perché essa è finalizzata al cambiamento delle situazioni di disagio e di sofferenza determinate dai rischi e dalle crisi ambientali e in quanto tale è profondamente diversa, per le motivazioni e le concezioni che li sottendono, dalle riflessioni etiche, ideologiche, scientifiche che caratterizzano la politica ambientalista in senso stretto. E' interessante notare che quasi tutte le esperienze condotte e di cui si parla in questa ricognizione, hanno avuto tra gli aspetti principali, la dichiarazione di diritti e la riorganizzazione delle risorse umane e tecniche per la loro tutela (dichiarazione dei diritti di Nera Montoro, Tr; dichiarazione dei diritti della Valtellina, So; dichiarazione dei diritti di Città di Castello, Pg; ecc.).

In conclusione, possiamo affermare che tale difetto di interpretazione e rappresentazione dell'azione della cittadinanza attiva, porta ad un fraintendimento circa il rapporto che essa deve avere con le amministrazioni e le istituzioni dello Stato. Tale rapporto, laddove ci si proponga una collaborazione e una cooperazione tra questi soggetti, è caratterizzato dalla funzione di legittimazione dei cittadini da parte delle istituzioni. Ci si propone, cioè di legittimare i cittadini a svolgere determinate azioni, conferendo ad esse il crisma della ufficialità e della compatibilità con le leggi vigenti. E' il caso degli « albi delle associazioni di volontariato » o delle « consulte delle associazioni ambientaliste », dove, in cambio di una loro legittimazione, si richiedono statuti, permessi, certificati, ecc. Tale atteggiamento ha come unico risultato quello di restringere il campo della partecipazione soprattutto quella del cittadino comune, non tesserato né affiliato ad aggregazioni di carattere associativo. A tale proposito è molto significativo il caso di Augusta, dove, a seguito del terremoto, ma soprattutto a seguito del proliferare di gruppi di cittadini organizzati, la Prefettura ha ritenuto di promuovere dei Comitati di coordinamento del volontariato. E' interessante notare che tali comitati, coordinati rigorosamente da personale dell'amministrazione, dovevano avere in realtà un compito di contenimento della protesta dei cittadini. Molti dei gruppi convocati alle riunioni dei comitati chiesero, invece di creare un legame operativo con le amministrazioni, per rispondere ai tanti problemi segnalati loro dai cittadini. La risposta che se ne ebbe è che il comitato non doveva risolvere i problemi, ma legittimare gruppi di volontari che fornivano assistenza sociale. Questo ha portato alla morte in tempi dell'iniziativa, anche perché la Camera territoriale del Mfd si è rifiutata di

parteciparvi a queste condizioni. Come si può capire da questo breve flash, si è trattato di un modo ambiguo ed equivoco di concepire e promuovere la partecipazione.

Le esperienze in atto, invece, mettono in evidenza che esiste da parte dei cittadini una domanda di tipo nuovo, cioè di riconoscimento del ruolo che essi comunque svolgono per il governo del territorio e dell'ambiente e per la tutela dei diritti in questi ambiti. Tale ruolo non richiede altra legittimazione se non quella conferita dal principio della sovranità popolare contenuto nella Costituzione italiana, mentre invece richiede un riconoscimento politico, cioè una integrazione con il ruolo svolto dagli altri soggetti istituzionali, e un sostegno materiale, in quanto risorsa indispensabile per il raggiungimento di obiettivi comuni.

4.2. Modelli e concezioni della partecipazione popolare

La seconda area problematica che emerge dalla ricognizione effettuata è quella che riguarda i temi della partecipazione popolare in ordine alle tematiche ambientali e dei rischi civili.

Va detto subito che negli esempi riportati, dove è dimostrata l'efficacia dell'azione dei cittadini, il successo è dovuto al fatto che in questi casi la mobilitazione non si è conformata ai modelli di partecipazione classici, previsti, ad esempio, da molte leggi regionali o che comunque sono diventati patrimonio comune delle azioni della pubblica amministrazione. Tali modelli tendono, viceversa, a tenere fuori dai luoghi e dagli istituti della partecipazione la gran parte dei fenomeni che possiamo definire appartenenti all'area del « sesto potere ».

In questo bilancio critico sui modelli di partecipazione, sono chiamati in causa, soprattutto i soggetti appartenenti al mondo politico e amministrativo, che hanno spesso tradotto in termini prevalentemente astratti, ideologici e progettualistici, le possibili forme della partecipazione dei cittadini alla vita delle comunità locali, senza tenere conto della fecondità propria delle iniziative messe in atto dai gruppi della cittadinanza attiva.

Nell'area dei rischi civili e della tutela ambientale errate concezioni della partecipazione possono condurre, piuttosto che alla promozione, alla limitazione di essa, o, almeno, tendono a renderla inefficace, ininfluyente. In questo senso possiamo indicare cinque opposizioni tra modelli di partecipazione ed esperienze di cittadini,

che abbiamo verificato nel contatto intercorso tra le iniziative prese in esame e le amministrazioni. Sono opposizioni basate su concezioni diverse della partecipazione e del cittadino, che evidentemente comportano profonde diversità nel modo di affrontare i problemi e di risolverli.

4.2.1. *Democrazia organizzata/cittadinanza attiva*

La prima opposizione è quella tra « democrazia organizzata e cittadinanza attiva ». Spesso si pensa che la partecipazione sia frutto esclusivamente di una promozione di essa, costruendo, per l'appunto, una democrazia organizzata dalle amministrazioni mediante la creazione di strutture e figure che ricalcano la politica e le forme di rappresentanza tradizionali, all'interno delle quali si possano raccogliere le associazioni e i gruppi di cittadini. In genere, questa concezione si basa sul fatto che il cittadino non partecipa, non è interessato alle cose della propria città, e quindi va spronato ed educato a partecipare. Certo, non si può negare l'indubbia funzione di stimolo e promozione della partecipazione che spesso le amministrazioni svolgono. Così come non si può negare che alcune esperienze di democrazia organizzata hanno prodotto risultati positivi. Tuttavia, va ribadito che tale modello, allo stato attuale, risulta essere inadeguato rispetto alla soggettività espressa dai cittadini.

In verità, la partecipazione è un dato di fatto che va semplicemente riconosciuto, raccolto in quanto tale e messo in connessione con i livelli amministrativi. E' proprio l'esempio della Camera territoriale di Augusta a confortare questa valutazione e, in particolare, il fatto che l'assemblea popolare « Dall'emergenza alla prevenzione », pur essendo stata convocata con un anticipo di due giorni e pur trattando solo indirettamente di problemi apparentemente più importanti, come l'arrivo di *containers* e prefabbricati o la concessione di provvidenze per i terremotati, ha visto la partecipazione di 6.000 cittadini (pari al 30% della popolazione adulta della cittadina di Augusta). In quella occasione, per la prima volta, si è ottenuta un'approfondita interlocuzione ed uno scambio di informazioni tra amministratori, scienziati e cittadini, circa il rischio sismico e la prevenzione dei suoi effetti. Le forme della partecipazione, per essere efficaci, devono rispondere a funzioni ed obiettivi che gli stessi cittadini scelgono quando si mobilitano. Un altro esempio significativo riguarda la straordinaria partecipazione dei cittadini all'indagine po-

polare sui movimenti franosi. Si è trattato di 33.000 cittadini che, se avessero dovuto aspettare permessi, autorizzazioni, albi del volontariato, ecc., non si sarebbero certo attivati per un'operazione così importante quale la prevenzione del rischio idrogeologico.

4.2.2. Associazionismo/rappresentanza sociale

La seconda opposizione da prendere in considerazione, è quella tra « associazionismo e rappresentanza sociale », secondo una concezione che ritiene la partecipazione basata esclusivamente su un sistema di adesione morale e politica mediante l'iscrizione ad associazioni. Questa concezione porta quindi ad intendere la rappresentanza come delega, attraverso il sistema delle tessere, di alcune persone a rappresentare un'associazione e quindi fa riferimento ad una rappresentanza di tipo tradizionale. Tuttavia, quello che in questa sede viene sottoposto a critica non è la forma associativa in quanto tale, considerato anche che l'esperienza associativa in Italia rappresenta un patrimonio ed una ricchezza della vita civile; ciò che viene posto in discussione è la concezione secondo la quale, per poter esercitare la propria sovranità e l'azione di tutela dei propri diritti, sia indispensabile appartenere a qualcosa o associarsi attorno ad una precisa scala di valori.

La riduzione della cittadinanza attiva all'associazionismo comporta, di fatto, il mancato riconoscimento del ruolo del cittadino comune e delle sue forme di aggregazione. Il ruolo delle Regioni, in questo senso, è apparso, alla luce delle esperienze analizzate, come limitazione della partecipazione, poiché esse, anche a causa di una eccessiva produzione normativa in materia, garantiscono l'accesso alla interlocuzione con gli amministratori solo ai soggetti che di fatto rappresentano realtà associative.

4.2.3. Ruolo di opposizione/ruolo di governo

Un'altra contrapposizione molto frequente è quella tra ruolo di opposizione e ruolo di governo dei cittadini che partecipano; spesso, infatti, la partecipazione è basata sulla concezione che essa si esprima al massimo come forma di opposizione, magari costruttiva, all'operato delle amministrazioni, ma mai come forma di governo. Cioè si esclude a priori il caso in cui il ruolo del cittadino sia finaliz-

zato all'attuazione di un provvedimento o ad un'azione risolutiva di problemi riscontrati. Tutti gli esempi riportati nel corso di questo lavoro dimostrano invece la grande capacità della cittadinanza attiva nella gestione e nel governo dell'emergenza. In particolare l'iniziativa svolta in seguito all'alluvione che colpì la Valtellina nel 1987, dimostra una grande propensione ed una grande capacità di governo delle comunità locali. Val la pena ricordare che il piano di evacuazione dei Comuni, proposto sulla carta dal Ministero della protezione civile e dalla Regione, non sarebbe stato attuabile se non fosse stato ulteriormente rivisto e corretto dai rispettivi Comuni. In un caso, quello di Sondrio, tale piano è stato formulato attraverso una serie di incontri organizzati dal Mfd con la popolazione locale, per definire modalità, tempi e organizzazione dell'evacuazione della città. Tuttavia, proprio alcuni esempi che riguardano il ruolo svolto dalle Regioni, dimostrano che a questo cittadino che si organizza e governa si preferisce tutto sommato il cittadino che protesta e basta.

4.2.4. Interlocuzione istituzionale/colloquio casuale

E veniamo all'ultima opposizione, cioè a quella relativa al rapporto tra cittadino ed amministratore, che da una parte è basato sul colloquio, sull'ascolto informale dei problemi, sul parlare senza mettere in campo responsabilità e tempi e modi nei quali queste responsabilità debbono portare alla soluzione dei problemi, e che dall'altro lato, da quello del cittadino comune, si vorrebbe invece basato su di un'interlocuzione pubblica ed istituzionale. In sintesi, cioè, le amministrazioni spesso si riservano la libertà di non rispondere istituzionalmente alle questioni sollevate in materia di rischi civili e di tutela ambientale.

Per concludere questa valutazione sui modelli e sulle concezioni della partecipazione popolare al governo della comunità, ci sembra utile ribadire che le iniziative prese, ad esempio, nel campo degli interessi diffusi in materia ambientale, rappresentano una concretizzazione del capo III della l. 142/90, riguardante appunto la partecipazione popolare e, in questo senso, rappresentano un'interessante forma di attuazione delle leggi.

L'assemblea organizzata dalla Camera territoriale di Augusta, ad esempio, rappresenta di fatto un forum di interlocuzione ed informazione sul rischio sismico, convocato su domanda dei cittadini e con i crismi dell'ufficialità.

La dichiarazione sui rischi civili proclamata in Valtellina, contenente l'affermazione di tre diritti fondamentali relativi ai rischi civili, quali il diritto all'attività di prevenzione, alla credibilità, alla pubblica interlocuzione, altro non è che una carta dei diritti dei cittadini sulla base di una consultazione popolare molto estesa. Il rapporto sullo stato d'emergenza di Augusta, ufficialmente consegnato alle amministrazioni per rendere loro disponibili informazioni necessarie all'adozione di provvedimenti, altro non è che una forma di consultazione sistematica della popolazione e di verifica della qualità dei servizi in relazione alla tutela dei diritti. Il bollettino ufficiale di informazione ai cittadini di Augusta sull'andamento della situazione sismica, redatto sulla base di fonti ufficiali, è stato uno strumento di tutela del diritto di informazione e di accesso a determinati atti amministrativi.

4.3. Accesso alle informazioni e agli atti amministrativi riguardanti l'ambiente e i rischi civili

Una terza area problematica che caratterizza la questione oggetto della ricognizione è quella che riguarda gli ostacoli di carattere culturale e strutturale che di fatto impediscono o rendono difficile l'effettivo accesso alle informazioni riguardanti i rischi civili e ambientali, o che sono necessarie al fine di prevenirli, e l'accesso agli atti della pubblica amministrazione e di altri uffici che riguardano questi ambiti.

Questo fenomeno, che coinvolge diversi interlocutori dei cittadini, ha le sue radici in molteplici cause che illustriamo sommariamente.

4.3.1. Complessità delle procedure

Spesso le procedure che si devono seguire per avere accesso agli atti e alle informazioni richiedono un dispendio di energia, di tempo e di danaro tale da rendere molto difficile l'azione dei cittadini. Se, da un canto, soprattutto la pubblica amministrazione riconosce come suo dovere il rendere pubblici i propri atti e provvedimenti, dall'altro, quasi nulla viene fatto per rendere effettivo l'accesso da parte dei cittadini.

4.3.2. Complessità e frammentarietà del sistema delle competenze

Alla stessa stregua, il quadro delle competenze dei vari enti ed organi in materia ambientale o di rischi civili, è talmente, complesso e frammentato, che il più delle volte la richiesta e l'ottenimento di informazioni risulta difficile già nella fase dell'individuazione dell'interlocutore giusto. In questo aspetto della pubblica amministrazione, si annida e prolifica una certa pratica del rinvio ad altri uffici competenti, che spesso viene usata a sproposito, per rimandare o evitare una risposta dovuta. Non è raro trovare casi di uffici, i cui compiti e le cui mansioni sono stabilite per legge, che professano una loro incompetenza nelle materie oggetto delle richieste di informazione.

4.3.3. Richieste non prese in considerazione

Un terzo aspetto riguarda un atteggiamento volto a definire a priori la legittimità delle richieste di informazione rivolte dai cittadini. Nella maggioranza dei casi queste non vengono prese in considerazione, perché si ritiene che fattori come, ad esempio, il censimento delle discariche (Augusta), i rifiuti smaltiti in un impianto (Umbria), un lavoro o un progetto di consolidamento di una frana (Valtellina), o, infine, l'entità di una scossa tellurica (Augusta), non siano materia di interesse e azione dei cittadini. Questo atteggiamento, riguarda, almeno in parte, anche il mondo dell'imprenditoria e la comunità dei tecnici e degli scienziati.

4.3.4. Disponibilità delle informazioni e attività di prevenzione

Questi atteggiamenti e comportamenti, che influiscono sul dovere di informare, fondano anch'essi le loro radici in una concezione errata del ruolo che i cittadini svolgono nel campo dei rischi civili e ambientali. Infatti, le richieste di informazioni vengono interpretate come volontà di intralciare e ostacolare il lavoro d'ufficio, o come un abuso di interesse e di controllo. Il più delle volte, invece, tali informazioni, che in ogni caso sono comunque dovute, risultano necessarie per adeguare i comportamenti al livello del rischio presente in una zona, oppure per individuare gli ostacoli che rendono

difficile la concreta tutela dei diritti, o, infine, per identificare le fonti di rischio e le azioni di prevenzione necessarie.

Il caso più emblematico dello stato del diritto all'informazione, è proprio il libro bianco stilato ad Augusta dove risulta che, a fronte delle 165 legittime richieste di informazione, si sono contate 15 risposte, per lo più contenenti l'indicazione di rivolgersi ad altre autorità. Anche senza entrare nel merito della questione, è ricavabile che solo il 9% richieste ha ricevuto una risposta. In particolare l'ente regionale ha risposto solo a 3 delle 27 richieste di informazione presentate.

Insomma, possiamo dire che tale domanda di informazione è legata ad una moderna concezione della prevenzione, fondata sulla diffusione capillare e tempestiva di dati e di notizie necessari per adeguare comportamenti e azioni alle necessità del caso. Un esempio per tutti è quello della richiesta (frequentissima) di informazioni circa il rilascio nell'aria di sostanze nocive, o il tipo di rifiuti inceneriti in una discarica; informazioni che dovrebbero essere date senza difficoltà ed in tempi reali e dalle quali dipendono comportamenti a volte essenziali per la tutela della vita e della salute (fuga ed evacuazione di un centro abitato, potabilità dell'acqua, ecc.) e che invece raramente vengono fornite, e quasi mai in tempi utili. Alla luce di questo esempio si comprende perché, da un lato, concetti quali prevenzione e preparazione ad eventuali emergenze rimangano astratti e impraticabili e dall'altro come la domanda di informazione coincida con una modernizzazione della macchina burocratico-amministrativa che si occupa di ambiente e protezione civile.

