

## *La tutela dell'ambiente nei nuovi statuti degli enti locali del Veneto\*\**

Il processo riformatore innescato con l'approvazione della nuova legge sulle Autonomie locali è di estrema importanza per l'ordinamento istituzionale italiano poiché interviene in modo sostanziale sulla struttura dei poteri pubblici locali<sup>1</sup>. L'impostazione riformatrice della legge n. 142 del 8 giugno 1990 *Ordinamento delle autonomie locali* evidenzia l'intento strategico di portare a termine il disegno costituzionale del "policentrismo istituzionale". Il tradizionale schema istituzionale centro-periferia, che vede lo stato quale unico centro di riferimento in una posizione di sovraordinazione gerarchica rispetto agli enti locali territoriali, viene superato da "un modello policentrico in cui tutte le istituzioni espressive di collettività territoriali hanno la medesima dignità costituzionale"<sup>2</sup>.

La legge 142 costituisce dunque la cornice del nuovo assetto delle autonomie, la cui attuazione dovrà avvenire con il contributo e la partecipazione di tutti i cittadini, collettivamente e singolarmente considerati in ruolo protagonista della vita politica e amministrativa dell'ente locale.

In altre parole, la riforma apre una nuova fase "costituente"<sup>3</sup>, che si articolerà in un duplice sinergico processo: il primo è legato al fatto che la filosofia e i principi della nuova legge indicano compiti e ruoli nuovi tanto per gli enti locali che per le regioni (si pensi all'autonomia statutaria; al riparto delle funzioni previste dall'art. 3; al-

\* Specialista in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani, Diplomato presso la omonima Scuola dell'Università di Padova, Anno accademico 1991-92.

\*\* Sintesi della Tesi di specializzazione.

<sup>1</sup> V. in argomento V. Italia, M. Bassani, (con il coordinamento di), *Le autonomie locali* (Legge 8 giugno 1990, n. 142), Giuffrè, Milano, 1990; L. Vandelli, *Ordinamento delle autonomie locali*, Maggiolo, Rimini, 1991.

<sup>2</sup> Cfr. G.C. De Martin, *Statuti: ecco la vera svolta*, in "Le autonomie", n. 10/11, 1990, p. 28.

<sup>3</sup> V. G.C. De Martin, *cit.*; Editoriale, *La fase "costituente" delle autonomie locali*, in "Le Regioni", n. 2, 1991.

le funzioni assegnate alle province; al governo metropolitano; agli organi di controllo). Il secondo è indotto dalla necessità di verificare e monitorare lo stato di attuazione della 142 per poter gestire e superare i limiti e gli errori in essa presenti, nonché per apportare innovazioni migliorative in funzione di “sviluppi possibili e necessari”<sup>4</sup>.

Allo stato attuale, possiamo approfondire solo gli aspetti riguardanti le possibili forme di attuazione della legge.

### 1. I principi fondanti la L. 142/90

La legge sulle autonomie locali è per definizione una legge di principi, è cioè una “legge generale dello stato” che il legislatore, in conformità con l’articolo 128 della Costituzione, ha definito nei contorni generali lasciando ampia autonomia ai poteri locali nella fase di elaborazione degli statuti e dei regolamenti<sup>5</sup>.

L’aspetto qualificante che merita di essere sottolineato è che la L. 142 ha ancorato la ristrutturazione politico-istituzionale degli enti territoriali ad alcuni “principi” di riferimento veramente innovativi.

Il primo principio è quello dell’*autonomia statutaria* (artt. 2 co. 4 e 5) che assegna all’ente locale il potere di definire esso stesso, entro i limiti fissati dalla legge, le norme fondamentali del suo funzionamento organizzativo, le forme di collaborazione con gli altri soggetti istituzionali, nonché le norme relative al potere degli organi fondamentali (art. 4, co. 2). Con l’autonomia statutaria la legge assegna agli enti locali territoriali una capacità di “auto-organizzazione interna”<sup>6</sup> che consente loro di adottare modelli organizzativi e assetti istituzionali molteplici e diversificati, in grado di rispondere meglio alle caratteristiche e ai bisogni della comunità locale<sup>7</sup>. La L. 142 in questo modo supera il principale limite del vecchio ordinamento dei Testi unici, secondo cui tutti i comuni rispondevano ad un unico, rigido sistema di amministrazione locale, indipendentemente dal numero di abitanti, dalla estensione e dalle caratteristiche del territorio<sup>8</sup>.

Un secondo principio è quello di *cooperazione*. Esso deve guidare le relazioni tra comuni e province e le altre istituzioni della Repubblica, *in primis* la regione.

La questione del rapporto regione-enti locali, a cui è stato dedicato l’intero articolo 3, è uno dei temi più importanti in relazione all’attuazione delle autonomie locali. È appena il caso di segnalare i numerosi conflitti di competenza che insorgono fra i diversi enti a causa della scarsa chiarezza e della indeterminatezza delle leggi in materia ambientale. L’art. 3 della L. 142 opera il tentativo di ripensare il rapporto tra gli enti locali territoriali e le regioni alla luce della consapevolezza che le loro azioni per la promozione economica e sociale sono strettamente interconnesse e interdipendenti in

<sup>4</sup> Cfr. Editoriale, *cit.*

<sup>5</sup> V. La circolare Gava per “leggere” la Riforma, in “Le autonomie”, n. 6, 1990.

<sup>6</sup> Cfr. F. Butera, in F. Ferraresi (a cura di), *Gli Statuti comunali e provinciali. Luci e ombre della legge 142/90*, in “Il nuovo governo locale”, n. 2, 1991.

<sup>7</sup> V.U. Pototschnig, *La centralità del comune nella nuova legge sulle autonomie locali*, in “Le Regioni”, n. 2, 1991.

