

TERRITORIO BENE COMUNE E PARTECIPAZIONE POPOLARE*

Abbiamo il privilegio e la fortuna di avere qui con noi il *Prof. Paolo Maddalena*, uno dei più autorevoli giuristi italiani, dedicatosi sin dagli anni '70 allo studio del diritto ambientale.

Docente di Istituzioni di diritto romano. Nel 1971 diventa magistrato della Corte dei Conti e successivamente capo dell'Ufficio Legislativo del Ministero dell'Ambiente. Nel 2002 e fino al 2011 è giudice della Corte Costituzionale, dove nel 2010 viene nominato Vice Presidente e dove con le sentenze di cui è stato estensore, ha contribuito notevolmente alla affermazione della tutela dell'ambiente come valore costituzionale primario.

Caro *Paolo*, ti ringrazio a nome mio personale e della Sezione di Italia Nostra, che mi onoro di presiedere, per aver reso possibile questa importante iniziativa.

Il convegno affronta temi molto cari a *Paolo Maddalena*: mi piace ricordare, tra gli altri, *il diritto alla città e il principio di partecipazione popolare*.

IL DIRITTO ALLA CITTÀ

intesa non solo come spazio urbano, ma per il necessario equilibrio fra le architetture e la dignità personale dei cittadini.

Penso, ovviamente, soprattutto alla "città pubblica", che, come la definisce lo stesso Paolo Maddalena, è *servente al bisogno umano di incontrarsi e di vivere in comunità*.

* Lo scritto costituisce il testo dell'intervento di presentazione, svolto al Convegno *Territorio bene comune e partecipazione popolare*, organizzato dalla Sezione di Italia Nostra, in Mercato S. Severino il 30 settembre 2016.

Penso, altresì, alla mancata attuazione, in ogni parte del Paese, degli "*standard urbanistici*", previsti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, secondo il quale ogni cittadino ha il diritto ad avere a disposizione una superficie minima di territorio su cui realizzare i servizi di cittadinanza: l'istruzione, il verde, i servizi alla persona.

Penso, ancora, all'irreversibile frammentazione e trasformazione dell'irripetibile paesaggio agrario, determinate dall'approvazione di progetti di insediamenti produttivi con contestuale variante della destinazione urbanistica dell'area, resi possibili in Italia per oltre un decennio dal famigerato art. 5 del d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447 (abrogato dal d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160, a far data dal 1° ottobre 2011).

È indispensabile, oltre che urgente, che le nostre città ritrovino la bellezza perduta, intesa come bene comune, al quale, dunque, dev'essere sempre necessariamente subordinato l'interesse privato.

Nulla di nuovo sotto il sole! I Senesi sin dal 1309 nel loro Costituto stabilirono il principio etico politico che "*Chi governa deve avere a cuore massimamente la bellezza della città, per cagione di diletto e allegrezza ai forestieri, per onore, prosperità e accrescimento della città e dei cittadini*".

Qualche decennio dopo, sul finire degli anni trenta del 1300, *Ambrogio Lorenzetti*, con felice realismo descrittivo, negli affreschi della Sala dei Nove del Palazzo Pubblico di Siena, con le allegorie e gli effetti del buono e del cattivo governo in città e nel contado, vera e propria summa figurativa dell'arte del ben governare, rese universalmente riconoscibile a chiunque il portato di tale fondante valore di civiltà.