4.4. Offerta di informazioni da parte dei cittadini

Un quarto, e particolarmente paradossale, aspetto che attiene alla questione ambientale è caratterizzato dalla riluttanza dimostrata da diversi interlocutori nel recepire e prendere in considerazione le informazioni di carattere popolare che i cittadini spesso forniscono. Abbiamo già detto che questa funzione dei cittadini risulta essere una delle principali funzioni svolte nelle iniziative prese in considerazione. Tuttavia, nonostante l'evidente utilità, tale lavoro viene spesso rifiutato. Alla base di questo atteggiamento, a volte, c'è la ferma convinzione che il cittadino non abbia la titolarità a dare informazioni su materie che fino ad oggi sono state esclusivo terreno di confronto e di ricerca per i tecnici e gli amministratori.

Vale la pena sottolineare, a tale proposito, che le informazioni fornite dai cittadini raramente si sovrappongono o si sostituiscono ad altri tipi di informazione, di carattere tecnico, scientifico, amministrativo, ecc. Esse fondano la loro esclusività sul fatto che derivano dall'osservazione diretta e costante dei fenomeni, dal fatto di essere prodotte da un punto di vista che non viene considerato in modo sistematico da altri soggetti, come è appunto, quello della effettiva tutela dei diritti dei cittadini, o delle situazioni di disagio, rischio e sofferenza a cui sono sottoposti. Non siamo quindi in presenza di un conflitto tra informazioni contrastanti della stessa natura, ma ad un supplemento di conoscenze e dati che risultano indispensabili per prendere provvedimenti o svolgere azioni di governo dell'ambiente e del territorio.

L'iniziativa riguardante il censimento dei movimenti franosi può essere presa ad esempio e dimostrazione delle caratteristiche di queste informazioni e, almeno in parte, per il ruolo positivo che in questo caso alcune istituzioni e amministrazioni hanno svolto. L'azione dei cittadini ha prodotto informazione, ottenuta in modo sistematico, sulla localizzazione e l'impatto che i movimenti franosi hanno sulle comunità locali. E' risultato essere un materiale insostituibile soprattutto perché contiene informazioni operative per la prevenzione e il controllo di molte frane.

Infine, va detto che, l'offerta di informazioni da parte dei cittadini viene spesso interpretata come tattica, per confutare altri dati e informazioni (ad esempio, per bloccare la costruzione di una discarica, o per contestare un intervento di risanamento o per dimostrare che una fabbrica inquina). Ma tale offerta può essere anche interpretata, piuttosto che come una perizia di parte, come una risorsa disponibile da sottoporre a vaglio e verifica. La domanda dei cittadini, in altri termini, non riguarda l'assoluta esattezza delle informazioni, né le conseguenze che queste presupporrebbero sul piano dei provvedimenti, ma la credibilità, cioè il fatto che esse vengano prese seriamente in considerazione, catalogate, schedate e quindi anche verificate e poste al vaglio di ulteriori e diversi punti di vista.

4.5. Controllo, verifica, lotta agli sprechi

Più in generale, le funzioni e il ruolo svolti dai cittadini hanno una ricaduta, soprattutto sul terreno della verifica e del controllo

dei rischi, dell'attuazione e del rispetto delle norme e dei provvedimenti presi dalla pubblica amministrazione, e sul contenimento degli sprechi (economici, di tempo e di risorse umane), che sono una delle pietre di inciampo delle attività poste in essere dalle amministrazioni.

In questo senso, la cittadinanza attiva e la sua capacità di attivare reti organizzate fatte di persone, professionalità, finanziamenti, strutture materiali, rappresentano una risorsa indispensabile per la stessa pubblica amministrazione, per una sua modernizzazione e maggiore efficacia. Vale la pena di evidenziare, in proposito, che il lavoro di raccolta di informazioni e di controllo dei movimenti franosi assunto nel censimento già menzionato, ha portato all'individuazione di 4.062 frane in un anno, con un costo per lo Stato valutabile nell'ordine di 100.000 lire a frana (come affermò lo stesso ministro Zamberletti in occasione della presentazione del censimento). In un altro caso, quello relativo alla discarica comunale di Terni, l'azione di controllo e verifica dei cittadini ha portato all'acquisizione di dati fino ad allora sconosciuti all'amministrazione comunale, come il tipo e la quantità di rifiuti portati da privati (aziende e attività produttive) direttamente nell'impianto e, quindi, non soggetti al normale monitoraggio tecnico e igienico-sanitario.

4.6. Interlocazione

La domanda di interessi diffusi e di partecipazione dei cittadini, nel campo dei rischi civili e ambientali, si caratterizza sempre più come domanda di diritto all'interlocazione, cioè come riconoscimento di essere un soggetto titolato a confrontarsi, con pari dignità, con tutti i soggetti competenti in materia ambientale e di rischi civili.

Per quanto detto al punto riguardante le concezioni di cittadino e di partecipazione, risulta chiaro che anche questo diritto viene negato proprio a causa di un mancato riconoscimento della legittimità del cittadino ad interloquire.

Ma anche quando l'interlocazione viene ammessa, essa trova ulteriori ostacoli nel fatto che gli esiti di questa spesso sono incerti o comunque hanno poco peso rispetto alle decisioni e ai provvedimenti. E' significativo il comportamento tenuto dalla Regione Umbria in merito alla questione della discarica di Narni. Dopo aver richiesto all'assessore all'ambiente di indire un forum di interlocazione con i cittadini (richiesta avanzata dal Mfd e dalla Provincia di Terni), quest'ultimo ha convocato un forum che in sostanza riguar-

dava solo alcune associazioni ambientaliste; quindi non un forum dei cittadini, né tantomeno un forum pubblico e comunque un forum senza il potere di prendere decisioni vincolanti in merito ai problemi; né istituzionale, quindi, né formale.

A tale proposito si può dire che quest'area problematica è determinata dal fatto che all'interlocuzione non vengono garantiti alcuni attributi che invece i cittadini richiedono con insistenza:

1. *istituzionalità*, cioè un'interlocuzione a cui prendono parte soggetti riconoscibili per le loro responsabilità e per i loro compiti istituzionali, che quindi devono essere messi in capo nell'atto di interlocuzione;
2. *formalità*, cioè il fatto che l'interlocuzione abbia come esito la definizione di atti e provvedimenti riconoscibili e controllabili nel tempo e nell'ambito territoriale preso in considerazione;
3. *pubblicità*, cioè un'interlocuzione effettivamente accessibile a tutti, in luoghi e con forme che permettano un reale accesso di tutti i cittadini, secondo regole comunemente stabilite, e i cui risultati siano oggetto di una informazione capillare ed esauriente.



5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E PRIME IPOTESI DI PROPOSTA

di Ario Rupeni

1. Premessa

L'impianto della ricerca, le premesse metodologiche e teleologiche del progetto iniziale, ma anche l'andamento e gli approdi intermedi della stessa, consentono, e ad un tempo, richiedono alcune considerazioni riassuntive dei significati più rilevanti emergenti dalle elaborazioni sin qui condotte.

Tali considerazioni conclusive, che non potrebbero assumere una loro rappresentazione autonoma rispetto alla prefigurazione di linee propositive, vengono, viceversa, intrecciate con la formulazione di « prime » indicazioni di proposta. Ciò non soltanto per ragioni di semplificazione e di sintesi espositiva, ma soprattutto perché il taglio e gli intenti, anche iniziali, della ricerca sospingono verso un percorso critico-ricostruttivo, dove si tenti di rendere contestuale il duplice momento della ricomposizione valutativa sistemica con quello di possibili suggerimenti orientativi.

Questi ultimi, peraltro, essendo necessariamente segnati da un intrinseco carattere di problematicità e meno ancora di contorni netti ed univoci, si stima più opportunamente di far emergere dagli esiti scientifici e conoscitivi dei nuclei tematici, centrali della ricerca.

2. Profili metodologici

La struttura della ricerca, così com'è stata progettata, ma così come si è dipanata e sviluppata nel corso delle elaborazioni che hanno coinvolto una pluralità di osservatori e studiosi, muove da una preliminare ricognizione sulla produzione legislativa delle Regioni in tema di tutela ed apprezzamento degli interessi diffusi in

materia ambientale. La seconda e, in qualche modo, parallela fase si è concretata nella valutazione delle caratteristiche riguardanti i soggetti chiamati a forme di partecipazione nel relazionamento con le istituzioni regionali; questa parte è stata impostata secondo un approccio storico-evolutivo che, pur tenendo conto, naturalmente, delle scelte operate dalla legislazione regionale, si inoltra verso considerazioni sistemiche non più « atemporali », bensì cerca di utilizzare una chiave di comprensione e di penetrazione delle motivazioni che hanno in qualche modo guidato le scelte di partecipazione nella materia considerata da parte delle Regioni, viste nella loro complessità. La terza parte, viceversa, ha inteso raccogliere gli insegnamenti derivanti da esperienze sul campo caratterizzate, da alcune significatività indicative dei punti di vista di un'organizzazione che ha ricercato, attraverso la propria autonomia e la propria iniziativa, di intessere un sistema di rapporti con le istituzioni di autonomia locale e regionale, innestando meccanismi di esponenzialità diretta di gruppi e formazioni sociali; si è potuto in questo modo delineare una linea di accostamento alle tematiche in grado di riflettere induttivamente i suggerimenti che possono provenire da esperienze concrete e quindi anche da una sperimentazione diretta da parte della realtà sociale.

Si è così configurato un intreccio di approcci e anche di metodi di « aggressione » della stessa tematica che consente ora di mettere a frutto un insieme di valutazioni non soltanto di valore interdisciplinare, ma anche di portata « intermetodologica » dalla quale è possibile ricavare risultanze in qualche modo pluridimensionali e non necessariamente, come spesso avviene, monolineari, concluse entro l'unicità di un approccio disciplinare e metodologico. Lettura sistemica della normativa, chiave storico-evolutiva, lezione ricavabile da esperienze dirette: dall'intersezione di tali approcci si ricava un quadro che offre una profondità ed una dimensione prospettica che fin d'ora appare più congrua all'individuazione degli obiettivi che si erano proposti nel progetto di avvio.

Per la sua impostazione finalizzata, la ricerca si conclude con le considerazioni che seguono mettendo in evidenza alcuni orientamenti propositivi, inevitabilmente problematici, com'è stato accennato, dove si vogliono utilizzare i suggerimenti di valore sistemico scaturenti dalle precedenti fasi della ricerca stessa, per ricavarne alcune possibili linee di modificazione di correzione e di riorientamento delle scelte ordinamentali e procedurali delle Regioni.

Ad evitare reiterazioni di giudizi e di valutazioni più diffuse ed estese, si fa rinvio alle conclusioni parziali contenute nelle sin-

gole precedenti tre *tranches* della ricerca, dove si è compiuto uno sforzo di riconduzione a valutazioni generali (sia pure relativamente all'oggetto e nell'ottica delle specifiche metodologie di ogni singola *tranche*) degli aspetti specifici considerati.

3. Modalità e forme della partecipazione

Dalla relazione dedicata all'argomento emerge come l'accesso dei cittadini singoli o associati portatori di interessi diffusi in materia ambientale avviene secondo il duplice schema della partecipazione organica (che risulta quello prevalentemente adottato) e della partecipazione funzionale.

Non è, tuttavia, possibile proporre all'interno di tali scansioni ulteriori irrigidimenti schematici data la variabilità che contraddistingue la legislazione regionale esaminata, che si può riscontrare sia all'interno della produzione legislativa di una singola Regione, sia nelle materie che sono state convenzionalmente individuate come parti di un ampio agglomerato che può essere compreso nel concetto di ambiente.

Così, la partecipazione organica, attraverso la quale il legislatore, nell'occasione regionale, intende nella gran parte dei casi costituire attraverso la previsione di organi collegiali, un « luogo » di raccordo e di mediazione fra una pluralità di interessi che fanno capo ad altrettanti settori della società, prevede ipotesi molteplici che vanno dallo svolgimento di funzioni di amministrazione attiva (più rare), a quelle di consulenza, studio e ricerca, ovvero esclusivamente consultive o anche di collaborazione nei confronti degli organi di governo regionali.

D'altro lato, la partecipazione funzionale riguarda atti di programmazione e di pianificazione, dotati quindi di maggiore rilevanza, nei confronti dei quali è generalmente prevista la presentazione di osservazioni da parte di soggetti privati. Un elemento di debolezza di tale costruzione è costituito dal fatto che non sempre è previsto dalle stesse leggi un dovere da parte dell'amministrazione di formulare controdeduzioni, restando così inespressi i motivi che hanno cagionato il rigetto delle osservazioni.

Tale linea di tendenza generalmente fatta propria pressoché totalmente dal legislatore regionale e che, come sottolineato nell'apposita relazione, costituisce un elemento di debolezza della stessa normativa, verrà, tuttavia, capovolta in seguito all'attuazione in sede

regionale dei principi posti dalla l. n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo.

Infatti, gli artt. 9 e 10 di questa legge stabiliscono, da un lato, la facoltà di intervento nel procedimento da parte di portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, dall'altro, l'obbligo dell'amministrazione di valutare memorie scritte e documenti presentati da tali soggetti, quando siano ovviamente pertinenti all'oggetto del provvedimento.

Appare qui evidente il salto di qualità dal punto di vista dell'efficacia rispetto alle tendenze legislative regionali sinora in atto, che potrà portare al raggiungimento di accordi fra l'amministrazione e gli interessati che potranno anche sostituire, nei casi previsti dalla legge, gli stessi provvedimenti amministrativi.

4. Soggetti portatori degli interessi diffusi

Immediatamente connesso con la tematica delle forme della partecipazione risulta essere la trattazione riguardante i soggetti.

Qui, contrariamente a quanto si è visto nel paragrafo precedente, nel quale si è sottolineata l'impossibilità di ridurre l'oggetto della ricerca entro rigidi schematismi, si è potuto osservare, esaminando la legislazione regionale, che l'evoluzione normativa si sviluppa contestualmente al proporsi, in maniera sempre più avvertita dalla società, della questione ambientale, consentendo, pertanto, la determinazione di una periodizzazione piuttosto precisa.

Sono state così individuate tre diverse fasi contraddistinte da specifiche caratteristiche che sono state evidenziate nell'apposita sezione e alla quale pare opportuno rimandare il lettore.

In questa sede è, invece, consentita una notazione sintetica, che peraltro si intreccia con quanto si è detto nel paragrafo che precede, consistente nella corrispondenza tra la partecipazione organica e la previsione di forme associative di soggetti portatori di interessi diffusi cui si contrappone, in termini generali, la situazione inversa della presenza di soggetti non necessariamente organizzati in gruppi ed organismi associativi nelle varie forme di partecipazione funzionale.

Ciò è evidentemente in sintonia con le finalità proprie, a suo tempo evidenziate ed esaminate, di ciascuna delle due forme di partecipazione che hanno luogo nella legislazione considerata.

Va, d'altra parte, sottolineata l'ampia apertura dell'indirizzo giurisprudenziale e dottrinario volto a ritenere certamente ammissibile la tutela giurisdizionale degli interessi diffusi, che in materia ambientale ha di fatto portato a quelle disposizioni (art. 18, cc. 4 e 5) della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente (n. 349 del 1986) le quali consentono alle associazioni ambientaliste, individuate con decreto del ministro, di denunciare i fatti lesivi di beni ambientali e, soprattutto, di intervenire nei giudizi di danno ambientale e di ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi.

5. Profili istituzionali

Il primo basilare approccio della ricerca è fondato sulla ricognizione delle indicazioni emergenti dalla legislazione regionale vigente. E' intuitivo che una ricognizione sul sistema delle fonti legislative delle Regioni di per sé comporta un limite nella comprensione e nell'approfondimento delle scelte operate in sede regionale, attraverso norme astratte e generali. Tali limiti sono rappresentati dalla circostanza che, ovviamente, in sede di produzione legislativa le Regioni esprimono soltanto alcuni orientamenti ed alcune previsioni di carattere giuridico, procedurale e amministrativo che debbono poi essere verificati in sede applicativa e attuativa.

Non si vuole naturalmente negare la significatività di queste scelte legislative, si vuole soltanto porre in luce come, ai fini di una comprensione dei comportamenti reali delle Regioni, si debba necessariamente transitare attraverso una verifica dei risultati effettivi che sono stati conseguiti.