<sup>8</sup> Idem.

quanto appartengono ad un unico "sistema" (art. 3, co. 3)<sup>9</sup>. A questo proposito Butera va oltre, affermando che nella cornice legislativa, l'ente locale può svolgere il ruolo di "punto focale" della pluralità di "organizzazioni-rete", istituzionali e non, che operano nel territorio<sup>10</sup>.

Il terzo principio che si ricava dalla 142 è quello di *partecipazione*, con il quale viene riconosciuto a tutte le persone, singole o associate, di essere soggetti attivi nei processi decisionali delle istituzioni locali (art. 6).

Tale principio è stato giustamente definito "il cuore dell'autonomia statutaria" in quanto rappresenta il termine di paragone della crescita democratica di una comunità locale. Il coinvolgimento della popolazione alla vita politica e amministrativa delle istituzioni locali è infatti il presupposto per l'effettivo esercizio dell'autonomia statutaria. Il legislatore, nel capo III dedicato agli istituti di partecipazione, statuisce ulteriori principi quali il libero accesso agli atti della pubblica amministrazione (art. 7, co. 3-4), l'informazione come regola e non più come concessione (art. 7, co. 4) e inoltre la garanzia del corretto e celere procedimento amministrativo con la previsione del difensore civico comunale e provinciale (art. 8). In questo modo, il legislatore ha pertanto inteso riconoscere che il principio della partecipazione è strettamente legato ai diritti di accesso, di informazione e di controllo dell'operato dei pubblici amministratori.

Un ulteriore principio presente nella 142 è quello della *precettività* dell'azione degli enti locali. La legge di riforma delle autonomie locali assegna ai comuni e alle province il compito primario di soddisfare i bisogni del cittadino e della comunità locale mediante la messa in opera e la promozione di servizi pubblici (art. 22, co. 1). In base al principio di autonomia sopra richiamato, gli enti locali detengono il potere di definire e disciplinare ciascuno una propria "service-idea", ovvero un proprio originale "approccio ai servizi"; ciò può consentire agli amministratori di concepire e articolare i servizi sulla base della configurazione territoriale e delle esigenze della popolazione<sup>11</sup>.

L'ultimo principio che intendo qui segnalare, in quanto rappresenta una novità importante, è quello di *responsabilità*<sup>12</sup>. La legge definisce una linea di distinzione tra i diversi poteri al fine di favorire, attraverso l'assunzione di responsabilità in capo a figure istituzionali certe, una migliore trasparenza ed efficienza nell'azione dell'istituzione pubblica. La distinzione principale è tra poteri di indirizzo che sono assegnati agli organi direttivi e poteri esecutivi di competenza dei funzionari amministrativi (art. 51 co. 2).

Con questa rapida rassegna si è inteso non già esaurire l'analisi delle novità apportate dalla 142, che richiederebbe ben altro spazio, ma più semplicemente evidenziare alcuni degli aspetti fondanti che fanno ben sperare nel miglioramento della "qualità della vita" amministrativa e sociale nel nostro paese.

<sup>9</sup> V. Edidoriale, *cit.*

<sup>10</sup> Cfr. F. Butera, *cit.*

<sup>11</sup> Idem.

<sup>12</sup> V.N. Ali, *Il nuovo ordinamento dei Comuni e delle provincie - Da una tavola rotonda interessanti spunti e riflessioni*, in "L'Amministrazione italiana", n. 1, 1991; A. Ciaffi, *Ordinamento delle autonomie locali: osservazioni e valutazioni sulle più significative innovazioni apportate dalla nuova legge*, in "Comuni d'Italia", marzo 1991.

## 2. Le nuove funzioni assegnate dalla 142 agli enti locali in materia di ambiente e di sviluppo del territorio

Numerose sono le novità in ordine alle funzioni assegnate agli enti locali nella materia ambientale e di sviluppo e assetto del territorio (artt. 9, 14, 15). Il dettato legislativo si presenta sensibilmente diverso nel riconoscere e determinare i compiti degli enti locali territoriali: al comune infatti, l'art. 9 assegna "tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione e il territorio comunale, ..."; mentre alla provincia l'art. 14 assegna funzioni di amministrazione attiva e di gestione in un complesso di materie attinenti alla tutela e all'uso del territorio e l'art. 15 funzioni di programmazione. Tale distinzione si spiega con il diverso ruolo che la legge riconosce ai comuni e alle province in merito alla rappresentatività della popolazione locale.

Il *comune*, in quanto ente esponenziale della comunità locale (art. 2), si configura "quale ente a competenza generale deputato alla cura di tutti gli interessi dei propri amministrati, senza riferimento all'ambito dell'interesse comunale, ma con esplicito richiamo alla dimensione del territorio e della popolazione"<sup>13</sup>. Ne consegue che le attribuzioni in materia di tutela dell'ambiente e di assetto del territorio operate con il d.p.r. 616 del 1977 e con le numerose leggi di settore successive vengono ad essere oggettivamente ampliate.

Tale ampliamento raggiunge, di fatto, la massima espansione in quanto l'esercizio delle funzioni comunali non è legato alle materie definite dal legislatore, ma riguarda tutto ciò che interessa la comunità locale e il suo territorio – con il solo limite dell'attribuzione di competenze ad altri soggetti – ed è ancorato al progresso sociale e umano della comunità locale e perciò stesso dinamico e in continua evoluzione<sup>14</sup>. È significativo rilevare inoltre che mentre con il d.p.r. 616 le funzioni trasferite ai comuni erano funzioni meramente esecutive, ora il trasferimento investe direttamente funzioni di governo. Per alcuni autori, l'art. 9 contiene l'affermazione del "*self-government*" che riconosce nel comune "l'ente di governo locale per tutte le materie che riguardano la popolazione e il territorio comunale"<sup>15</sup>.