Certamente l'intervallo che separa le norme legislative dalla loro concreta applicazione costituisce un problema tipico di tutti i paesi industrializzati. In Italia e, potremmo dire, particolarmente a livello regionale, questa difficoltà è molto accentuata. Ecco perché è risultata sicuramente utile la verifica che in qualche modo si è potuta stabilire attraverso la lente delle esperienze che sono state realizzate da un'organizzazione per i diritti civili — e quindi anche per i diritti diffusi in campo ambientale — come il Movimento federativo democratico, che ha partecipato organicamente all'elaborazione di una *tranche* specifica della ricerca.

Occorre inoltre rilevare che l'istituzione regionale, come risulta

da analisi scientifiche condotte più recentemente¹, segnala l'insufficienza di un riscontro di rappresentatività di interessi organizzati a quel livello. Per tradizione e diffusa cultura sociale, l'aggregazione degli interessi sociali, economici, sindacali e produttivi trova momenti di saldatura più efficace sia a livello di singole città sia, talvolta non meno, a livello provinciale. Viceversa, tale aggregazione, anche a distanza di venti anni dalla costituzione delle Regioni, non si è venuta saldamente configurando.

Tutto ciò ha determinato la conseguenza di privare l'esperienza regionale, in larga misura fino a questo momento, di interlocutori forti come momenti esponenziali della realtà sociale.

In termini di presupposti sociali e preistituzionali ciò ha comportato qualche inevitabile difficoltà strutturale da parte delle Regioni ad individuare aggregati di interessi sociali in grado di offrire interlocuzioni anche sul terreno specifico degli interessi ambientali.

Occorre ancora annotare che proprio attraverso le indicazioni emergenti dalle esperienze concrete, come quelle segnalate dal Movimento federativo democratico si evince una sostanziale indifferenza da parte dei soggetti presenti nella società civile e nelle comunità locali a ricercare un interlocutore amministrativo, politico, legislativo o programmatico direttamente nella sede regionale. La bussola di orientamento ovvero il polo di attrazione in sede amministrativa è sempre rappresentato, più naturalmente, dalle autorità in grado di corrispondere con immediatezza e con efficacia alle istanze insorgenti dalla base sociale.

Ne deriva un atteggiamento delle associazioni e in genere dell'utenza dei beni ambientali che si indirizza più facilmente verso le amministrazioni comunali e/o verso le autorità centrali di governo, al fine di individuare risposte che siano corrispondenti a bisogni spesso particolarmente impellenti (e talvolta, come nel caso limite delle calamità naturali, assolutamente improcrastinabili).

Sul terreno delle valutazioni che stiamo conducendo, ciò comporta la necessità di stabilire criteri di analisi che siano riferibili all'insieme delle presenze amministrative e di servizio pubblico. Ne scaturisce la prospettiva di ricercare momenti di cooperazione e di collaborazione istituzionale, come quelli prefigurati dalla l. n. 142/90 con le convenzioni, i nuovi consorzi, i contratti di programma, le conferenze di servizio. Il *continuum* e la sostanziale unicità di ri-

1. Si veda al riguardo le riflessioni svolte da M. Cammelli, *Partecipazione negli statuti comunali*, relazione al Convegno « Statuto comunale e partecipazione », Mirandola (17 novembre 1990).

sposta che le istituzioni e i loro apparati amministrativi devono assicurare anche e, diremmo, soprattutto nei settori ambientali può costituire la traccia di riorganizzazione e di rivisitazione della produzione legislativa e delle scelte operative delle Regioni, anche sotto il profilo della partecipazione dei soggetti della società civile.

Un aspetto di grande rilevanza istituzionale, che emerge soprattutto dalle sperimentazioni, è quello della ricerca di nuove forme di collaborazione sul terreno della conoscenza e, perciò, della comunicazione tra la base sociale e le amministrazioni locali e regionali.

Tale prospettiva, che costituisce forse uno degli elementi di più significativa novità, sembra prefigurare uno dei terreni più fruttuosi e più positivi sui quali far nascere un rapporto di fiducia e di solidarietà tra le strutture istituzionali pubbliche e i cittadini, portatori di interessi diffusi, appunto segnatamente in ordine alle questioni ambientali.

Certamente non è agevole poter fin d'ora indicare con sufficiente precisione e specificazione quali possano essere le regole, i criteri, gli istituti e le procedure che occorre stabilire per rendere più efficace questo momento bidirezionale — e perciò realmente « comunicante » — delle amministrazioni regionali e locali nei confronti dei cittadini. Purtuttavia, va segnalata questa possibile direzione di sviluppo e di evoluzione del sistema dei rapporti tra le istituzioni e la società civile; in particolare, di grande evidenza e potenzialità è proprio una stretta, corretta e talvolta « competente » informazione che le comunità locali, anche attraverso le loro spontanee e perciò non irreggimentabili forme di espressione sono in grado di corrispondere alle autorità amministrative. Il tratto di maggiore novità è costituito, appunto, da questo meccanismo di informazione dal basso che le forme di partecipazione sin qui sperimentate non hanno consentito di ricondurre con la continuità, l'ampiezza e la tempestività richieste dalle situazioni.

Va data perciò maggiore considerazione *alla sia pure variabile qualità dei contenuti conoscitivi che possono derivare dalla libera e spontanea segnalazione di fatti, dati e notizie a seconda della specificità delle situazioni che si possono venire a determinare*. E' questo il caso delle informazioni connesse con situazioni di emergenza; è questo il caso dell'opportunità di disporre di elementi che consentano una previsionale di eventi; è questo ancora il caso della necessità di raccogliere elementi conoscitivi che consentano l'effettivo coordinamento tra i diversi livelli di responsabilità istituzionali impegnati nelle azioni sul territorio, per preservare e per tutelare gli inte-

ressi ambientali di cui i soggetti sociali sono portatori.

E proprio a quest'ultimo riguardo va evidenziato come spesso inattività ed inerzie dell'amministrazione pubblica, in generale, sul terreno del coordinamento delle azioni derivino soprattutto dalla mancanza di informazioni « vive » e vissute nella realtà del territorio e dei contesti ambientali. Come fu affermato, con una felice e provocatoria espressione di tempo addietro: « il vero coordinatore delle unità sanitarie locali è il paziente ». L'apparente paradosso racchiuso in questa battuta contiene una verità profonda ed evidente, in quanto solo il paziente è in grado di essere segnalatore e portatore di quegli elementi di conoscenza che sono direttamente legati alla specificità delle sue esigenze.

Per traslazione, la lezione da trarre anche in materia ambientale nel rapporto tra istituzioni e cittadini è quella di garantire ad ogni azione dell'amministrazione pubblica il supporto e l'animazione che deriva dalla comunicazione diretta non solo di esigenze, ma di tutti quegli elementi che consentano una veritiera consapevolezza della realtà, dalla quale bisogna partire e sulla quale bisogna intervenire.

Non è casuale che proprio in materie ambientali, come l'individuazione dei siti degli impianti connessi ai servizi di igiene ambientale, ovvero la gestione e il controllo delle discariche, per la mancanza di un rapporto stretto e non condotto entro procedure rigide e tutte precostituite, sia possibile risolvere e comporre contrasti che molto spesso impediscono la soluzione di problemi. V'è inoltre da riflettere, sul fatto che tradizionali tentativi di identificare i luoghi in cui apprestare impianti di grande impatto ambientale — si pensi anzitutto alle centrali di generazione elettrica, termoelettrica o addirittura nucleare — abbiano lasciato notevoli questioni irrisolte. Proprio l'aver tentato di stabilire rapporti con le comunità locali mediante procedure di consultazione che, magari, puntavano sul consenso solo delle assemblee elettive, prescindendo da un rapporto diretto con la comunità locale e con la gente.

Si tratta certamente di problemi di eccezionale gravità che comportano difficoltà di non agevole superamento. Talune esperienze, come quelle poste in atto e segnalate dal Movimento federativo democratico, attestano la possibilità, lavorando nella direzione di un diretto coinvolgimento della popolazione, di condurre in porto operazioni relative ad impianti, proprio avvalendosi della comunicazione e delle informazioni che la comunità coinvolta è in grado di assicurare.

D'altronde, la tradizionale sottovalutazione, da parte delle amministrazioni pubbliche, degli interessi che vengono espressi dai destinatari delle politiche di intervento richiede il superamento di uno scarto considerevole tra i comportamenti reali degli organi politici burocratici e tecnici delle amministrazioni e l'articolata composizione della coscienza collettiva e comunitaria.

Il punto di passaggio critico è probabilmente quello di interiorizzare nelle amministrazioni locali e regionali la consapevolezza che dalla partecipazione dei cittadini e dalla comunicazione può derivare una vera e propria risorsa per il perseguimento di concreti risultati, soprattutto nel campo ambientale.

Anche i modelli e le forme che sono state analizzate attraverso una lettura in controluce della legislazione regionale e, nell'intento di costruire momenti partecipativi, rischiano di assicurare presenze limitate con esclusione di altre voci della comunità locale. Ciò, forse esasperando una critica che viene dai movimenti spontanei, è stato causato, nella spiegazione offerta, dalla adozione di schemi e di modelli astratti, ideologici o « progettualistici » (dove viene rimarcata la progettazione « a tavolino »). Nonostante l'indubbia positività e l'« avanzamento » di queste scelte partecipative della legislazione regionale — ma di recente anche di quella statale — è avvertito il rischio, soprattutto in via di fatto e di effettività, che si oppongano alcuni limiti strutturali all'esplicazione di un'efficace e penetrante partecipazione dei cittadini portatori di interessi diffusi anche in campo ambientale.

Senza volere in questa sede scomodare i massimi sistemi, forse può essere richiamato quel principio, previsto con tanta lucidità dall'art. 5 della Costituzione, che rovescia il vecchio tradizionale rapporto tra lo Stato autoritativo e centralistico e le comunità insediate nel territorio, laddove si afferma che la Repubblica « riconosce » e non istituisce le comunità locali. Il carattere strutturalmente originario della comunità locale rispetto al momento istituzionale fa sì che nel relazionamento dell'amministrazione pubblica con le istanze della partecipazione vi debba essere appunto un atteggiamento di riconoscimento e non di « istituzionalizzazione e di proceduralizzazione ».

Da questa annotazione come dire di sistema costituzionale forse possono essere tratti degli elementi di coincidenza con suggerimenti e indicazioni che provengono dalle sperimentazioni specifiche.

Coglie, almeno in parte, nel segno il rilievo del Movimento federativo democratico che denuncia la tendenza a riportare nelle solu-

zioni istituzionali e procedurali, secondo lo schema tradizionale della rappresentanza delegata, la molteplicità — spesso imprevedibile e perciò preistituzionalizzabile — delle istanze provenienti dalla società civile. Il principio della partecipazione, così come affermato testualmente dall'art. 3 della Costituzione, costituisce indubbiamente un principio di democrazia diretta e, appunto, « partecipata » che occorre configurare distintamente dai meccanismi della rappresentanza.

E' questa un'annotazione semplificata, volta soltanto a segnalare il problema che è meritevole di ulteriori approfondimenti e della ricerca di risposte risolutive più compiute e più organiche.

Ci dice, infine, una parte del vero anche l'altra denuncia del Movimento federativo democratico che lamenta la scarsa considerazione e l'ascolto inadeguato che generalmente la pubblica amministrazione presta nei confronti delle voci spontanee della partecipazione, segnalando anche un sottinteso intento, almeno talvolta, di « catturare » la partecipazione dei cittadini al fine di un troppo unilaterale e semplificato disegno di acquisizione del consenso popolare.

6. Profili organizzativi

Se prendiamo in attenta considerazione il momento della attuazione e della gestione applicativa delle norme legislative regionali, non possiamo non condurre qualche rapida riflessione intorno all'adeguatezza o meno della struttura amministrativa regionale e del suo sistema di competenze funzionali, rispetto alla possibile praticabilità di un relazionamento biunivoco con la base sociale, che sia, appunto, recettivo delle istanze espresse dalle comunità e dalle informazioni sociali in ordine agli interessi diffusi ambientali.

A questo riguardo, va dato atto anzitutto alle Regioni di essere nate e di essersi sviluppate e strutturate in un clima, come abbiamo già rilevato nel corso della ricerca, di notevole apertura, almeno in termini potenziali, verso le diverse forme di espressione del territorio e delle comunità locali.

La stessa formazione delle loro assemblee elettive e la definizione delle norme statutarie, la produzione legislativa e, in qualche modo anche la stessa articolazione organizzativa, appaiono essere state positivamente orientate da questa generale tendenza di apertura e di comunicazione.

Ciò detto e riconosciuto in via preliminare, occorre però co-

gliere una tendenza organizzativa e amministrativa delle Regioni che di fatto ha generato un distanziamento considerevole tra l'agibilità delle strutture regionali e la concreta possibilità di un loro compenetramento nelle realtà sociali e perciò di un soddisfacimento più diretto degli interessi e di tutela dei diritti che insorgono all'interno delle comunità e delle formazioni sociali.

Ci riferiamo in particolare alla tendenza di una forte Regione di tipo amministrativo, ad alta concentrazione di tutti i suoi poteri, prerogative e risorse, con scarsa propensione ad un reale decentramento, se non mediante forme di decentramento amministrativo e strumentale.

Tale propensione al centralismo ed alla concentrazione dei poteri, salve tutte le distinzioni che devono essere fatte caso per caso, ha condizionato in maniera non positiva molti comportamenti amministrativi e burocratici « reali », che di fatto hanno accentuato la distanza dagli interessi effettivi e, quindi, diminuito la capacità di realizzare momenti comunicativi con la base sociale.

Ecco perché la chiave di un nuovo dimensionamento organizzativo e di una nuova qualità anche dei comportamenti reali delle Regioni può essere ravvisata in un'applicazione estensiva e coerente dell'art. 3 della l. n. 142/1990, attraverso un generalizzato decentramento delle funzioni, mediante attribuzione diretta e/o delega agli enti locali territoriali. Sempre in applicazione dello stesso articolo è auspicabile che le Regioni si facciano promotrici dell'attivazione di tutti gli istituti di cooperazione tra se stesse e gli enti locali. Ciò consentirebbe indubbiamente il configurarsi di quel profilo istituzionale e funzionale proprio delle Regioni che le ponga soprattutto al livello di una responsabilità di grandi indirizzi e di organizzazione delle politiche di intervento, mediante strumenti di programmazione generale e settoriale.

Tale scelta di fondo che tocca direttamente la strategia istituzionale del regionalismo, ma anche di tutto il sistema delle autonomie locali, appare congrua a offrire nuove linee di organizzazione e di strutturazione degli assetti amministrativi regionali, che debbono sempre di più essere atti, da un lato, a compiere scelte di sintesi e di coordinamento, e dall'altro, di assicurare ai portatori degli interessi diffusi il loro specifico e non confuso livello di responsabilità.

E' evidente che la gestione dei servizi pubblici e di quelli sociali, nonché la loro funzionalità, efficienza ed efficacia, costituiscono un momento decisivo per rendere effettivi gli interessi diffusi anche nel settore ambientale. Si tratta di una precondizione, la cui esistenza

permette di risolvere la maggior parte dei problemi concreti che insorgono sul territorio.

Qualche autore² ha recentemente sostenuto l'inapplicabilità di rapporti « partecipativi » nei confronti delle strutture che gestiscono i servizi. Si tratta di una valutazione che non tiene conto della necessità di assicurare, anzitutto sul segnalato terreno della comunicazione, un relazionamento più stretto e diretto che consenta, anche sotto il profilo della gestione economica della produzione dei servizi, stimoli, dati e informazioni sicuramente utili e positivi.

2. Cfr. M. Cammelli, *Partecipazione...*, *op. cit.* e F. Narducci, « Diritto di accesso agli atti amministrativi », *Rivista Anci*, n. 6/1991, pp. 13-15.

6. SELEZIONE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE *

a cura di Andrea Cusmano

1. Tutela dell'ambiente

Regione Abruzzo

L.r. n. 90/1982 « Provvedimenti in materia di tutela delle acque dall'inquinamento in attuazione della legge 10 maggio 1976, n. 319 e successive modifiche e integrazioni ». (B.U. 1/1983).

L.r. n. 11/1988 « Provvedimenti urgenti a tutela dell'ambiente ». (B.U. 3/1988).

L.r. n. 86/1989 « Piano regionale di risanamento delle acque ». (B.U. 21s/1989).

Regione Basilicata

L.r. n. 22/1986 « Norme integrative e di attuazione della normativa statale in materia di smaltimento dei rifiuti ». (B.U. 38/1986).

Regione Calabria

L.r. n. 31/1975 « Norme sugli interventi regionali per la realizzazione di Oo.Pp. — procedure — deleghe agli enti locali » (B.U. 47/1975).

* L'elenco contenuto in questo allegato non comprende — in particolare per ciò che concerne la materia ambientale — tutte le leggi emanate dalle Regioni, ma soltanto quelle ritenute significative e quindi prese in esame nello svolgimento della ricerca. La normativa è aggiornata al 31-3-1991.

L.r. n. 1/1986 « Disciplina degli scarichi delle imprese che esercitano attività di trasformazione e di valorizzazione della produzione olivicola e delle cantine vinicole ». (B.U. 2/1986).

L.r. n. 23/1990 « Norme in materia di pianificazione territoriale e disposizioni connesse all'attuazione della legge 8 agosto 1985, n. 431 ». (B.U. 31/1990).

Regione Campania

L.r. n. 54/1980 « Delega e subdelega di funzioni regionali ai Comuni, alle comunità montane e alle Province e disciplina di provvedimenti legislativi ed amministrativi regionali concernenti le funzioni delegate e subdelegate ». (B.U. 34/1980).

L.r. n. 16/1982 « Indirizzi programmatici e direttive fondamentali per l'esercizio delle funzioni delegate e subdelegate agli enti locali in materia di acque e acquedotti, ai sensi dell'art. 1 — c. 1 — della legge regionale 1 settembre 1981, n. 65 ». (B.U. 24/1982).

L.r. n. 17/1988 « Disciplina delle competenze, della composizione e del funzionamento del Comitato regionale contro l'inquinamento atmosferico della Campania (Criac), in attuazione dell'art. 101 del dpr 24 luglio 1977, n. 616 ». (B.U. 42/1988).

Regione Emilia Romagna

L.r. n. 47/1978 « Tutela ed uso del territorio ». (B.U. 161/1978).

L.r. n. 39/1979 « Immissioni di scarichi nelle acque costiere del mare Adriatico — delega di funzioni amministrative alle Province di Ferrara, Forlì e Ravenna ». (B.U. 130/1979).

L.r. n. 19/1980 « Attuazione dell'art. 2 della legge 24 dicembre 1979, n. 650, recante ulteriori norme in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, delega di funzioni amministrative alle Province ed al Comitato circondariale di Rimini ». (B.U. 42/1980).

L.r. n. 7/1983 « Disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e degli insediamenti civili che non recapitano in pubbliche fognature. Disciplina del trasporto di liquami ed acque reflue di insediamenti civili e produttivi ». (G.U. 14/1983).

L.r. n. 9/1983 « Redazione del piano territoriale regionale per il risanamento e la tutela delle acque ». (B.U. 16/1983).

L.r. n. 42/1986 « Ulteriori modifiche ed integrazioni alla legge regionale 29 gennaio 1983, n. 7, recante norme sulla disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e degli scarichi civili che non recapitano nelle pubbliche fognature — provvedimenti per il contenimento dell'eutrofizzazione ». (B.U. 142/1986).

Regione Friuli Venezia Giulia

L.r. n. 19/1971 « Norme per la protezione del patrimonio ittico e per l'esercizio della pesca nelle acque interne del Friuli Venezia Giulia ». (B.U. 20/1971).

L.r. n. 45/1981 « Norme regionali in materia di tutela delle acque dall'inquinamento ». (B.U. 74/1981).

L.r. n. 44/1983 « Norme in materia di bonifica, di tutela del territorio e sull'ordinamento dei consorzi di bonifica ». (B.U. 62/1983).

L.r. n. 46/1986 « Disciplina regionale delle opere pubbliche e di interesse pubblico ». (B.U. 121/1986).

L.r. n. 23/1987 « Provvedimenti regionali nel settore energetico, nonché modifiche alla legge regionale 3 settembre 1984, n. 47 ed alla legge regionale 2 settembre 1981, n. 63 ». (B.U. 104/1987).

L.r. n. 10/1988 « Riordinamento istituzionale della Regione e riconoscimento e devoluzione di funzioni agli enti locali ». (B.U. 31/1988).

L.r. n. 43/1988 « Nuove norme in materia di pesca nelle acque interne. Norme integrative e modificative della legge regionale 12 maggio 1971, n. 19, "norme per la protezione del patrimonio ittico e per l'esercizio della pesca nelle acque interne del Friuli Venezia Giulia" ». (B.U. 73/1988).

L.r. n. 36/1989 « Ulteriori disposizioni in materia ambientale e paesaggistica ». (B.U. 126/1989).

Regione Lazio

L.r. n. 41/1982 « Disciplina delle acque di scarico provenienti da

fognature pubbliche e da insediamenti civili ». (B.U. 27/1982).

L.r. n. 70/1983 « Primi interventi per la tutela delle acque sotterranee dagli inquinamenti ». (B.U. 34/1983).

L.r. n. 57/1984 « Modifiche e integrazioni alla legge regionale 16 novembre 1978, concernente: studi e ricerche per la difesa del territorio, degli abitati e delle opere pubbliche dai movimenti franosi e dalle azioni dei fiumi e dei torrenti ». (B.U. 27/1984).

L.r. n. 14/1989 « Conservazione, migliore utilizzazione e valorizzazione delle Grotte di Pastena e Colleparado ». (B.U. 7/1989).

Regione Liguria

L.r. n. 20/1980 « Norme a tutela dell'ambiente dagli inquinamenti ». (B.U. 14/1980 II so).

L.r. n. 38/1982 « Disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e degli insediamenti civili che non recapitano nelle pubbliche fognature ». (B.U. 38/1982).

L.r. n. 11/1985 « Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 24 marzo 1980, n. 20 e nuove norme a tutela dell'ambiente dall'inquinamento atmosferico ». (B.U. 13/1985 I suppl.).

L.r. n. 1/1988 « Pianificazione degli interventi per l'adeguamento degli scarichi dei frantoi oleari alla normativa vigente ed agevolazioni finanziarie regionali ». (B.U. 2/1988).

L.r. n. 30/1990 « Disciplina del servizio volontario di vigilanza ecologica ». (B.U. 11/1990).

Regione Lombardia

L.r. n. 48/1974 « Norme per la disciplina degli scarichi delle acque di rifiuto ». (B.U. 34/1974 so).

L.r. n. 32/1980 « Censimento e catasto delle acque — piani in materia di tutela delle acque dall'inquinamento ». (B.U. 12/1980 III so).

L.r. n. 25/1982 « Norma per la tutela e l'incremento della fauna ittica e disciplina dell'attività pescatoria ». (B.U. 21/1982 I so).

L.r. n. 62/1985 « Disciplina degli scarichi degli insediamenti civili e delle pubbliche fognature. Tutela delle acque sotterranee dall'inquinamento ». (B.U. 22/1985 III so).

Regione Marche

L.r. n. 52/1974 « Provvedimenti per la tutela degli ambienti naturali ». (B.U. 53/1974).

Regione Molise

L.r. n. 17/1980 « Norme per il censimento ed il catasto in materia di tutela delle acque dall'inquinamento ». (B.U. 11/1980).

Regione Piemonte

L.r. n. 31/1979 « Norme integrative e di attuazione dei criteri e delle norme generali di cui al punto E), nn. 2, 3 dell'art. 2 della legge n. 319/1976, in materia di liquami e fanghi ». (B.U. 27/1979).

L.r. n. 13/1990 « Disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e degli scarichi civili ». (Art. 14, legge 10 maggio 1976, n. 319). (B.U. 14/1990).

Regione Puglia

L.r. n. 24/1983 « Tutela ed uso delle risorse idriche e risanamento delle acque in Puglia ». (B.U. 132/1983).

L.r. n. 30/1986 « Dpr 10 settembre 1982, n. 915 norme integrative e di prima attuazione ». (B.U. 156/1986).

Regione Sardegna

L.r. n. 16/1973 « Modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 aprile 1955, n. 6, concernente la protezione delle acque pubbliche contro l'inquinamento ». (B.U. 27/1973).

Regione Sicilia

L.r. n. 39/1977 « Norme per la tutela dell'ambiente e per la lotta contro l'inquinamento ». (B.U. 27/1977).

L.r. n. 78/1980 « Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 18 giugno 1977, n. 39, riguardante norme per la tutela dell'ambiente e per la lotta contro l'inquinamento ». (B.U. 36/1980).

L.r. n. 181/1981 « Proroga dei termini di cui agli artt. 2, 15 e 16 della legge 24 dicembre 1979, n. 650 e modifiche ed integrazioni delle leggi regionali 18 giugno 1977, n. 39 e 4 agosto 1980, n. 78, in materia di tutela delle acque dall'inquinamento ». (B.U. 1/1982).

L.r. n. 27/1986 « Disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e degli scarichi degli insediamenti civili che non recapitano nelle pubbliche fognature e modifiche alla legge regionale 18 giugno 1977, n. 39 e successive modifiche ed integrazioni ». (B.U. 25/1986).

Regione Toscana

L.r. n. 52/1982 « Norme per la formazione del sistema delle aree protette dei parchi e delle riserve naturali in Toscana ». (B.U. 38/1982).

L.r. n. 48/1985 « Norme per la tutela del consumatore utente ». (B.U. 22/1985).

L.r. n. 25/1987 Modifica alla legge regionale n. 52/1982 « Norme per la formazione del sistema delle aree protette, dei parchi e delle riserve naturali in Toscana ». (B.U. 31/1987).

Regione Valle d'Aosta

L.r. n. 59/1982 « Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento ». (B.U. 14/1982).

L.r. n. 61/1985 « Interventi per la realizzazione del piano regionale di risanamento delle acque ». (B.U. 21/1985).

Regione Veneto

L.r. n. 71/1979 « Provvedimenti in materia di tutela delle acque

dall'inquinamento, in attuazione della legge 10 maggio 1976, n. 319 e successive modificazioni, e di gestione delle risorse idriche ». (B.U. 45/1979).

L.r. n. 33/1985 « Norme per la tutela dell'ambiente ». (B.U. 16/1985).

L.r. n. 52/1989 « Disciplina del demanio lacuale e della navigazione sul lago di Garda ». (B.U. 66/1989).

Provincia autonoma di Bolzano

L.p. n. 16/1970 « Tutela del paesaggio ».

L.p. n. 40/1976 « Esercizio da parte della Provincia autonoma di Bolzano delle funzioni amministrative in materia di utilizzazione di acque pubbliche ed in materia di impianti elettrici ». (B.U. 45/1976).

L.p. n. 58/1978 « Modifica dell'art. 3 della legge provinciale 19 gennaio 1973, n. 6, concernente la costituzione del Comitato provinciale per la tutela delle risorse naturali ». (B.U. 3/1979).

Provincia autonoma di Trento

L.p. n. 12/1971 « Tutela del paesaggio ». (B.U. 41/1971 so).

L.p. n. 33/1980 « Disciplina del servizio sanitario provinciale ». (B.U. 61/1980).

L.p. n. 29/1983 « Disciplina dell'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica e norme concernenti il servizio farmaceutico ». (B.U. 45/1983).

L.p. n. 4/1986 « Piano provinciale di risanamento delle acque ed ulteriori disposizioni in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti ». (B.U. 9/1986).

L.p. n. 22/1988 « Modifiche al testo unico delle leggi provinciali concernenti la tutela dell'ambiente dagli inquinamenti ». (B.U. 34/1988 III so).

2. Smaltimento dei rifiuti

Regione Abruzzo

L.r. n. 60/1985 « Interventi della Regione in materia di smaltimento dei rifiuti, in attuazione del dpr 10 settembre 1982, n. 915 ». (B.U. 10/1985).

L.r. n. 11/1988 « Provvedimenti urgenti a tutela dell'ambiente ». (B.U. 3/1988).

L.r. n. 74/1988 « Piano regionale di organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, tossici e nocivi ». (B.U. 9/1988 straord.).

L.r. n. 66/1990 « Valutazione di impatto ambientale: discipline delle attribuzioni e procedure ». (B.U. 17/1990).

Regione Basilicata

L.r. n. 22/1986 « Norme integrative e di attuazione della normativa statale in materia di smaltimento dei rifiuti ». (B.U. 38/1986).

L.r. n. 19/1989 « Nuove norme sui compiti e la composizione del Consiglio regionale di sanità ». (B.U. 29/1989).

Regione Emilia Romagna

L.r. n. 9/1983 « Redazione del piano territoriale regionale per il risanamento e la tutela delle acque ». (B.U. 16/1983).

L.r. n. 6/1986 « Interventi della Regione in materia di smaltimento dei rifiuti, in attuazione del dpr 10 settembre 1986, n. 915. Delega di funzioni amministrative alle Province ed al Comitato circondariale di Rimini ». (B.U. 10/1986).

L.r. n. 29/1988 « Modifiche e integrazioni alla legge regionale 27 gennaio 1986, n. 6, recante norme sullo smaltimento dei rifiuti in attuazione del dpr 10 settembre 1982, n. 915, e della legge 29 ottobre 1987, n. 441 ». (B.U. 69/1988).

Regione Friuli Venezia Giulia

L.r. n. 19/1985 « Norme regionali relative allo smaltimento dei rifiuti ». (B.U. 32/1985).

L.r. n. 30/1987 « Norme regionali relative allo smaltimento dei rifiuti ». (B.U. 107/1987).

L.r. n. 65/1988 « Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 settembre 1987, n. 30, ed ulteriori norme in materia di smaltimento dei rifiuti solidi ». (G.U. 137/1988).

L.r. n. 23/1989 « Ulteriori norme modificative ed integrative delle leggi regionali 7 settembre 1987, n. 30, e 21 gennaio 1989, n. 1, in materia di smaltimento dei rifiuti ». (B.U. 91/1989).

L.r. n. 43/1990 « Ordinamento nella Regione Friuli Venezia Giulia della valutazione di impatto ambientale ». (B.U. 109/1990).

Regione Lazio

L.r. n. 71/1983 « Prima disciplina regionale in materia di smaltimento dei rifiuti solidi ed interventi finanziari per la realizzazione delle relative opere nei comprensori di Cassino, Formia e Gaeta e dei Castelli Romani ». (B.U. 34/1983).

Regione Liguria

L.r. n. 20/1980 « Norme a tutela dell'ambiente dagli inquinamenti ». (B.U. 14/1980 II so).

L.r. n. 11/1985 « Modifiche e integrazioni alla legge regionale 24 marzo 1980, n. 20 e nuove norme a tutela dell'ambiente dall'inquinamento atmosferico ». (B.U. 13/1985 I suppl.).

L.r. n. 1/1988 « Pianificazione degli interventi per l'adeguamento degli scarichi dei frantoi oleari alla normativa vigente e agevolazioni finanziarie regionali ». (B.U. 2/1988).

L.r. n. 1/1990 « Norme per la formazione del piano regionale di organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti e disciplina delle attività di smaltimento ». (B.U. 2/1990).

L.r. n. 14/1990 « Norme per la tutela e la valorizzazione del patrimonio speleologico e delle aree carsiche e per lo sviluppo della speleologia ». (B.U. 8/1990).

Regione Lombardia

L.r. n. 94/1980 « Norme per interventi per lo smaltimento dei rifiuti ». (B.U. 24/1980 V S).

L.r. n. 94/1983 « Norme per lo smaltimento dei rifiuti speciali sul suolo o mediante accumulo in discariche o giacimenti controllati ». (B.U. 49/1983 III so).

L.r. n. 99/1983 « Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 giugno 1980, n. 94, "norme per interventi per lo smaltimento dei rifiuti" ». (B.U. 50/1983 I so).

L.r. n. 37/1988 « Piano di organizzazione dei servizi per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e norme in tema di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani ». (B.U. 26/1988 III so).

L.r. n. 17/1989 « Deleghe alle Province, Comuni e loro consorzi delle funzioni amministrative concernenti l'adozione di provvedimenti per la realizzazione in materia di smaltimento dei rifiuti solidi urbani ». (B.U. 21/1989 I so).

Regione Marche

L.r. n. 52/1974 « Provvedimenti per la tutela degli ambienti naturali ». (B.U. 53/1974).

L.r. n. 31/1990 « Procedure e norme di attuazione del piano regionale di organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti ». (B.U. 58/1990).

Regione Molise

L.r. n. 6/1984 « Approvazione del piano regionale di smaltimento dei rifiuti solidi ». (B.U. 5/1984).

Regione Piemonte

L.r. n. 68/1978 « Norme per la conservazione del patrimonio naturale e dell'assetto ambientale della regione ». (B.U. 47/1978).

L.r. n. 18/1986 « Prime norme per la disciplina dello smaltimento dei rifiuti, in attuazione del dpr 10 settembre 1982, n. 915 ». (B.U. 18/1986).

L.r. n. 39/1989 « Disposizioni urgenti per la disciplina dello smaltimento dei rifiuti ». (B.U. 29/1989).