La L. 142 configura invece la *provincia* quale ente intermedio tra comune e regione "che cura gli interessi e promuove lo sviluppo della comunità provinciale" (art. 2) e le assegna rilevanti funzioni amministrative in ambito territoriale<sup>16</sup>. L'art. 14 non definisce le funzioni assegnate all'ente locale intermedio, ma indica i settori (dieci) cui attengono le funzioni di competenza. Queste sono strettamente vincolate alla soddisfazione degli interessi della comunità provinciale, le cui dimensioni sono individuate nelle aree supercomunali e nell'intero territorio provinciale<sup>17</sup>.

Dalla tabella (*v. p. seg.*) che riporta le funzioni e i corrispettivi settori segnalati dall'art. 14 si evince che l'area delle competenze assegnate all'ente provinciale ricom-

<sup>13</sup> Cfr. *La circolare Gava, cit.*, p. 36.

<sup>14</sup> V.P. Salvi, *Le funzioni del comune secondo l'art. 9 della Legge 8 giugno 1990, n. 142*, in "Nuova Rassegna", n. 5, 1991.

<sup>15</sup> Cfr. *Idem*, p.480.

<sup>16</sup> V. in argomento V. Italia, M. Bassani, *cit.*; L. Vandelli, *cit.*; *Circolare Gava, cit.*

<sup>17</sup> V.L. Majorano, *La provincia nel nuovo ordinamento delle autonomie locali e le sue competenze in materia di ambiente*, in "Amministrazione e politica", n. 3-4, 1990.

prende tutte le funzioni che ineriscono alla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e alla gestione delle risorse naturali.

#### ENTE PROVINCIALE

<i>Funzioni</i>	<i>Settori</i>
1) difesa	suolo
2) tutela	ambiente, risorse idriche, risorse energetiche
3) valorizzazione	ambiente, risorse idriche, risorse energetiche, beni culturali
4) protezione	flora, fauna, parchi naturali riserve naturali
5) organizzazione	smaltimento rifiuti
6) rilevamento	scarichi acque, emissioni atmosferiche e sonore
7) controllo	scarichi acque, emissioni atmosferiche e sonore

A queste competenze si aggiungono i compiti in materia di programmazione assegnati alla provincia dall'art. 15: raccogliere e coordinare le proposte avanzate dai comuni in merito alle scelte di programmazione economica, territoriale e ambientale decise dalla regione, contribuire a determinare il programma regionale di sviluppo e gli altri programmi e piani che competono alla regione in base alla normativa regionale, adottare propri programmi pluriennali a carattere generale e settoriale, nonché promuovere il coordinamento dell'attività programmatoria dei comuni. La provincia diventa così il luogo di coordinamento, sintesi e armonizzazione delle azioni degli enti sub-provinciali<sup>18</sup>.

Alla provincia è inoltre assegnato un compito di assoluta rilevanza: predisporre e adottare il Piano territoriale di coordinamento (PTC) che secondo l'art. 15 "determina gli indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica:

a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;

b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;

c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica e idraulico forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;

d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali".

Il PTC, per la cui realizzazione è richiesto il contributo dei singoli comuni nel rispetto della programmazione regionale, si propone dunque quale "strumento inte-

<sup>18</sup> G. Giangaspero, *Riforma delle Autonomie locali e ruolo della provincia nella programmazione economico-territoriale*, in "Amministrazione e politica", n. 3-4, 1991.

grato di pianificazione socio-economico-ecologica, in cui appaiono prevalenti gli obiettivi di difesa, gestione e sviluppo della natura a livello sovralocale<sup>19</sup>. Il criterio delle competenze integrate perseguito dal legislatore impone di ripartire gli ambiti d'azione delle amministrazioni territoriali locali e regionali. Tale ripartizione persegue l'obiettivo di avviare "un circuito di trasmissione"<sup>20</sup> aperto, che colleghi sinergicamente tutti e tre i livelli di governo locale.

La L. 142 introduce così, seppur tacitamente, l'importante e innovativo aspetto della co-gestione del processo programmatico. Alla regione è infatti assegnato il compito di definire il programma di sviluppo economico, territoriale e ambientale, alla determinazione del quale concorrono anche le amministrazioni provinciali; alla provincia è imputata l'adozione del PTC cui concorrono nei termini definiti dalla legge regionale i comuni; il comune infine adotta gli strumenti di pianificazione territoriale di competenza, compatibili con il PTC e con le scelte di piano regionale.

Gli ambiti d'azione delle amministrazioni locali e regionali così ripartiti e integrati confermano la convinzione che qualsiasi forma di pianificazione e di gestione economico-territoriale dei fattori di sviluppo necessita del coinvolgimento delle istanze locali<sup>21</sup>.

Pur riconoscendo che ogni ente territoriale dovrà fare la sua parte per realizzare nel migliore dei modi quanto previsto nella legge delle Autonomie, si deve tuttavia rilevare che nel contesto della co-gestionalità prima evidenziato, le ampie competenze assegnate dagli artt. 14 e 15 alla provincia ne fanno l'ente fondamentale per uno sviluppo sostenibile della comunità locale.

Dal punto di vista dell'azione politica per l'ambiente si aprono dunque numerosi spazi di intervento. La provincia, non più mera circoscrizione amministrativa, ma ente territoriale dotato di potere deliberativo oggi può incidere significativamente nelle scelte di indirizzo delle materie ad essa assegnate.

Numerosi sono però gli ostacoli che accompagnano il cammino riformatore degli enti locali nella gestione delle sfide inerenti le problematiche ambientali. Il principale, è rappresentato dalla sovrapposizione di competenze e dallo scarso coordinamento strutturale tra le diverse istituzioni interessate. Il nuovo ruolo della provincia in materia, accompagnato dalla espansione delle competenze comunali, si è configurato senza promuovere un'azione di coordinamento e armonizzazione con la cospicua normativa che disciplina i singoli settori in cui l'ambiente è istituzionalmente diviso. La conseguenza di ciò è rappresentata da un'ulteriore complessificazione (leggi confusione) nella ripartizione delle competenze fra gli enti territoriali<sup>22</sup>. Il dato negativo che si riscontra è rappresentato dall'assenza, da un lato, di una qualsiasi disposizione abrogativa nei confronti della numerosa legislazione di merito precedente sia di carattere regionale che nazionale e, dall'altro, di una previsione transitoria in grado di ga-

<sup>19</sup> Cfr. L. Majorano, *cit.*, p. 115.