Regione Puglia

L.r. n. 30/1986 « Dpr 10 settembre 1982, n. 915. Norme integrative e di prima attuazione ». (B.U. 156/1986).

Regione Sardegna

L.r. n. 16/1973 « Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 20 aprile 1955, n. 6, concernente la protezione delle acque pubbliche contro l'inquinamento ». (B.U. 27/1973).

L.r. n. 41/1987 « Interventi diretti a favorire il recupero, il riciclaggio ed il riutilizzo di rifiuti soggetti a valorizzazione specifica ». (B.U. 37/1987).

Regione Sicilia

L.r. n. 39/1977 « Norme per la tutela dell'ambiente e per la lotta contro l'inquinamento ». (B.U. 27/1977).

Regione Toscana

L.r. n. 60/1988 « Norme per la limitazione ed il recupero dei rifiuti ». (B.U. 49/1988).

L.r. n. 61/1989 « Modifiche ed integrazioni alla l.r. 60/1988. Norme per la limitazione ed il recupero dei rifiuti ». (B.U. 51/1989).

Regione Umbria

L.r. n. 40/1978 « Norme per la salvaguardia dell'ambiente naturale e per la protezione degli alberi e della flora spontanea ». (B.U. 34/1978).

L.r. n. 49/1987 « Nuove norme per la salvaguardia dell'ambiente naturale e per la protezione degli alberi e della flora spontanea ». (B.U. 86/1987).

Regione Veneto

L.r. n. 33/1985 « Norme per la tutela dell'ambiente ». (B.U. 16/1985).

L.r. n. 3/1989 « Norme per incentivare l'uso della carta riciclata negli enti pubblici della regione ». (B.U. 4/1989).

L.r. n. 28/1990 « Nuove norme per la tutela dell'ambiente. Modifiche alla legge regionale 16 aprile 1985, n. 33, "norme per la tutela dell'ambiente" ». (B.U. 32/1990).

Provincia autonoma di Bolzano

L.p. n. 16/1970 « Tutela del paesaggio ».

L.p. n. 6/1973 « Costituzione del Comitato provinciale per la tutela delle risorse naturali ». (B.U. 7/1973).

L.p. n. 37/1973 « Modifiche alla legge provinciale 25 luglio 1970, n. 16 ».

L.p. n. 58/1978 « Modifica dell'art. 3 della legge provinciale 19 gennaio 1973, n. 6, concernente la costituzione del Comitato provinciale per la tutela delle risorse naturali ». (B.U. 3/1979).

Provincia autonoma di Trento

L.p. n. 22/1988 « Modifiche al testo unico delle leggi provinciali concernenti la tutela dell'ambiente dagli inquinamenti ». (B.U. 34/1988 III so).

3. Parchi e riserve naturali

Regione Abruzzo

L.r. n. 61/1980 « Norme per la difesa dell'ambiente e direttive per l'istituzione di parchi e riserve naturali e parchi territoriali ». (B.U. 36/1980).

L.r. n. 70/1983 « Istituzione del Parco sorgenti del fiume Vera ». (B.U. 41/1983).

Regione Basilicata

L.r. n. 3/1978 « Istituzione del Parco storico naturale delle Chiese rupestri di Matera ». (B.U. 2/1978).

L.r. n. 3/1986 « Istituzione del Parco regionale del Pollino ». (B.U. 5/1986).

Regione Campania

L.r. n. 45/1980 « Istituzione del Parco naturale "Diecimare" nel Comune di Cava dei Tirreni in Provincia di Salerno ». (B.U. 33/1980).

Regione Emilia Romagna

L.r. n. 11/1988 « Disciplina dei parchi regionali e delle riserve regionali ».

Regione Friuli Venezia Giulia

L.r. n. 11/1983 « Interventi regionali in materia di parchi e di ambiti di tutela ambientale ». (B.U. 8/1983).

Regione Lazio

L.r. n. 46/1977 « Costituzione di un sistema dei parchi regionali e delle riserve naturali ». (B.U. 35/1977).

L.r. n. 80/1980 « Formazione del piano regionale dei parchi e delle riserve, a norma della l.r. n. 46/1977 ». (B.U. 21/1980).

L.r. n. 91/1980 « Istituzione del Parco urbano Pineta di Castel Fusano ». (B.U. 21/1980).

L.r. n. 43/1982 « Istituzione del Parco sub-urbano Valle del Treja ». (B.U. 28/1982).

L.r. n. 8/1983 « Istituzione del Parco naturale regionale dell'Appennino "Monti Simbruini" ». (B.U. 6/1983).

L.r. n. 2/1984 « Istituzione del Parco sub-urbano dei Castelli Romani ». (B.U. 11/1984 III suppl.).

L.r. n. 41/1984 « Istituzione del Parco sub-urbano "Marturanum" nel Comune di Barbarano Romano ». (B.U. 21/1984).

L.r. n. 64/1984 « Modifiche e integrazioni alla l.r. n. 2/1984 concernente « Istituzione del Parco sub-urbano dei Castelli Romani ». (B.U. 29/1984 suppl.).

L.r. n. 47/1986 « Istituzione del Parco regionale urbano "Monte Orlando" nel Comune di Gaeta ».

L.r. n. 15/1987 « Istituzione del Parco regionale sub-urbano di Giannola e del Monte di Scauri ».

L.r. n. 21/1987 « Istituzione del Parco regionale urbano « Pineto ».

Regione Liguria

L.r. n. 40/1977 « Norme per la salvaguardia dei valori naturali e per la promozione di parchi e riserve naturali ». (B.U. 39/1977).

L.r. n. 19/1978 « Modifica alla l.r. n. 40/1977 ». (B.U. 14/1978).

L.r. n. 18/1980 « Modifiche integrazioni della l.r. n. 40/1977 ». (B.U. 14/1980 II suppl.).

L.r. n. 15/1982 « Ulteriori modificazioni ed integrazioni della l.r. n. 40/1977 ». (B.U. 14/1982).

L.r. n. 43/1982 « Istituzione del Parco fluviale della Magra ». (B.U. 49/1982).

L.r. n. 8/1984 « Modifiche ed integrazioni della l.r. n. 43/1982 ». (B.U. 7/1984).

L.r. n. 4/1986 « Ulteriore proroga del termine di cui all'art. 14 della l.r. n. 40/1977 sui parchi e riserve naturali ». (B.U. 9/1986).

Regione Lombardia

L.r. n. 2/1974 « Norme urbanistiche per la tutela delle aree comprese nel piano generale delle riserve e dei parchi naturali di interesse regionale. Istituzione del Parco lombardo della Valle del Ticino ». (B.U. 2/1974 suppl.).

L.r. n. 42/1974 « Modifiche ed integrazioni alla l.r. n. 2/1974 ». (B.U. 29/1974).

L.r. n. 78/1975 « Istituzione del Parco di interesse regionale Nord-Milano ». (B.U. 24/1975).

L.r. n. 10/1976 « Modifiche ed integrazioni alla l.r. n. 78/1975 ». (B.U. 17/1976 II suppl.).

L.r. n. 15/1976 « Integrazione alla l.r. n. 2/1974 ». (B.U. 24/1976).

L.r. n. 31/1976 « Istituzione del Parco di interesse regionale delle Groane ». (B.U. 34/1976 II suppl.).

L.r. n. 36/1977 « Istituzione del Parco di interesse regionale dei Colli di Bergamo ». (B.U. 33/1977).

L.r. n. 43/1977 « Modifica alla l.r. n. 31/1976 ». (B.U. 34/1977).

L.r. n. 71/1979 « Modifiche alla l.r. n. 36/1977 ». (B.U. 49/1979 I suppl.).

L.r. n. 76/1983 « Istituzione del Parco naturale della Pineta di Appiano Gentile e Tradate ». (B.U. 37/1983 II suppl.).

L.r. n. 77/1983 « Istituzione del Parco naturale di Montevicchia e della Valle del Curone ». (B.U. 37/1983 II suppl.).

L.r. n. 78/1983 « Istituzione del Parco naturale del Monte Barra ». (B.U. 37/1983 II suppl.).

L.r. n. 79/1983 « Istituzione del Parco naturale dell'Adamello ». (B.U. 37/1983 II suppl.).

L.r. n. 80/1983 « Istituzione del Parco naturale dell'Adda Nord ». (B.U. 37/1983 II suppl.).

L.r. n. 81/1983 « Istituzione del Parco naturale dell'Adda Sud ». (B.U. 37/1983 II suppl.).

L.r. n. 82/1983 « Istituzione del Parco naturale della Valle del Lambro ». (B.U. 37/1983 II suppl.).

L.r. n. 86/1983 « Piano delle aree regionali protette. Norme per l'istituzione e la gestione delle riserve, dei parchi e dei monumenti naturali nonché delle aree di particolare rilevanza naturale e ambientale ». (B.U. 48/1983 II suppl.).

L.r. n. 17/1984 « Istituzione del Parco Campo dei Fiori ». (B.U. 12/1984 I suppl.).

L.r. n. 47/1984 « Istituzione del Parco del Mincio ». (B.U. 37/1984 I suppl.).

L.r. n. 20/1985 « Integrazioni della l.r. n. 80/1983 ». (B.U. 13/1985 I suppl.).

L.r. n. 70/1985 « Istituzione del Parco del Serio ». (B.U. 23/1985 I suppl.).

L.r. n. 17/1988 « Istituzione del Parco dell'Oglio Sud ».

L.r. n. 18/1988 « Istituzione del Parco dell'Oglio Nord ».

L.r. n. 43/1988 « Piano territoriale di coordinamento del Parco delle Groane ».

L.r. n. 56/1989 « Istituzione del Parco delle Orobie bergamasche ».

L.r. n. 57/1989 « Istituzione del Parco delle Orobie valtellinesi ».

L.r. n. 58/1989 « Istituzione del Parco dell'alto Garda bresciano ».

Regione Marche

L.r. n. 21/1987 « Istituzione del Parco regionale del Conero ».

Regione Piemonte

L.r. n. 43/1975 « Norme per l'istituzione dei parchi e delle riserve naturali ». (B.U. 23/1975).

- L.r. n. 7/1977 « Modifiche alla l.r. n. 43/1975 ». (B.U. 5/1977).
- L.r. n. 14/1978 « Istituzione del Parco naturale dell'Alpe Veglia ». (B.U. 13/1978).
- L.r. n. 53/1978 « Istituzione del Parco naturale della Valle del Ticino ». (B.U. 35/1978).
- L.r. n. 54/1978 « Istituzione del Parco regionale La Mandria ». (B.U. 35/1978).
- L.r. n. 55/1978 « Istituzione del Parco naturale delle Lame del Sesia e delle riserve naturali speciali dell'Isolone di Oldenico e della Garzaia di Villarboit ». (B.U. 35/1978).
- L.r. n. 84/1978 « Istituzione del Parco naturale dell'Alta Valle Pesia ». (B.U. 1/1979).
- L.r. n. 18/1979 « Istituzione del Parco naturale Alta Val Sesia ». (B.U. 18/1979).
- L.r. n. 52/1979 « Istituzione del Parco naturale delle Capanne di Marcarolo ». (B.U. 37/1979).
- L.r. n. 5/1980 « Istituzione del Parco naturale e area attrezzata del Sacro Monte di Crea ». (B.U. 6/1980).
- L.r. n. 29/1980 « Istituzione della riserva naturale speciale del Parco Burcina ». (B.U. 19/1980).
- L.r. n. 31/1980 « Istituzione del Parco naturale Rocchetta Tanaro ». (B.U. 19/1980).
- L.r. n. 45/1980 « Istituzione del Parco naturale della Val Troncea ». (B.U. 22/1980).
- L.r. n. 46/1980 « Istituzione del Parco naturale dei laghi di Avigliana ». (B.U. 22/1980).
- L.r. n. 47/1980 « Istituzione del Parco naturale dei Lagoni di Mercuraga ». (B.U. 22/1980).
- L.r. n. 48/1980 « Istituzione del Parco naturale della Rocca di Cavour ». (B.U. 22/1980).
- L.r. n. 51/1980 « Istituzione del Parco naturale Gran Bosco di Salbertrand ». (B.U. 22/1980).

L.r. n. 65/1980 « Istituzione del Parco naturale dell'Argentera ». (B.U. 24/1980).

L.r. n. 66/1980 « Istituzione del Parco naturale Orsiera-Rocciavré ». (B.U. 24/1980).

L.r. n. 81/1980 « Modificazioni alla l.r. n. 5/1980 ». (B.U. 51/1980).

L.r. n. 12/1984 « Modificazioni alla l.r. n. 54/1978 ». (B.U. 10/1984).

L.r. n. 13/1985 « Modificazioni alla l.r. n. 66/1980 ». (B.U. 9/1985).

L.r. n. 25/1985 « Modificazioni alla l.r. n. 52/1979 ». B.U. 13/1985).

L.r. n. 27/1985 « Modificazioni ed integrazioni l.r. n. 29/1980 ». (B.U. 14/1985).

L.r. n. 42/1985 « Modificazioni alla l.r. n. 18/1979 ». (B.U. 17/1985).

L.r. n. 46/1985 « Modificazioni alla l.r. n. 43/1975 ». (B.U. 18/1985).

L.r. n. 22/1987 « Istituzione del Parco naturale del Monte Fenero ».

Regione Puglia

L.r. n. 50/1975 « Istituzioni di parchi naturali attrezzati ». (B.U. 23/1975).

L.r. n. 21/1980 « Modifiche ed integrazioni alla l.r. n. 50/1975 ed istituzione del Parco naturale attrezzato Portoselvaggio-Torre Uluzzi ». (B.U. 24/1980).

Regione Sicilia

L.r. n. 98/1981 « Norme per l'istituzione nella Regione siciliana dei parchi e riserve naturali ». (B.U. 23/1981).

Regione Toscana

L.r. n. 65/1975 « Istituzione del Parco naturale della Maremma ». (B.U. 26/1975).

L.r. n. 3/1977 « Modifica l.r. n. 65/1975 ». (B.U. 3/1977).

L.r. n. 61/1979 « Istituzione del Parco naturale di Migliarino, San Rossore e Massaciuccoli ». (B.U. 71/1979).

L.r. n. 65/1980 « Norme per l'istituzione del Parco delle Alpi Apuane ». (B.U. 32/1980).

L.r. n. 52/1982 « Norme per la formazione del sistema delle aree protette dei parchi e delle riserve naturali ». (B.U. 38/1982).

L.r. n. 5/1985 « Istituzione del Parco delle Alpi Apuane ». (B.U. 5/1985).

L.r. n. 11/1985 « Modifica alla l.r. 61/1979 ». (B.U. 6/1985).

Regione Veneto

L.r. n. 72/1980 « Norme per l'istituzione di parchi e riserve naturali ». (B.U. 36/1980).

L.r. n. 40/1984 « Nuove norme per l'istituzione di parchi e riserve naturali ». (B.U. 38/1984).

Provincia autonoma di Bolzano

L.p. n. 7/1981 « Disposizioni e interventi per la valorizzazione dei parchi naturali ». (B.U. 17/1981).

Provincia autonoma di Trento

L.p. n. 15/1968 « Interventi per i parchi naturali ed attrezzati del piano urbanistico provinciale ». (B.U. 39/1968).

L.p. n. 12/1972 « Ulteriori interventi per i parchi naturali ed attrezzati, nonché per i parchi urbani ». (B.U. 38/1972).

4. Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi

Regione Lazio

L.r. n. 53/1985 « Provvedimenti per favorire la diffusione della documentazione e dell'informazione regionale ».

L.r. n. 43/1986 « Norme per il libero accesso alle informazioni ambientali ».

Regione Liguria

L.r. n. 8/1991 « Norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi ». (B.U. 8/1991).

Regione Lombardia

L.r. n. 15/1981 « Disciplina del sistema informativo regionale ».

L.r. n. 33/1985 « Norme in materia di pubblicità degli atti regionali e riordino delle disposizioni relative al Bollettino ufficiale nonché ad altre pubblicazioni della Regione ».

L.r. n. 64/1986 « Norme inerenti il diritto all'informazione in tema di ambiente e sanità ».

Regione Marche

L.r. n. 19/1987 « Norme per il libero accesso all'informazione ambientale ».

Regione Sardegna

L.r. n. 47/1986 « Norme sul diritto di accesso ai documenti amministrativi della Regione Sardegna ».

L.r. n. 40/1990 « Norme sui rapporti fra i cittadini e l'amministrazione della Regione Sardegna nello svolgimento dell'attività amministrativa ».

Provincia autonoma di Trento

L.p. n. 45/1988 « Princìpi generali per la semplificazione e la democratizzazione dell'azione amministrativa provinciale ».

Proposta di legge costituzionale

Riteniamo opportuno richiamare in questo capitolo anche una recente proposta di legge costituzionale: A.C. n. 5920 « Modifica degli artt. 9, 24 e 32 della Costituzione.

Art. 1

1. Il c. 2 dell'art. 9 della Costituzione è sostituito dai seguenti: « Tutela l'ambiente, il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Promuove la collaborazione internazionale al fine di salvaguardare l'ecosistema ».

Art. 2

1. Il c. 1 dell'art. 24 della Costituzione è sostituito dal seguente: « Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi e, secondo condizioni e modalità stabilite dalla legge, per la tutela degli interessi diffusi e degli interessi collettivi ».

Art. 3

1. Il c. 1 dell'art. 32 della Costituzione è sostituito dal seguente: « La Repubblica tutela la salute degli individui, anche mediante cure gratuite, e la salubrità degli ambienti di vita e di lavoro, come fondamentali diritti della persona umana e interesse della collettività ».

BIBLIOGRAFIA *

a cura di Marco Cresti

1. Tutela dell'ambiente e degli interessi diffusi

- Aa.Vv., *Le azioni a tutela di interessi collettivi*, Cedam, Padova, 1976.
- Aa.Vv., *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato*, Giuffr , Milano, 1976.
- Aa.Vv., *Rilevanza e tutela degli interessi diffusi: modi e forme di individuazione e protezione degli interessi della collettivit *, Giuffr , Milano, 1978.
- Aa.Vv., « L'iniziativa dei cittadini per la difesa degli interessi collettivi: beni culturali e ambientali », *Rassegna parlamentare*, n. 3, 1978.
- Aa.Vv., *I problemi giuridici ed economici della tutela dell'ambiente*, Giuffr , Milano, 1978.
- Aa.Vv., « Il bilancio di impatto ambientale: un nuovo strumento per la politica ecologica », Atti del seminario di Roma, *Isgea*, Quaderno n. 17, 1980.
- Aa.Vv., « La procedura di valutazione di impatto ambientale: esperienza a confronto », Atti del seminario di Roma, *Italia nostra*, Quaderno n. 16, 1982.
- Aa.Vv., *Valutazione di impatto ambientale*, Giuffr , Milano, 1984.
- Aa.Vv., *Difesa del territorio, tutela dell'ambiente ed interessi diffusi*, Ets editrice, Pisa, 1987.
- A. Albamonte, « Il diritto all'ambiente salubre: tecniche di tutela », *Giustizia civile*, II, 1980, p. 479 ss.
- A. Albamonte, *Danni all'ambiente e responsabilit  civile*, Cedam, Padova, 1989.

* Sono contenute in questa appendice delle indicazioni bibliografiche in tema di tutela dell'ambiente e degli interessi diffusi, di partecipazione dei privati alle funzioni amministrative e di diritto di accesso ai documenti amministrativi. La letteratura, nelle materie considerate,   vastissima. Le note che seguono non hanno pretese di completezza, ma si limitano a fornire un quadro orientativo.

- G. Alpa, M. Bessone, « Iniziativa economica privata e tutela dell'ambiente », *Rivista di diritto commerciale*, I, 7-8, 1974, p. 248.
- G. Alpa, M. Bessone, « Strumenti di intervento amministrativo e *common law remedies* per una politica di tutela dell'ambiente », *Politica del diritto*, I, 1975, p. 127.
- Alibrandi, Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Giuffr , Milano, 1978.
- Alibrandi, Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Giuffr , Milano, 1985.
- G. Amendola, *Aspetti giuridici e legislativi della tutela dell'ambiente*, in *Nuovi strumenti ed indirizzi di tutela in materia ambientale*, Atti del seminario di Pescasseroli, Centro elettronico della Corte di cassazione, Roma, 1980.
- Anastasi, *Premesse ad uno studio per la qualificazione dell'ambiente naturale come bene giuridico*, in *Studi in onore di S. Pugliatti*, I, 1, Giuffr , Milano, 1978, p. 5.
- A. Angiuli, « La tutela dell'ambiente tra Stato, Regioni ed associazioni naturalistiche. Profili processuali », *Diritto processuale amministrativo*, n. 1, 1988, pp. 55-70.
- N. Assini, « Urbanistiche e tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte costituzionale », *Giurisprudenza costituzionale*, 1983, pp. 1056 ss.
- N. Benedizione, « Rappresentanza di interessi, rappresentanza politica e tutela dell'ambiente », *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 76, 1987, pp. 5-36.
- G. Berti, « La legge tutela un interesse diffuso ma il giudice ne ricava un interesse individuale », *Le Regioni*, n. 4, 1980, p. 730 ss.
- G. Berti, « Il giudizio amministrativo e l'interesse diffuso », *Jus*, 1982, p. 68.
- G. Berti, *Interessi senza struttura*, in *Studi in onore di A. Amorth*, I, Giuffr , Milano, 1982.
- M. Bessone, E. Roppo, « Diritto soggettivo alla salute: applicabilit  diretta dell'art. 32 della Costituzione ed evoluzione della giurisprudenza », *Politica del diritto*, n. 6, 1974, p. 768.
- M. Bessone, « Politica dell'ambiente, *Judicial role* e interessi diffusi », *Politica del diritto*, n. 1-2, 1979, p. 185.
- V. Bettini, E. Falqui, M. Alberti, *Il bilancio di impatto ambientale*, Giuffr , Milano, 1984.
- S. Bruschi, Gisotti, *Valutazione di impatto ambientale*, Ministero della ricerca scientifica e tecnologica, Roma, 1982.
- Bucello, *Tutela dell'ambiente dagli inquinamenti*, in E. Capaccioli e F. Satta (a cura di), *Commento al decreto 616*, Giuffr , Milano, 1980, p. 1709 ss.
- F.D. Busnelli, *La valutazione del danno alla salute. Profili giuridici, medico-legali ed assicurativi*, Cedam, Padova, 1986, p. 153 ss.
- F.D. Busnelli, *Dal danno alla salute al danno ambientale. Itinerari di*

- una evoluzione giurisprudenziale. Studi in ricordo di Enzo Capaccioli, Giuffr , Milano, 1988.
- V. Caianiello, « Aspetti giuridici della tutela dell'ambiente », *Archivio giuridico*, n. 36, 1982, p. 363 ss.
- V. Caianiello, P. D'Amelio, « Aspetti istituzionali delle procedure di bilancio ambientale », *Il Foro amministrativo*, III, 1981, p. 747.
- E. Capaccioli, F. Dal Piaz, *Ambiente (tutela dell'). Parte generale diritto amministrativo*, in (*Appendice*) *Novissimo digesto italiano*, Utet, Torino, 1980, p. 257 ss.
- E. Capaccioli, « Profili giuridico-organizzativi della tutela contro l'inquinamento dell'aria e dell'acqua », *Il Foro amministrativo*, III, 1970, p. 299.
- E. Capizzano, *Vita e integrit  fisica (diritto alla)*, in *Novissimo digesto italiano*, vol. XX, Utet, Torino, 1975, p. 999.
- M. Cappelletti, « Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi o diffusi », *Giurisprudenza italiana*, IV, 1975, p. 49.
- M. Cappelletti, « Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile », *Rivista diritto processuale*, n. 3, 1975, p. 361.
- M. Caputo, « La rivalutazione costituzionale dell'interesse legittimo e la partecipazione del cittadino all'azione amministrativa », *Giurisprudenza italiana*, IV, 1980, p. 113 ss.
- B. Caravita, « Interessi diffusi e collettivi (problemi di tutela) », *Diritto e societ *, n. 2, 1982, p. 167 ss.
- B. Caravita, « Elaborazione giurisprudenziale e intervento legislativo nella tutela degli interessi diffusi », *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 1, 1986, p. 132 ss.
- B. Caravita, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 1990.
- A. Carullo, « Appunti in tema di interessi diffusi nel processo amministrativo », *Critica giudiziaria*, n. 1, 1978, p. 18.
- E. Casetta, « La tutela del paesaggio nei rapporti tra Stato, Regioni e autonomie locali », *Le Regioni*, n. 6, 1984, p. 1181 ss.
- A. Cerri, « Interessi diffusi, interessi comuni. Azione e difesa », *Diritto e societ *, n. 1, 1979, p. 83.
- M.P. Chiti, P. Moneta, « Contributo allo studio degli strumenti giuridici per la tutela del paesaggio », *Il Foro amministrativo*, III, 1971, p. 1045.
- M. Cicala, *La tutela dell'ambiente nel diritto amministrativo, penale e civile*, Utet, Torino, 1976.
- G. Cogo, « Interessi diffusi e partecipazione », *Rivista trimestrale studi parlamentari e politica costituzionale*, n. 1, 1979, p. 25.
- M. Comporti, *Responsabilit  civile per danni da inquinamento*, in N. Lipari (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Laterza, Bari, 1974, p. 349.
- P. Conti, « La programmazione ambientale », *Democrazia e diritto*, n. 2, 1982, p. 8.

- A. Corasaniti, *Interessi diffusi*, in N. Irti (a cura di), *Dizionario del diritto privato, Diritto civile*, Giuffr , Milano, 1980, p. 419 ss.
- G. Corasaniti, « La tutela degli interessi diffusi davanti al giudice ordinario », *Rivista di diritto civile*, I, 1978, p. 180.
- G. Cordini, *Ambiente (tutela dell') nel diritto delle Comunit  europee*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, vol. I, Utet, Torino, 1987, p. 193.
- C. Curti Gialdino, *Ambiente (tutela dell') diritto della Comunit  europea*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. II, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma, 1988.
- C. Curti Gialdino, D.A. Caponera, *Ambiente (tutela dell'), diritto internazionale*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. II, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma, 1988.
- P. D'Amelio, *Ambiente (tutela dell'), diritto amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. II, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma, 1988.
- F. Delfino, « Ambiente, interessi diffusi e tutela giurisdizionale », *Diritto e societ *, n. 3, 1980, p. 634.
- P. De Lise, « La tutela ambientale nel quadro dell'assetto del territorio », *Il Foro amministrativo*, I, 1979, p. 515.
- C. Dell'Acqua, *La tutela degli interessi diffusi*, Giuffr , Milano, 1979.
- C. Dell'Acqua, *Lo Stato, gli enti territoriali e le associazioni nella legge 8 luglio 1986, n. 349. Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Giuffr , Milano, 1988, pp. 149-164.
- P. Dell'Anno, « La ponderazione degli interessi ambientali nel procedimento amministrativo ed i riflessi nella tutela processuale », *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 1989, pp. 92-107.
- V. Denti, *Interessi diffusi*, in *Appendice Novissimo digesto italiano*, IV, Utet, Torino, 1983, p. 305.
- G. De Vergottini (a cura di), *La tutela globale dell'ambiente. Dalla legge 349 del 1986 alle leggi 142 e 241 del 1990*, Giuffr , Milano, 1991.
- A. Di Giovanni, *Strumenti privatistici e tutela dell'ambiente*, Cedam, Padova, 1982.
- G. Di Giovine, *Diritto e ambiente*, Giuffr , Milano, 1983.
- F. Federici, *Gli interessi diffusi*, Cedam, Padova, 1984.
- A. Ferranti, A. Pascolini, *La qualit  della vita e l'ambiente*, Giuffr , Milano, 1989.
- R. Ferrara, « Gli interessi superindividuali fra provvedimento amministrativo e processo: problemi e orientamenti », *Diritto processuale amministrativo*, 1984, p. 48.
- R. Ferrara, *Interessi collettivi e diffusi*, in *Digesto*, IV ed., Utet, Torino, 1989.
- E. Ferraro, « Il danno ambientale in cerca di giudice e... di interpretazione. L'ipotesi dell'ambiente - Valore; nota a sentenza Corte costi-

- tuzionale n. 641 del 30-12-1987 in tema di ambiente », *Le Regioni*, 1988, pp. 525-555.
- P. Fois, *Ambiente (tutela dell') nel diritto internazionale*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, vol. I, Utet, Torino, 1987, p. 209.
- M. Franco, « Tutela del territorio, interessi diffusi ed operato del giudice (ordinario, amministrativo, contabile) », *Il Foro amministrativo*, III, 1986, p. 206 ss.
- E. Gabrielli, « Appunti su diritti soggettivi, interessi legittimi, interessi collettivi », *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, n. 4, 1984, p. 969.
- A. Gambaro, « Il danno ecologico nella recente elaborazione legislativa letta alla luce del diritto comparato », *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 71, 1986, pp. 73-80.
- F. Gatti, « In tema di tutela del consumatore e di tutela dell'ambiente », *Rivista di diritto commerciale*, I, n. 1, 1983, p. 7.
- G. Ghetti, « Prospettive giuridiche della tutela del paesaggio negli ordinamenti regionali », *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, n. 4, 1972, p. 1527.
- F. Giampietro, *Inquinamenti e riforma sanitaria: le nuove competenze a tutela dell'ambiente e della salute*, *Tar*, vol. II, 1980, p. 425.
- F. Giampietro, *Diritto alla salubrità dell'ambiente. Inquinamento e riforma sanitaria*, Giuffrè, Milano, 1980.
- F. Giampietro, « Danno all'ambiente e legittimazione al giudizio dello Stato, degli enti territoriali e delle associazioni protezionistiche. Art. 18 della l. n. 349/1986 », *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 3, 1987, pp. 541-574.
- F. Giampietro, *La responsabilità per danno all'ambiente. Profili amministrativi, civili e penali*, Giuffrè, Milano, 1988.
- F. Giampietro, « Responsabilità dei pubblici amministratori, in specie, regionali e locali per danno all'ambiente », *Giurisprudenza di merito*, n. 6, 1989, parte IV, pp. 1288-1295.
- P. Giampietro, « Il danno ambientale fra giurisdizione contabile e giudice ordinario. L'intervento della Corte costituzionale », *Il Foro amministrativo*, n. 9, 1988, pp. 2671-2693.
- M.S. Giannini, « Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale », *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 1971, p. 1121.
- M.S. Giannini, « Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici », *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 1973, p. 15.
- M.S. Giannini, « I beni culturali », *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 1976, p. 3.
- G. Grasso, « Natura del giudice ed ambito degli interessi nella tutela dell'ambiente », *Il Foro amministrativo*, III, 1986, p. 1225 ss.
- G. Grasso, « Natura del giudice ed ambito degli interessi nella tutela dell'ambiente », *Il Foro amministrativo*, n. 6, 1986, pp. 1225-1234.
- G. Greco, « Danno ambientale e tutela giurisdizionale », Relazione al

- convegno di Bologna del 29 ottobre 1987, *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 3, 1987, pp. 523-540.
- G. Greco, « Danno ambientale e tutela giurisdizionale », *Sanità pubblica*, n. 3, 1988, pp. 345-378.
- M. Guicciardi, « Aspetti e problemi giuridici del diritto all'ambiente », *Archivio giuridico*, n. 1-2, 1985, p. 145.
- A. Iacoboni, « Costituzione di parte civile degli enti collettivi e postille in tema di lesione di interessi superindividuali, alla luce di un decennio di giurisprudenza », *Il Foro italiano*, II, 1982, p. 184 ss.
- S. Labriola, *Diritto di accesso all'informazione del cittadino e doveri della pubblica amministrazione nella legge istitutiva del Ministero dell'ambiente (art. 14, l. 8 luglio 1986, n. 349). Scritti in onore di M.S. Giannini*, Giuffrè, Milano, 1988.
- S. Lanzavecchia, « Il bilancio di impatto ambientale e le banche-dati territoriali nel quadro della riforma sanitaria », *Archivio giuridico*, n. 36, 1982, p. 578.
- F. Lettera, *Lo stato ambientale. Il nuovo regime delle risorse ambientali*, Giuffrè, Milano, 1990.
- N. Lipari *et al.*, *Il problema dell'uomo nell'ambiente*, in N. Lipari (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Laterza, Bari, 1974, p. 17.
- L. Longo, « Quale tutela per gli interessi collettivi e diffusi? », *Queste istituzioni*, n. 47, 1981, p. 1 ss.
- P. Maddalena, *Danno pubblico ambientale*, Maggioli, Rimini, 1990, p. 312.
- P. Mantini, *Associazioni ambientaliste e interessi diffusi nel procedimento amministrativo*, Cedam, Padova, 1990.
- F. Marilena, *Il diritto dell'ambiente. Lineamenti e materiali*, Cedam, Padova, 1990.
- G. Miele, *Tutela dell'ambiente e giurisdizione amministrativa*, in *Ecologia e disciplina del territorio*, Giuffrè, Milano, 1976, p. 140.
- M. Nigro, « I problemi del territorio e dell'ambiente », *Il comune democratico*, n. 5, 1976, p. 65.
- M. Nigro, « Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza », *Il Foro italiano*, V, 1987, p. 7.
- M. Pallottino, « Un nuovo strumento di controllo dell'uso del territorio: il bilancio di impatto ambientale », *Rivista giuridica dell'edilizia*, II, 1982, p. 86.
- M. Pasquini, *La disciplina giuridica della protezione contro gli inquinamenti*, Giuffrè, Milano, 1980, p. 71 ss.
- F. Patroni Griffi, « Note in tema di tutela giudiziaria di interessi diffusi », *Giustizia civile*, II, 1980, p. 294 ss.
- S. Patti, *Ambiente*, in N. Irti (a cura di), *Dizionario del diritto privato*, vol. I, Diritto civile, Giuffrè, Milano, 1980, p. 419.