<sup>20</sup> L'espressione è usata nella *Circolare Gava, cit.*, p. 38.

<sup>21</sup> V. G. Giangaspero, *cit.*

<sup>22</sup> V.P. Dell'Anno, *Provincia e Comuni: l'enigma delle competenze*, in "L'Impresa Ambiente", n. 4, 1992.

rantire l'esercizio delle funzioni di più alta rilevanza sociale, come sono quelle ambientali<sup>23</sup>.

L'argomento, che investe inevitabilmente attraverso le leggi e i decreti di recepimento anche la normativa comunitaria, si presenta complesso anche da un punto di vista tecnico, e per queste ragioni non può essere approfondito in questa sede.

Il dato oggettivo, a oltre due anni dall'entrata in vigore della L. 142, è che le prospettive e le potenzialità in materia di sviluppo territoriale compatibile non sono garantite per il solo fatto di essere previste nel testo normativo. La riforma enunciata deve ora essere costruita e ciò richiede la messa in campo di azioni, decisioni, politiche, comportamenti da parte dei soggetti istituzionali, dei singoli e delle comunità nelle sue articolazioni sociali rivolti a soddisfare gli indirizzi di fondo previsti dalla legge<sup>24</sup>.

L'implementazione delle norme della L. 142 sulle autonomie locali non è però solo un fatto tecnico di innovazione formale, ma è anche una questione di ordine culturale. È indispensabile che si affermi una nuova cultura politica capace di porre al centro delle sue azioni i principi di autonomia, cooperazione, solidarietà, competenza, efficienza, trasparenza, responsabilità e progettualità.

La centralità che gli enti locali vengono ad assumere nel processo di riforma che investe complessivamente tutta la vita istituzionale italiana e nello specifico del presente lavoro, le azioni per un ambiente sano ed ecologicamente equilibrato impongono ai comuni, alle province e alle regioni stesse di dotarsi di strumenti normativi, di competenze amministrative e culturali, di risorse umane e materiali proporzionati al compito che li attende: soddisfare le esigenze esistenziali delle persone e delle comunità umane.

### *3. Il recepimento della problematica ambientale nei nuovi statuti comunali e provinciali*

Come si è evidenziato, i comuni e le province vengono investiti dal nuovo ordinamento delle autonomie locali di un ruolo centrale in materia di ambiente e di sviluppo del territorio. La previsione di legge rappresenta certamente una garanzia necessaria, ma non sufficiente per concretizzare questo nuovo ruolo che necessita di essere reso operativo dalle previsioni statutarie e soprattutto dalla normativa regolamentare.

In una recente indagine sui contenuti dei nuovi statuti comunali, curata dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), si legge che l'azione del "legislato-

<sup>23</sup> Idem.

<sup>24</sup> V.F. Ulloa Severino, *La provincia nel nuovo ordinamento delle autonomie locali e le sue competenze in materia di programmazione*, in "Amministrazione e Politica", n. 3-4, 1990.

re locale” si è sviluppata in “felice corrispondenza con quella che contraddistingue la normativa della legge 142”<sup>25</sup>.

In particolare si sottolinea che i principi qualificanti della riforma sono stati non solo ripresi, ma in alcuni casi addirittura ampliati (per esempio l'indagine registra in molti enti locali l'estensione della partecipazione popolare anche a tutte le persone non residenti).

L'aspetto più significativo che emerge a questo riguardo è l'altissima percentuale di comuni (93,9%) che hanno ritenuto opportuno dedicare la prima parte della Carta costitutiva ai principi generali che devono orientare l'azione dell'amministrazione locale<sup>26</sup>. In altre parole, a livello locale si è espressa una forte esigenza affinché l'impostazione politica dello statuto fosse qualificata dall'indicazione delle finalità generali poste a fondamento della comunità.

È vero daltronde che l'approvazione degli statuti non è che la definizione delle fondamenta sulle quali va ora costruita l'autonomia locale i cui muri portanti (per restare nella metafora) sono rappresentati dai regolamenti che hanno il compito di disciplinare concretamente, attraverso norme giuridiche particolari la gestione effettiva dell'azione degli enti locali.

Il Segretario generale dell'ANCI, nella presentazione di questa indagine, evidenzia come questo sia il passaggio fondamentale che attende gli amministratori locali per tradurre le previsioni legislative in concreti adempimenti amministrativi. E proprio su questo punto D'Ubaldo segnala il ritardo e la lentezza con cui avviene l'adozione dei regolamenti previsti dalla legge, ad indicare le resistenze, ma anche le incertezze che contraddistinguono l'azione degli operatori amministrativi.

A tutt'oggi dunque, una prima verifica dell'accoglimento delle istanze ambientali può essere svolta soltanto nei confronti delle norme statutarie.

L'indagine compiuta dall'ANCI su 620 comuni segnala che nella parte dedicata ai principi, che abbiamo visto essere stata valorizzata da quasi tutti gli enti locali, la tutela dell'ambiente rappresenta l'obiettivo maggiormente indicato, subito dopo la promozione sociale e subito prima dello sviluppo economico e occupazionale.

Il dato medio registrato (78,7%) assume un significato ancora più forte se da esso viene scorporato il dato riferito alle scelte compiute dai comuni con più di 50 mila abitanti, dove la percentuale di attenzione alla questione ambientale supera il 90%.