- S. Patti, *Valori costituzionali e tutela dell'ambiente*, in M. Almerighi e G. Alpa (a cura di), *Diritto e ambiente*, Cedam, Padova, 1984, p. 107 ss.
- S. Patti, *Ambiente (tutela dell') nel diritto civile*, in *Digesto*, Sez. civile, vol. I, Utet, Torino, 1987.
- S. Patti, *La tutela civile dell'ambiente*, Cedam, Padova, 1979.
- G. Pericu, *Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, vol. I, Utet, Torino, 1987, p. 189.
- G. Pericu, *Emersione e composizione dei vari interessi concorrenti nelle vicende energetico-ambientali. Studi in ricordo di Enzo Capaccioli*, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 393-418.
- F. Piga, « Diritti soggettivi, interessi legittimi, interessi diffusi e tutela giurisdizionale », *Giustizia civile*, I, 1980, p. 703.
- S. Piraino, « L'interesse diffuso nella tematica degli interessi giuridicamente protetti », *Rivista di diritto processuale*, n. 2, 1979, p. 202 ss.
- A. Pisaneschi, « La Corte costituzionale ed il danno alla salute. Considerazioni in merito all'operatività dell'art. 32 Cost. nell'attuale sistema di responsabilità civile », *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4, 1987, pp. 1072-1089.
- A. Pizzorusso, « Interessi diffusi e loro tutela giuridica. Tutela dell'ambiente (interessi superindividuali) », *Regioni e Comunità locali*, n. 3-4, 1979, p. 159 ss.
- A. Postiglione, « Sulla costituzione di parte civile di comitati di quartiere », *Giustizia civile*, n. 11, 1977, p. 833.
- A. Postiglione, *Il diritto all'ambiente*, Jovene, Napoli, 1982.
- A. Postiglione, « L'iniziativa dei cittadini per la difesa degli interessi collettivi », *Rassegna del Consiglio di Stato*, II, 1978, p. 402 ss.
- A. Postiglione, « Ambiente: suo significato unitario », *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 1985, p. 32.
- A. Postiglione, « Danno ambientale e Corte di cassazione. Nota a Corte di cassazione n. 440 del 25-1-1989 », *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 1, 1989, pp. 97-109.
- V. Pototschnig, « Lotta all'inquinamento e pubblica amministrazione », *Diritto dell'economia*, n. 3, 171, p. 320.
- A. Predieri, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Giuffrè, Milano, 1969.
- R. Raimondi, *Nuovi strumenti e indirizzi di tutela in materia ambientale*, in *Quaderni Formez*, Roma, 1980, p. 236 ss.
- R. Raimondi, « Cittadini, enti esponenziali, interessi diffusi », *Giurisprudenza di merito*, IV, 1980, p. 48 ss.
- C. Rapisarda, « Bilancio e prospettive di tutela degli interessi diffusi negli anni '80 », *Foro italiano*, V, 1982, p. 85 ss.
- G. Rolla, « La Corte costituzionale e la tutela delle acque dall'inquinamento: un difficile equilibrio tra giudizio di legittimità e controllo delle scelte politiche del legislatore », *Politica del diritto*, n. 1, 1981, p. 127.

- G. Romeo, « L'interesse diffuso, l'ambiente e il giudice amministrativo », *Diritto processuale amministrativo*, n. 4, 1986, p. 562 ss.
- F. Roversi Monaco, G. Coia, *Aspetti della semplificazione dei procedimenti amministrativi e del coordinamento degli interessi pubblici. Insediamenti energetici ed esigenze di tutela ambientale. Studi in ricordo di Enzo Capaccioli*, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 493-553.
- G. Sala, « Problemi del processo amministrativo nella giurisprudenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato: I - Legittimazione e interesse al ricorso », *Diritto processuale amministrativo*, n. 1, 1983, p. 123 ss.
- S. Salmi, « Danno ambientale e associazioni ambientaliste », *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 2, 1989, pp. 309-322.
- C. Salvi, *Le immissioni industriali. Rapporti di vicinato e tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 1979.
- F. Salvia, *L'inquinamento*, Cedam, Padova, 1984.
- F. Salvia, *L'inquinamento, profili pubblicistici*, Cedam, Padova, 1984.
- A. Sansa, *I diritti dell'ambiente*, Zanichelli, Bologna, 1981.
- G. Santaniello, *La tutela degli interessi diffusi dinanzi al Giudice amministrativo*, in *Studi per il centocinquantesimo del C.d.s.*, III, Istituto poligrafico dello Stato, Roma, 1981, p. 1547.
- F. Satta, « Il cittadino in attesa di espansione », *Diritto e società*, 1974, p. 764.
- F.G. Scoca, « Tutela dell'ambiente: la difforme utilizzazione della categoria dell'interesse diffuso da parte dei giudici amministrativo, civile e contabile », *Diritto e società*, n. 4, 1985, p. 637 ss.
- S. Spinelli, « L'individuazione ministeriale e la legittimazione a ricorrere delle associazioni ambientaliste. Nota a Tar Piemonte, Sez. I, 11 luglio 1988, n. 296; Tar Calabria, 14 giugno 1988, n. 266; Tar Lombardia, Sez. II, 15 aprile 1988, n. 105 », *Sanità pubblica*, n. 5, 1989, pp. 613-650.
- G. Torregrossa, « Profili della tutela dell'ambiente », *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1980, p. 1384.
- N. Trocker, *Interessi collettivi e diffusi*, *Enciclopedia giuridica*, vol. XVII, Istituto dell'enciclopedia italiana, Roma, 1989.
- P. Urbani, « Urbanistica, tutela del paesaggio e interessi differenziati, nota a C.C. 21 dicembre 1985, n. 359 », *Le Regioni*, n. 3, 1986, pp. 665-716.
- P. Urbani, *Pianificazione urbanistica edilizia residenziale e interessi ambientali. Profili istituzionali dell'azione pubblica*, Giuffrè, Milano, 1988.
- G. Vaccaro, « Ambiente e tutela della salute », *Parlamento*, n. 11-12, 1986, pp. 23-25.
- L. Zanuttigh, « Italia nostra di fronte al C.d.S. », *Foro italiano*, III, 1974, p. 34.

2. Partecipazione dei cittadini alle attività dell'amministrazione e diritto di accesso ai documenti amministrativi

1. Aspetti generali della partecipazione

- G. Albertini, « Un grande ampliamento della democrazia rappresentativa », *Regione Emilia Romagna*, n. 1, 1986.
- A. Amort, « Potere politico e partecipazione », *Iustizia*, n. 1, 1984.
- G. Arezzo di Trifiletto, « Istituti di democrazia diretta nell'ordinamento italiano », *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 5, 1987.
- L. Balbo, N. Bobbio, P. Ingrao, *Rappresentanza e democrazia*, Laterza, Bari, 1988.
- A. Barbera, « Nuove frontiere per la partecipazione: la Carta dei diritti », *Politica del diritto*, n. 2, 1980.
- P. Barrera, A. Gioioso, F. Rasetta, *Poteri diretti dei cittadini*, Associazione centro di studi e iniziative per la riforma dello Stato, Roma, 1988.
- S. Bartole, « La partecipazione nelle leggi », *Il Comune democratico*, n. 8-9, 1980.
- R. Bettini, « Partecipazione e burocrazia: proposte », *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n. 3, 1980.
- M. Brutti, « Democrazia politica e modernizzazione », *Democrazia e diritto*, n. 2, 1982.
- M. Cammelli, « Partecipazione e amministrazione democratica », *Il Comune democratico*, n. 8-9, 1980.
- B. Casucci, « Europa, Ces e 1992. Ma l'altro fronte è la partecipazione », *Lavoro società*, n. 12, 1988.
- Censis, *XXIV Rapporto 1990 sulla situazione sociale del Paese*.
- Censis, *Partecipazione ed efficienza due ricerche sul decentramento urbano*, Angeli, Milano, 1988.
- U. Cerroni, « Le regole costituzionali della democrazia politica », *Democrazia e diritto*, n. 1, 1978.
- M. Cerruti, C. Testa, « Gli otto peccati mortali della cultura verde », *Micromega*, n. 3, 1991.
- E. Cheli, « Democrazia rappresentativa e democrazia diretta », *Città e Regione*, n. 3, 1982.
- M. Chiti, « Nuove forme di pianificazione e partecipazione popolare », *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 28, 1975.
- M.P. Chiti, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pacini, Pisa, 1977.
- Cispel, « Atti XXXIII Assemblea », *L'impresa pubblica*, n. 6, 1989.
- Cispel, « Atti XXXIV Assemblea », *L'impresa pubblica*, n. 8, 1990.
- V. Frosini, « Nuove forme di partecipazione nella società tecnologica », *Parlamento*, n. 8-10, 1980.

- P. Giocoli Nacci, A. Loiodice, *Informazione e petizione. Profili di partecipazione*, Cacucci, Bari, 1973.
- M. Giubellini, « Un salto di cultura nella partecipazione », *Regione Emilia Romagna*, n. 1, 1986.
- R. Inglehart, « La nuova partecipazione nelle società post-industriali », *Rivista italiana di scienza politica*, n. 3, 1988.
- F. Levi, « Partecipazione e organizzazione », *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 1977.
- M. Luciani, « Nuovi diritti fondamentali e nuovi rapporti fra cittadini e pubblica amministrazione », *Rivista critica di diritto privato*, n. 1, 1985.
- G. Meale, « La partecipazione del cittadino al governo della cosa pubblica: un equivoco da chiarire », *Amministrazione e politica*, n. 3-4, 1980.
- Movimento federativo democratico, « Atti Assemblea nazionale », *Mfd notizie*, n. 14-16, 1991.
- M. Nigro, « Il nodo della partecipazione », *Rivista trimestrale di procedura civile*, n. 1, 1980.
- M. Pacelli, « Partecipazione e pubblica amministrazione nel periodo costituente », *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 2, 1981.
- P. Piras, « Nuovi indirizzi giurisprudenziali in tema di partecipazione popolare alla pubblica amministrazione », *Il foro amministrativo*, I, n. 4, 1982.
- F. Pizzorno, « Sulla razionalità della scelta democratica », *Stato e mercato*, n. 7, 1983.
- M. Poliarchia, *Partecipazione e opposizione nei sistemi politici*, Angeli, Milano, 1981.
- G. Praderio, « Nuovi strumenti per una partecipazione che conti », *Regione Emilia Romagna*, n. 1, 1986.
- G. Quaranta, *Governabilità e democrazia diretta*, De Donato, Bari, 1981.
- A. Rupeni, *Partecipazione e relazioni industriali. L'iniziativa della Cispel*, in *Lo sciopero nei servizi pubblici*, Cispel, Roma, 1990, p. 125.
- E.U. Savona, *Partecipazione e istituzioni in Italia*, Angeli, Milano, 1985.
- G. Sciullo, *Pianificazione amministrativa e partecipazione*, Giuffré, Milano, 1984.
- U. Serafini, G. Martini, *Della partecipazione europea*, in *Misure umane. Un dibattito internazionale su borgo, città, quartiere, comprensorio*, Angeli, Milano, 1978.
- R. Vucusa, « Aspetti giuridico-costituzionali della partecipazione del cittadino alla vita pubblica », *La funzione amministrativa*, n. 4, 1986.

2. Partecipazione organica

- G. Bergonzini, « Sui rappresentanti di categoria negli organi collegiali

(in particolare sul rappresentante degli artigiani nella giunta delle camere di commercio), *Il diritto della Regione*, n. 2, 1983.

- M. Cammelli, *L'amministrazione per collegi. Organizzazione amministrativa e interessi pubblici*, Il Mulino, Bologna, 1980.
- M. Cammelli, « Partecipazione e organi amministrativi nella legislazione regionale: una ricerca », *Le Regioni*, n. 3, 1986.
- M. Cammelli, « La partecipazione organica nella legislazione regionale », *Regione Emilia Romagna*, n. 1, 1986.
- S. Cassese, *Gli organi di partecipazione nell'ordinamento italiano, in La rappresentanza imprenditoriale negli organi della pubblica amministrazione*, Asap-Intersind, Roma, 1983.
- L. Coen, « Gli organi collegiali nella legislazione dell'Emilia Romagna », *Regione Emilia Romagna*, n. 1, 1986.
- E. D'Aniello, « Regioni e organi collegiali di governo dell'economia », *Le Regioni*, n. 5, 1981.
- P. Ferrante, « Organi collegiali. Senza poteri e a compartimenti stagni », *Rassegna sindacale*, n. 14, 1980.
- L. Galateria, *Gli organi collegiali amministrativi*, Giuffré, Milano, 1959.
- U. Gargiulo, *I collegi amministrativi*, Jovene, Napoli, 1962.
- G. Pini, « Dalla partecipazione per collegi amministrativi, alla partecipazione popolare », *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, n. 3, 1986.
- A. Sbrocca, *La giurisprudenza sugli organi di partecipazione*, in *La rappresentanza imprenditoriale negli organi della pubblica amministrazione*, Asap-Intersind, Roma, 1983.
- R. Trivellini, « Organi collegiali: più vicini alla comunità Regione », *Regione Emilia Romagna*, n. 1, 1986.
- S. Valentini, *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, Giuffré, Milano, 1980.
- G.B. Verbari, *Organi collegiali amministrativi*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Giuffré, Milano, 1981.
- F. Zuelli, *Collegialità amministrative*, Giuffré, Milano, 1985.

3. Partecipazione negli Enti locali, nelle Regioni e nello Stato

- S. Belligni (a cura di), *Governare la democrazia. Problemi della rappresentanza nelle aree metropolitane*, Angeli, Milano, 1981.
- G. Berti, « La parabola regionale nell'idea di partecipazione », *Le Regioni*, n. 1, 1974.
- G. Bertolani, « Pubblicità e partecipazione nei processi organizzatori della pubblica amministrazione », *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 11-12, 1983.
- M. Cammelli, « Situazione legislativa e problemi in tema di relazioni tra i diversi gruppi e soggetti organizzati della società regionale e

- le istituzioni pubbliche a partire dalla Regione », *Rivista Regione Emilia Romagna*, n. 1, 1986.
- E. Casetta, *La partecipazione dei cittadini alla funzione amministrativa nell'attuale ordinamento dello Stato italiano*, Relazione al Convegno su *La partecipazione popolare alla funzione amministrativa e l'ordinamento dei consigli circoscrizionali comunali*, (Varenna, 1976), Giuffré, Milano, 1977.
- E. Cheli, « Partecipazione e Stato apparato », *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, n. 1, 1979.
- Consiglio regionale d'Abruzzo, *Partecipazione e Regioni*. Atti del Convegno di Teramo, 1980, Istituto superiore di studi politici, giuridici, economici, l'Aquila, 1981.
- F. Guarriello, *Indagine sulla partecipazione all'organizzazione e all'attività amministrativa delle Regioni*, in *Il sindacato nello Stato*, Edizioni Lavoro, Roma, 1981.
- F. Lettera, « Democrazia partecipativa e Regioni: il caso Abruzzo », *Il foro amministrativo*, n. 10, 1978.
- A. Meloncelli, « Statuti regionali e partecipazione: linee di una normativa », *Il foro amministrativo*, n. 9, 1978.
- F. Merusi, *La partecipazione dei cittadini alla funzione amministrativa regionale e di controllo sugli Enti locali*. Relazione al Convegno su *La partecipazione popolare alla funzione amministrativa e l'ordinamento dei consigli circoscrizionali comunali*, (Varenna, 1976), Giuffré, Milano, 1977.
- G. Micheli, « Il decentramento comunale e la partecipazione popolare alla gestione della comunità locale: analisi e prospettive nel quadro della ristrutturazione dei poteri locali », *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 2, 1979.
- A. Nasuti, « In tema di decentramento e partecipazione dei cittadini all'amministrazione del Comune », *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 1, 1986.
- M. Nigro, « Partecipazione e decentramento nella disciplina nelle circoscrizioni comunali », *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 6, 1980.
- V. Onida, « Gli organi di Governo e la partecipazione », *Le Regioni*, n. 5, 1985.
- V. Onida, « Decentramento amministrativo e autonomia politica », *Il potere locale*, n. 5-6, 1988.
- U. Pagliacci, « Le condizioni della democrazia partecipata », *Il potere locale*, n. 7-8, 1989.
- F. Paron, « Il decentramento come strumento di partecipazione ed efficienza », *Anci rivista*, n. 10, 1988.
- « Partecipazione e potere locale », *Democrazia e diritto*, suppl. al n. 6, 1984.
- G. Piepoli, « Un Governo regionale della partecipazione e della deci-

- sione », *Regione Emilia Romagna*, n. 1, 1986.
- D. Rodella, « Autonomia locale, decentramento istituzionale e burocratico », *L'amministrazione italiana*, n. 10, 1985.
- E. Rotelli, « I diritti di partecipazione del cittadino nella riforma autonómica degli ordinamenti locali », *Anci rivista*, n. 10, 1988.
- F. Roversi Monaco, « Autonomie e decentramento », *Quaderni regionali*, n. 4, 1983.
- D. Sorace, « La partecipazione nella riforma dell'amministrazione locale », *Le Regioni*, n. 3-4, 1978.
- S. Staiano, « Decentramento infracomunale e promozione della partecipazione popolare: declino di un'idea e di una strategia istituzionale », *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 1983.
- V. Stelo, « Approccio e spunti in tema di decentramento e di partecipazione. Ruolo degli enti locali e dello Stato », *L'amministrazione italiana*, n. 9, 1981.
- L. Vertemati, « Gli strumenti regionali, la pianificazione e programmazione territoriale, gestione e partecipazione », *Il potere locale*, n. 1-4, 1988.