Nella tabella 1 e nella tabella 1.1 sono riportate le risposte che i 620 comuni interpellati hanno dato alla domanda: “Tra i principi generali di orientamento dell'attività politico amministrativa comunale quali considera più importanti?”.

Da questi dati si evince quanto siano avvertiti negli enti locali sia il problema dell'ambiente in quanto problema epocale sia la necessità di adottare misure concrete di tutela.

<sup>25</sup> Cfr. ANCI (a cura di), *I comuni italiani dopo la legge 142/90 e l'approvazione degli statuti: indagine*, ed. CEL, Roma, 1992. Per la raccolta dei dati i ricercatori si sono avvalsi della tecnica del questionario, che è stato inviato ad un campione di 620 comuni, pari ad una popolazione complessiva superiore ai 20 milioni.

<sup>26</sup> Idem.

TABELLA 1.

Settori indicati	N. segnalazioni	%
1. Promozione sociale	538	86,8
2. Tutela Ambiente	488	78,7
3. Sviluppo economico e occupazionale	484	78,1
4. Altro	216	34,8

TABELLA 1.1.

Comuni per fasce di popolazioni residenti	Promozione sociale	Tutela ambientale	Sviluppo economico e occupazionale	Altro
Da 0 a 5000 abitanti	83,1	71,3	72,8	24,8
Da 5001 a 10.000 abitanti	88,9	77,8	79,8	31,3
Da 10.001 a 50.000 abitanti	88,9	84,3	81,3	43,9
Sopra i 50.000 abitanti	91,3	91,3	85,5	50,7

È interessante far notare come lo sviluppo di una "sensibilità" – credo non si possa ancora parlare di "cultura" – nei confronti della questione ambientale all'interno delle amministrazioni locali sia il risultato, da un lato, dei crescenti problemi che incidono sulla qualità della vita nelle città (viabilità, rumori, inquinamento atmosferico, stress, ecc) e, dall'altro, di un ampio e molto spesso vivace dibattito aperto da diversi anni da qualificati centri di studio e di ricerca e dalle associazioni ambientaliste che, nel nostro paese, sono particolarmente attive.

Tali associazioni hanno saputo portare avanti con continuità e competenza sia una indispensabile azione di denuncia delle decisioni adottate da enti pubblici e privati, che comportavano un ulteriore degrado della condizione ambientale, sia una altrettanto indispensabile azione progettuale.

La capacità del mondo del volontariato di elaborare progetti per la tutela dell'ambiente naturale ha favorito una interazione feconda con gli amministratori locali.

Verificata la forte attenzione statutaria al principio di tutela dell'ambiente, abbiamo proceduto, nel presente lavoro, ad evidenziare più in dettaglio i contenuti di questa tutela.

L'analisi è stata compiuta mettendo a confronto, con l'ausilio delle tabelle, gli statuti dei sette comuni capoluogo e delle sette province della Regione del Veneto sulla base di alcune "parole chiave" presenti negli statuti stessi e riguardanti il tema dell'ambiente nel più ampio contesto dell'educazione ai valori.

#### 4. *La tutela dell'ambiente negli statuti dei sette comuni capoluogo*

Il primo dato evidenziato dalla tabella 2 è costituito dal fatto che tutti e sette i comuni considerati hanno inserito nei nuovi statuti delle disposizioni relative alla tutela dell'ambiente. La maggior parte degli statuti presi in considerazione inoltre, non si limitano ad enunciare un principio generale di rispetto dell'ambiente naturale, ma indicano alcuni obiettivi che l'ente locale deve perseguire nel corso della sua azione.

Tutti e sette gli statuti dei comuni capoluogo del Veneto dichiarano inoltre di voler tutelare e valorizzare le risorse naturali, il patrimonio storico, culturale, artistico, archeologico e monumentale.

In materia di programmazione e di pianificazione l'impegno dei comuni si esprime in modo differenziato: lo statuto di Venezia usa l'espressione sviluppo sostenibile, quello di Padova sviluppo equilibrato, quelli di Verona e Vicenza sviluppo organico, mentre gli statuti di Treviso, Verona e Rovigo condizionano l'adozione delle politiche a rilevante impatto territoriale alla procedura di Valutazione di impatto ambientale (VIA).

Nello statuto di Belluno è invece sancito l'impegno a realizzare un sistema globale e integrato di sicurezza sociale e di tutela attiva della persona.

Gli statuti di Treviso, Verona, Venezia, Rovigo e Vicenza impegnano le rispettive amministrazioni a promuovere nella comunità una sempre migliore qualità della vita; mentre solo i comuni di Treviso, Verona e Rovigo specificano espressamente l'impegno a prevenire qualsiasi forma di inquinamento dei principali elementi dell'ambiente (aria, acqua e suolo).

Particolarmente interessanti sono poi le previsioni contenute negli statuti dei comuni di Treviso, Verona, Padova, Rovigo e Vicenza in materia di cultura della pace, diritto alla salute, tutela e promozione dei diritti umani. Si fa tuttavia notare che solo lo statuto del comune di Rovigo prevede l'istituzione di un Ufficio pace diritti umani, quale traduzione concreta e immediata degli impegni sottoscritti.

Resta ancora da segnalare che tutti e sette gli statuti dei comuni considerati si sono impegnati a collaborare con le altre istituzioni presenti nel territorio e a favorire il coinvolgimento delle associazioni e del volontariato nelle politiche di tutela dell'ambiente. Gli statuti delle città di Rovigo e di Venezia prevedono espressamente la creazione di consulte permanenti per la materia ambientale.

A conclusione di questo breve *escursus* sui contenuti degli statuti, una nota di apprezzamento e di merito va rivolta allo statuto elaborato dal comune di Rovigo che è indubbiamente quello più articolato e completo. Oltre ai principi e alle funzioni già richiamate, lo statuto in discorso prevede infatti l'impegno affinché nell'ambito del territorio comunale siano ridotti gli sprechi di energia, sia promossa una cultura del risparmio energetico e sia istituito un corpo volontario di guardie ecologiche. Infine, dispone che il difensore civico comunale abbia diretta competenza in materia di tutela ambientale.

#### 5. *La tutela dell'ambiente negli statuti delle sette province venete*

Anche per le sette province venete si può evidenziare, con l'ausilio della tabella 3, la generale attenzione rivolta alla tutela e valorizzazione dell'ambiente.

TABELLA 2: Comuni.

Obiettivi dei 7 Comuni capoluogo del Veneto in materia di politica ambientale e di educazione ai valori	Treviso	Verona	Padova	Venezia	Rovigo	Belluno	Vicenza
1. tutelare e valorizzare l'ambiente	C	C	C	C	C	C	C
2. tutelare le generazioni future			C				
3. tutelare e promuovere i diritti umani		C	C		C		C
4. realizzare un sistema globale e integrato di sicurezza sociale e di tutela attiva della persona						C	
5. tutelare e valorizzare le risorse naturali, il patrimonio storico, culturale, artistico, archeologico, monumentale	C	C	C	C	C	C	C
6. promuovere un equilibrato sviluppo economico sociale e territoriale			C				
7. promuovere lo sviluppo sostenibile				C			
8. promuovere un organico assetto del territorio		C					C
9. contribuire a una sempre più alta qualità della vita	C	C		C	C		C
10. creare consulte per la materia dell'ambiente				C	C		
11. prevenire l'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo	C	C		C	C		C
12. tutelare i consumatori					C		
13. Promuovere la riduzione degli sprechi di energia e la diffusione della cultura del risparmio energetico					C		
14. promuovere uno sviluppo dell'agricoltura non inquinante	C	C					
15. procedere alla V.I.A.	C	C			C		
16. coinvolgere le associazioni di volontariato	C	C	C	C	C	C	C
17. promuovere la collaborazione con istituzioni territoriali elettive	C	C	C	C	C	C	C
18. promuovere la cultura della pace	C	C	C		C		C
19. costituire un Ufficio pace e diritti umani					C		
20. istituire il ruolo volontario di guardia ecologica					C		
21. promuovere il diritto alla salute	C	C	C		C		C
22. difensore civico					C		

TABELLA 3: Province.

Obiettivi delle 7 Province del Veneto in materia di politica ambientale e di educazione ai valori	Treviso	Verona	Padova	Venezia	Rovigo	Belluno	Vicenza
1. tutelare e valorizzare l'ambiente	P	P	P	P	P	P	P
2. tutelare le generazioni future		P	P				
3. tutelare e promuovere i diritti umani		P	P				
4. realizzare un sistema globale e integrato di sicurezza sociale e di tutela attiva della persona		P	P	P	P		
5. tutelare e valorizzare le risorse naturali, il patrimonio storico, culturale, artistico, archeologico, monumentale		P	P	P	P		P
6. promuovere un equilibrato sviluppo economico, sociale e territoriale		P	P	P	P		P
7. promuovere uno sviluppo economico sostenibile che contemperi il progresso umano e il rispetto dell'ambiente			P				
8. promuovere la responsabilità verso la biosfera			P				
9. contribuire a una sempre più alta qualità della vita			P	P	P		P
10. creare consulte per la materia dell'ambiente			P				
11. prevenire l'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo			P	P			P
12. tutelare i consumatori				P			
13. valorizzare il territorio			P		P	P	P
14. orientare la programmazione alla tutela e valorizzazione dell'ambiente			P	P	P		
15. favorire la riqualificazione dei comparti produttivi nel rispetto dell'ambiente							P
16. procedere alla V.I.A.		P					
17. coinvolgere le associazioni di volontariato	P	P	P	P	P	P	P
18. promuovere la collaborazione con istituzioni territoriali elettive	P	P	P	P	P	P	P
19. promuovere la cultura della pace	P		P	P	P		

Le Province di Treviso e Belluno sono quelle che dedicano alla questione ambientale l'attenzione minore, nel senso che nei loro rispettivi statuti c'è solo un richiamo alla necessità di tutelare e valorizzare l'ambiente.

Gli statuti delle Province di Verona e Padova sono gli unici che fanno un riferimento esplicito alla tutela dei diritti delle generazioni future e al paradigma etico e giuridico dei diritti umani.

Negli statuti delle Province di Verona, Padova, Venezia, Rovigo e Vicenza le rispettive amministrazioni si impegnano a realizzare un sistema globale e integrato di sicurezza sociale e di tutela attiva della persona umana, a tutelare e valorizzare le risorse naturali, il patrimonio storico, culturale, artistico, monumentale, nonché a promuovere l'equilibrio economico, sociale e territoriale.

Particolarmente interessanti sono le previsioni contenute nello statuto della Provincia di Padova, laddove si afferma la necessità di promuovere uno "sviluppo economico sostenibile" e si richiama il principio della "responsabilità verso la biosfera".

Per quanto riguarda il coinvolgimento delle associazioni di volontariato nelle politiche di tutela dell'ambiente, disposizioni precise sono contenute negli statuti delle Province di Treviso, Padova, Venezia, Rovigo e Vicenza. Esempio, sotto questo profilo, è la proposta, enunciata nello statuto della Provincia di Padova, di creare una consulta per l'ambiente, di cui dovrebbero far parte rappresentanti qualificati delle associazioni sindacali, imprenditoriali, culturali, ambientaliste, di servizio e di volontariato.

Soltanto gli statuti delle Province di Padova e di Venezia, tra i fini principali, enunciano quello di prevenire l'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo.

L'impegno a realizzare politiche che contribuiscano a migliorare la qualità della vita è espresso negli statuti delle Province di Padova, Venezia, Rovigo e Vicenza.