4. *Partecipazione al procedimento e diritto di accesso ai documenti amministrativi*

- Aa.Vv., *La disciplina generale del procedimento amministrativo: contributi alle iniziative legislative in corso*, Atti del XXXII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Giuffrè, Milano, 1979.
- G. Barbera, M. Marsili, « La pubblicità ed i limiti alla segretezza nell'atto amministrativo alla luce della l. n. 241 del 1990 », *Nuova rassegna*, n. 3-4, 1991.
- D. Bortolotti, *Attività preparatoria e funzione amministrativa: contributi allo studio del procedimento nel diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1984.
- V. Cerulli Irelli, *Corso di diritto amministrativo*, parte III, Giappichelli, Torino, 1991.
- S. Cognetti, *La tutela delle situazioni soggettive tra procedimento e processo*, Esi, Perugia, 1987.
- S. Cognetti, « Normative sul procedimento, regole di garanzia ed efficienza », *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 1990.
- G. Corso, F. Teresi, *Procedimento amministrativo e accesso ai documenti*, Maggioli, Rimini, 1991.
- G. D'Auria, « Trasparenza e segreti nell'amministrazione italiana », *Politica del diritto*, n. 1, 1990.
- C. Finocchiaro, « Il rapporto fra cittadini e pubblica amministrazione nell'Italia 1990 », *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, n. 12, 1990.

- R. Francavilla, « Brevi considerazioni sulla legge 7 agosto 1990, n. 241 », *Il foro amministrativo*, n. 11-12, 1990.
- A. Gioioso, « Il diritto di essere informati. Diritto di informazione e diritto di accesso dei cittadini agli atti della pubblica amministrazione », *Democrazia e diritto*, suppl. n. 1, 1990.
- R. Leurni, « Legge 7 agosto 1990, n. 241. Considerazioni applicative con particolare riguardo agli enti locali », *L'amministrazione italiana*, n. 11, 1990.
- R. Leurni, « Il procedimento amministrativo di Comuni e Province con particolare riferimento alla pubblicità degli atti », *Nuova rassegna*, n. 1, 1991.
- F. Nardolli, « Diritto di accesso agli atti amministrativi », *Anci rivista*, n. 6, 1991.
- E. Nirvia, « Chiavi di lettura della legge di riforma del procedimento amministrativo », *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, n. 2-3, 1991.
- V. Onida, « Riflessioni sullo stato del diritto all'informazione », *Politica del diritto*, n. 2, 1988.
- S. Piraino, « La trasparenza dell'azione amministrativa, diafanità di un concetto », *Nuova rassegna*, n. 3-4, 1991.
- A. Pubusa, *Procedimento amministrativo ed interessi sociali*, Giappichelli, Torino, 1988.
- D. Resta, « Problemi attuali: segreto e trasparenza nell'attività della pubblica amministrazione », *Economia pubblica*, n. 1-2, 1990.
- A. Romano, « Analogia ed equipollenza nella l. n. 241 del 1990 », *Comuni d'Italia*, n. 6, 1991.
- G. Sala, *Il principio del giusto procedimento nell'ordinamento regionale*, Giuffré, Milano, 1985.
- G. Santaniello, « Il procedimento amministrativo: linee di sviluppo », *Amministrazione e politica*, n. 6, 1988.
- G. Sciullo, *Pianificazione amministrativa e partecipazione*, Giuffré, Milano, 1984.
- G. Sciullo, « Sintonia e dissonanza fra le leggi 8 giugno 1990, n. 142 e 7 agosto 1990, n. 241: riflessi sull'autonomia normativa locale », *Il foro amministrativo*, n. 9, 1990.
- G. Sciullo, « Partecipazione, procedimento e accesso negli statuti locali », *Le Regioni*, n. 2, 1991.
- E. Sessa, « Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi », *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, n. 11, 1990.
- A. Tabarrini, « Appunti sulla portata ed i criteri applicativi della l. n. 241 », *Comuni d'Italia*, n. 1, 1991.
- F. Tommaselli, « Norme sul diritto di accesso in ambito locale », *Rivista della Corte dei conti*, n. 5, 1990.
- F. Trimarchi (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra riforme*

legislative e trasformazioni dell'amministrazione, Giuffré, Milano, 1990.

- A. Vigneri, « Pubblicità dell'attività amministrativa regionale e diritti del cittadino », *Il diritto della Regione*, n. 1, 1988.
- C. Vivaldi, « Trasparenza: anche le Regioni non si muovono », *Il Sole 24 Ore*, 9 settembre 1991.



NOTA SUGLI AUTORI

Marco Cresti, ricercatore nella Facoltà di Scienze economiche e bancarie dell'Università di Siena.

Andrea Cusmano, coordinatore del Dipartimento servizi legislativi del Consiglio regionale della Toscana.

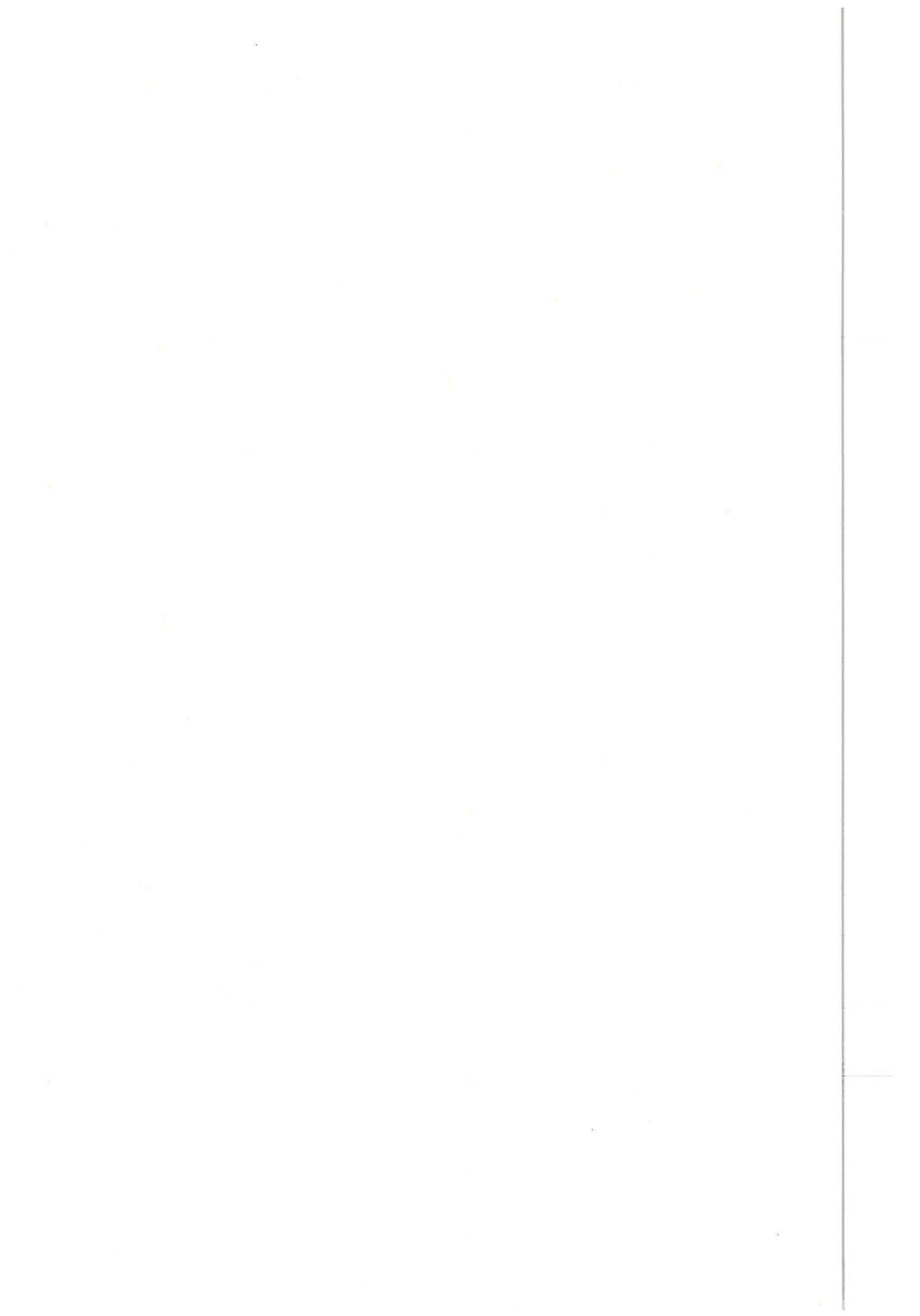
Loredana De Angelis, cultore della materia.

Ario Rupeni, segretario generale della Cispel.

Giuseppe Sgaramella, funzionario del Dipartimento legislativo della Cispel.

Movimento federativo democratico

Domenico Sorace, ordinario di Diritto amministrativo nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Firenze.



825. *Irspel — Istituto Regionale di Studi e Ricerche per la Programmazione Economica e Territoriale del Lazio*

1. *Irspel, Sistema regionale dei trasporti e programmazione. Un modello di interpretazione e di simulazione applicato al Lazio*
2. *Irspel, Roma e il suo hinterland. Problemi, prospettive e stato delle ricerche*
6. *Irspel, La pianificazione dei trasporti nelle regioni italiane. Competenze, metodi, modelli: fra teoria e prassi*
7. *Massimo Pazienti (a cura di), Lo studio di impatto ambientale: elementi per un manuale*
8. *Federico Buffoni, Dentro l'economia del Lazio. Ruolo nazionale e interdipendenze settoriali della regione-capitale*

217. *Il Cinsedo. Centro interregionale studi e documentazione*

Sezione 1.

1. S. Bartole, M. Scudiero, A. Liodice, *Regioni e corte costituzionale. L'esperienza degli ultimi 15 anni*
2. E. Gizzi, A. Orsi Battaglini, *La funzione di indirizzo e coordinamento*
3. Cinsedo, *Rapporto sulle regioni*
4. G. Pastori, V. Atripaldi, E. Dalfino, L. Vandelli, *I controlli amministrativi sulle Regioni*
5. D. Sorace, A. Rupeni, *Interessi diffusi e questione ambientale. Il ruolo delle Regioni*

Sezione 2.

1. Cinsedo, *Fondo investimenti e occupazione. Ruolo e prospettive nella programmazione regionale*
2. Cinsedo, *Una finanza nuova per le Regioni*
3. Cinsedo, *Regioni e autonomie locali. Criteri ed indicazioni per l'attuazione della riforma*

915. *Istituto di studi sulle regioni del Cnr*

Economia e finanza

1. Ist. di studi sulle regioni-Cnr, *Osservatorio finanziario regionale/1. La finanza regionale. I flussi finanziari delle Ussl. Il finanziamento degli enti territoriali*
2. Ist. di studi sulle regioni-Cnr, *Osservatorio finanziario regionale/2. La finanza regionale. I flussi finanziari delle Ussl. La finanza comunale 1983*
3. Ist. di studi sulle regioni-Cnr, *Osservatorio finanziario regionale/3. La finanza regionale. La finanza delle Ussl. La finanza comunale*
4. Ist. di studi sulle regioni-Cnr, *Osservatorio finanziario regionale/4. La finanza regionale. La finanza delle Usl. La finanza comunale*
5. Ist. di studi sulle regioni-Cnr, *Osservatorio finanziario regionale/5-6. La finanza regionale. La finanza delle Usl*
6. Ist. di studi sulle regioni-Cnr, *Osservatorio finanziario regionale/7. La finanza regionale. La finanza delle Usl*
7. Ist. di studi sulle regioni-Cnr, *Osservatorio finanziario regionale/8-9. La finanza regionale. La finanza delle Usl*

Diritto e pubblica amministrazione

1. P. Urbani, *Il governo delle aree metropolitane in Italia*

1390. *Scienze regionali, collana dell'Associazione Italiana di Scienze Regionali (Aisre)*

1. G. Leonardi, G.A. Rabino (a cura di), *L'analisi degli insediamenti umani e produttivi*
2. R. Camagni, R. Cappellin, G. Garofoli (a cura di), *Cambiamento tecnologico e diffusione territoriale*. Presentazione di W. Damiani
3. G. Bianchi, I. Magnani (a cura di), *Sviluppo multiregionale: teorie, metodi, problemi*
4. R. Cappellin (a cura di), *L'evoluzione delle strutture economiche regionali*
5. G. Garofoli, I. Magnani (a cura di), *Verso una nuova centralità delle aree urbane nello sviluppo dell'occupazione*
6. Roberto Camagni, Lucio Malfi (a cura di), *Innovazione e sviluppo nelle regioni mature*
7. A. Frascchini, L. Robotti (a cura di), *La finanza locale: Italia e Inghilterra a confronto*
8. R. Brancati, P. Costa, V. Fiore (a cura di), *Le trasformazioni del Mezzogiorno. Realtà e problemi tra l'antico e il nuovo*
9. M.C. Gibelli, I. Magnani (a cura di), *La pianificazione urbanistica come strumento di politica economica*
10. E. Giardina, I. Magnani, G. Pola, G. Sobbrino (a cura di), *Livelli di governo e loro finanziamento: teoria, esperienze, istituzioni*
11. A. Becchi Collidà, E. Ciciotti, A. Mela (a cura di), *Aree interne, tutela del territorio e valorizzazione delle risorse*
12. D. Martellato, F. Sforzi (a cura di), *Studi sui sistemi urbani*
13. F. Curti, L. Diappi (a cura di), *Gerarchie e reti di città: tendenze e politiche*
14. R. Bellotti, G. Gario (a cura di), *Il governo delle trasformazioni urbane: analisi e strumenti*
15. M. Bielli, A. Reggiani (a cura di), *Sistemi spaziali, approcci e metodologie*
16. F. Boscacci, G. Gorla (a cura di), *Economie locali in ambiente competitivo*



1190. *Programmazione regionale*

Testi

1. F. Archibugi, *Principi di pianificazione regionale. Vol. I: Metodi e obiettivi - Vol. II: Programmi e bilanci*
2. G. Mossetto, *La politica economica delle regioni italiane*
3. N. Greco, *La programmazione bloccata: i nodi regionali e sub-regionali*
4. V. Calogero, M. Catalani, D. Pennino, *Analisi economica nella pianificazione del territorio*. Prefazione di S. Petriccione
5. M. Florio (a cura di), *La valutazione degli investimenti pubblici nella programmazione regionale*

Documenti e ricerche

1. E. Buglione, I. Pierantoni, *I rapporti finanziari tra stato e regioni dai decreti delegati del 1972 al d.r.p. 616/1977*. Prefazione di M.S. Giannini
2. P. Bondonio, G. Brosio, A. Cassone, N. Dirindin, A. Gori, E. Luzzati, M. Rey, *Il consolidamento regionale della finanza locale*
3. Oss. merc. lav. reg. Piemonte, *L'offerta di lavoro giovanile in Piemonte*. A cura di V. Colombino, D. Gambetta, F. Rondi
4. A. Cassone, V. Crisoli, A. Tasgian, *Un'analisi costi-benefici nel campo della viabilità d'attraversamento di un'area urbana. Aspetti metodologici e applicazione al caso di Casale Monferrato*





Stampa Tipomozza
Viale Monza 126 - Milano