Il problema di orientare la programmazione, in particolare quella urbanistica e dei lavori pubblici, nel rispetto e nella valorizzazione dell'ambiente è posto negli statuti delle Province di Padova, Venezia e Rovigo.

Lo statuto della Provincia di Vicenza è l'unico che impegna una amministrazione provinciale a favorire lo sviluppo delle attività economiche e la riqualificazione dei comparti produttivi nel rispetto dell'ambiente. Mentre quello della Provincia di Verona prevede l'adozione di procedure di VIA nei confronti di tutte quelle opere che possono arrecare danno all'ambiente.

Gli statuti delle Province di Treviso, Padova, Venezia e Rovigo impegnano le rispettive amministrazioni a realizzare una cultura della pace diffusa su tutto il territorio.

Per concludere bisogna richiamare l'intento sottoscritto da tutte e sette le province venete di attivare rapporti di cooperazione e di coordinamento con le altre istituzioni elettive presenti nel territorio.

## *6. Ulteriori considerazioni sui nuovi statuti degli enti locali*

L'analisi degli statuti dei sette comuni capoluogo e delle sette province del Veneto, pur non avvalendosi di un campione rigorosamente rappresentativo, consente

comunque di cogliere la diffusa tendenza delle amministrazioni a recepire l'istanza ambientale nelle sue diverse articolazioni (tutela e valorizzazione del territorio, del patrimonio artistico e culturale, tutela dagli inquinamenti, diritto alla salute, diritto alla qualità della vita, ecc.). In alcuni statuti viene introdotta – come già ricordato – l'espressione sviluppo sostenibile ad indicare l'attenzione della comunità locale per quanto elaborato nelle istituzioni internazionali, in particolare nel sistema delle Nazioni Unite.

In nessuno di questi statuti però, il concetto di sostenibilità è elaborato in modo organico con riferimento alle peculiarità del territorio e della comunità locale.

Un aspetto interessante che va sottolineato, è che nella maggior parte degli statuti i principi posti a tutela dell'ambiente sono formulati tenendo conto degli interessi contrapposti che su di essi convergono, e l'opzione per la tutela ambientale rappresenta il principio a cui devono essere uniformate le scelte di sviluppo del territorio (urbanizzazione, insediamenti umani, attività produttive, opere infrastrutturali, ecc.).

È da rilevare inoltre la quasi totale assenza di precisi riferimenti alla sempre più ampia e complessa normativa regionale, nazionale e internazionale in materia. Questo dato negativo dovrebbe stimolare le associazioni ambientaliste e i consiglieri degli enti locali eletti nelle liste "verdi" ad acquisire anche una conoscenza di natura strettamente giuridica, indispensabile se si vuole influire con efficacia sulle scelte degli amministratori locali.

Un ulteriore aspetto particolarmente significativo, nel contesto del presente lavoro, riguarda l'impegno espresso, all'interno di tutti gli statuti analizzati, di ricercare sempre nello svolgimento dell'attività dell'ente locale il coordinamento con gli altri soggetti attivi nella società, siano essi le istituzioni elettive, le associazioni di volontariato, le organizzazioni di categoria. Si afferma, in altre parole, l'esigenza "tipicamente ecologica" di superare gli schemi rigidi della separatezza fra "sistemi" a favore dell'interazione e della comunicazione fra gli stessi, presupposto indispensabile per una più efficace ed efficiente azione di sviluppo compatibile ed equilibrato tanto dei sistemi sociali che di quelli naturali.

Come già sottolineato, la quasi totalità delle previsioni in materia ambientale risulta inserita nella prima parte degli statuti dedicati alle finalità generali perseguite dagli enti locali. Sono perciò principi di riferimento, "buone intenzioni" che richiedono una traduzione operativa mediante l'adozione di appositi regolamenti applicativi.

Questa esigenza non riguarda la sola materia ambientale, ma anche i temi legati alla cultura della pace e dei diritti umani che nelle tabelle sono stati sintetizzati nell'espressione educazione ai valori in base al principio dell'interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani.

In base a questi impegni solennemente assunti nella Carta costitutiva dell'ente locale, si può affermare che le singole persone e le formazioni sociali sono oggi legittimate non solo a chiedere più politiche di tutela dei diritti umani, più coerenza e più azione da parte degli organi amministrativi, ma anche ad attivarsi direttamente per realizzare tutte quelle attività volte a promuovere i principi sanciti dall'ordinamento locale.

## 7. Tutela dell'ambiente e istanze di partecipazione: la dimensione educativa

Il tema della partecipazione è un aspetto qualificante ed indispensabile, anche se non sufficiente, per la realizzazione di politiche sostenibili. Questo concetto è stato recentemente ribadito nella Dichiarazione di Rio, adottata a conclusione della Conferenza mondiale su ambiente e sviluppo del giugno 1992: "Le questioni ambientali vengono affrontate nel modo migliore con la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ad ogni livello territoriale. Ogni individuo dovrà avere un accesso appropriato alle informazioni riguardanti l'ambiente che sono a disposizione delle autorità pubbliche (...) e l'opportunità di partecipare al processo decisionale. Gli stati dovranno facilitare e incoraggiare la consapevolezza pubblica e la partecipazione mettendo a disposizione le informazioni a chiunque. (...)" (*Principio n. 10*).

Il recepimento della questione ambientale e dello sviluppo sostenibile, negli Statuti delle province e dei comuni capoluogo del Veneto, apre numerosi spazi e interstizi all'azione di tutela. Spazi che si dilatano ulteriormente se gli articoli dedicati alla difesa e promozione dell'ambiente vengono letti contestualmente a quelli dedicati alla partecipazione dei cittadini alla cosa pubblica.

La strumentazione partecipatoria prevista dalla 142 prevede la garanzia del libero accesso alle strutture e ai servizi; la presentazione di istanze, petizioni e proposte di singoli individui o di gruppi; la consultazione della popolazione; il referendum consultivo e l'azione popolare.

Il difensore civico, che ha il ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento della PA e il potere di segnalare anche d'ufficio gli abusi, le disfunzioni, le carenze e i ritardi dell'amministrazione nei confronti del cittadino (art. 8 L. 142), dovrebbe diventare il principale strumento al servizio dei cittadini per promuovere azioni di tutela dell'ambiente.

In questa ottica, il paradigma assiologico e giuridico di riferimento per l'azione del difensore civico non può che essere il codice internazionale dei diritti umani<sup>27</sup>.

È evidente che un efficace funzionamento di questi strumenti di partecipazione presuppone che le singole persone e le associazioni conoscano con competenza i propri diritti, cioè quanto stabilito dalla legge sia interna che internazionale. Per realizzare concretamente i diritti umani, infatti, non sono sufficienti gli atti formali deliberati dai singoli stati e dalle loro istituzioni, ma si rendono necessari conoscenza, motivazioni e partecipazione dei titolari dei diritti, individualmente e collettivamente considerati.

È indispensabile perciò sviluppare un forte impegno educativo-formativo rivolto a promuovere la "trasmissione-interiorizzazione" di alcune importanti conoscenze e valori (il Codice universale dei diritti umani, le tecniche di tutela dei diritti umani) e a definire dei ruoli operativi – nel processo di trasformazione – in un contesto di piena partecipazione dei soggetti interessati (singoli individui, gruppi associativi, enti locali)<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> V. A. Papisca, *Difensore civico, ovvero magistratura naturale dei diritti umani*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", n. 2, 1990.

<sup>28</sup> V. Consiglio d'Europa: *Colloquio sull'educazione ai diritti umani*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", n. 3, 1989.

Il processo educativo deve coniugare assieme l'apprendimento, la formazione, l'informazione e l'azione così da favorire lo sviluppo integrale (cognitivo, affettivo, valoriale) dell'individuo e svilupparne il senso di responsabilità sociale, di solidarietà e di uguaglianza nel comportamento quotidiano<sup>29</sup>.

In questo senso la dimensione educativa è parte essenziale dell'azione di tutela, né da forza ed efficacia, e consente di acquisire risorse di potere nuove quali: *value power*, *idea power*, *project power*, *expertise power*, *networking power*<sup>30</sup>. La particolarità e la potenzialità di queste risorse consiste nel privilegiare i dati cognitivi legati ai bisogni esistenziali – materiali e spirituali – degli individui, dei popoli, dei gruppi<sup>31</sup>.

Giova a questo proposito richiamare la Dichiarazione adottata dall'Unesco a conclusione della prima Conferenza intergovernativa mondiale sull'educazione all'ambiente. Nella Dichiarazione si afferma, tra l'altro, che "l'educazione ambientale deve essere globale, deve protrarsi per tutta la durata dell'esistenza umana e aver presenti i cambiamenti di un universo in rapida trasformazione. Deve preparare l'individuo alla vita, grazie alla comprensione dei gravi problemi del mondo contemporaneo e all'acquisizione delle capacità e delle qualità necessarie ad adempiere un compito attivo, al fine di migliorare le condizioni della vita e di proteggere l'ambiente tenendo nel debito conto i valori etici"<sup>32</sup>.

Promuovere lo sviluppo sostenibile nella dimensione locale impone, in altre parole, di rafforzare e moltiplicare gli sforzi a favore della dimensione educativa. L'impegno dovrebbe essere rivolto:

a) in ambito strettamente educativo a promuovere percorsi formativi (curriculum) rivolti ai funzionari pubblici di ogni ordine e grado, agli insegnanti, agli imprenditori, alle famiglie, ecc.;

b) in ambito legislativo e amministrativo a promuovere l'adozione di leggi regionali e locali per la cultura della pace, della sostenibilità, dei diritti umani;

c) in ambito operativo a favorire la costituzione di uffici del difensore civico, del tutore pubblico dell'infanzia, delle pari opportunità, nonché ricercare e rafforzare il coordinamento transnazionale degli enti locali e regionali con le organizzazioni internazionali come l'Unesco, l'Oms, l'Unep e con le organizzazioni nongovernative per la realizzazione di azioni specifiche (Città sane, Comuni contro l'effetto serra, Città d'acque).

La sfida odierna dunque, che attende gli amministratori, i singoli cittadini e i rappresentanti del mondo associativo è di operare congiuntamente per promuovere la

<sup>29</sup> V. *Raccomandazione dell'Unesco sull'educazione per la comprensione, la cooperazione e la pace internazionali e sull'educazione relativa ai diritti umani e alle libertà fondamentali*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", n. 2, 1988.

<sup>30</sup> V.M. Mascia, *L'associazionismo internazionale di promozione umana*, Cedam, Padova, 1991.

<sup>31</sup> Cfr. M. Mascia, A. Papisca, *Educazione alla comprensione, alla cooperazione e alla pace internazionali, nonché ai diritti dell'uomo e dei popoli: contributo alla riflessione propositiva*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", n. 1, 1990, p. 44.

<sup>32</sup> Cfr. *Dichiarazione di Tbilissi*, adottata a conclusione della prima Conferenza intergovernativa mondiale sull'educazione all'ambiente organizzata dall'Unesco con la cooperazione dell'Unep, Tbilissi Georgia, 14-26 ottobre 1977, in F. Raffi, A.M. Orioli (a cura di), *Le Carte internazionali di tutela*, in "Italia Nostra - Speciale Scuola".

cultura pace diritti umani, ovvero per costruire una comunità locale nella quale i diritti e le libertà fondamentali vengano integralmente realizzati, con ciò operando in conformità con quanto enunciato dall'articolo 28 della Dichiarazione universale: "Ogni individuo ha il diritto a un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà riconosciuti in questa Dichiarazione possano essere integralmente realizzati". ■