IL PRINCIPIO DI PARTECIPAZIONE POPOLARE

intimamente connesso al "*diritto di resistenza del cittadino*", già presente nella Costituzione della Repubblica Partenopea del 1799, che all'art. 15 lo definisce *il baluardo di tutti i diritti*, fu introdotto nella Costituzione francese del 19 aprile 1946 e qualche mese dopo (il 3 dicembre 1946) fu votato dalla 1^a Sottocommissione della Commissione per la Costituzione (che si occupò del tema "diritti e doveri dei cittadini"),

che, su proposta di *Giuseppe Dossetti* (Padre Costituente e componente della Commissione dei Settantacinque), ne approvò il testo che avrebbe dovuto diventare l'art. 3 della Costituzione: ***La resistenza, individuale e collettiva, agli atti dei pubblici poteri che violino le libertà fondamentali e i diritti garantiti dalla presente Costituzione è diritto e dovere di ogni cittadino.*** Nonostante l'adesione alla proposta Dossetti di personalità del calibro di Aldo Moro, Palmiro Togliatti e Concetto Marchesi, l'art. 3 non riuscì a superare l'esame dell'Assemblea Costituente.

Purtuttavia, com'è noto, il *diritto di resistenza* è rintracciabile in Costituzione, nell'art. 1, secondo il quale *la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione*, nell'art. 54, ove viene stabilito che *tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi*, nell'art. 118, secondo il quale i cittadini, singoli o associati, possono svolgere attività di interesse generale, secondo il principio di sussidiarietà.

Caro *Paolo*, è molto importante quel che scrivi in tema di partecipazione popolare a proposito degli ampi poteri riconosciuti al cittadino, singolo o associato, in riferimento alle amministrazioni degli enti locali dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), il quale, tra l'altro, all'art. 8 prevede che "***nello Statuto debbono essere previste forme di consultazione della popolazione***".

Negli anni scorsi Italia Nostra, preoccupata per le gravissime conseguenze dannose dell'inquinamento atmosferico sulla salute dei cittadini, sollecitò, invano, il Consiglio Comunale a deliberare (con la maggioranza assoluta dei consiglieri) l'indizione del referendum consultivo, previsto dal l'art. 21 dello Statuto comunale, affinché il Comune realizzasse un piano di interventi per potenziare la mobilità pulita alternativa all'auto, istituendo, tra l'altro, isole pedonali e zone a traffico limitato.

Nel silenzio del Consiglio Comunale, pensammo di costituire, anche con l'Associazione Mercato S. Severino bene comune (di cui abbiamo il piacere di avere qui con noi il presidente), un comitato per proporre il referendum consultivo, richiedendolo dal basso con la raccolta delle firme necessarie (*un ottavo della*

popolazione, da notare che l'aliquota è comprensiva anche dei cittadini che non hanno, per ragioni anagrafiche, il diritto di voto).

Ebbene, con amarezza dovemmo prendere atto che a Mercato S. Severino il referendum consultivo, pur previsto dallo Statuto comunale, di fatto non è azionabile dai cittadini, dal momento che l'apposita Commissione ivi prevista, delegata per la valutazione della ammissibilità della proposta referendaria, non è stata mai eletta dal Consiglio Comunale.

Vorrei concludere con il breve e appassionato racconto di un incontro

Si tratta del bel racconto che *Francesco Erbani* (scrittore e giornalista della redazione culturale di "*Repubblica*"), pubblica nel 2002, a proposito del benefico incontro fra *Giuseppe Galasso*, uomo colto e di prestigio, all'epoca sottosegretario al Ministero per i Beni Culturali, e *Paolo Maddalena*, all'epoca attivissimo sostituto procuratore generale presso la Corte dei Conti, socio di Italia Nostra.

Siamo nei primi mesi del 1984. <<Da qualche tempo Maddalena segnala accuratamente al ministero l'urgenza di adottare i piani paesistici previsti dalla legge del 1939 sulla tutela delle bellezze naturali per evitare che la difesa sia affidata ai soli vincoli imposti dalle soprintendenze, che sono pur sempre strumenti parziali e spesso fonte di disparità. Con una costanza e una cortesia da antico galateo burocratico, Maddalena si permette di insistere, facendo sommessamente presente che è un obbligo di quel ministero porre un freno preventivo, con i piani paesistici, allo scempio di molti territori, fissando una volta per tutte quali zone debbano restare integre. [. . .] Galasso ottiene dal ministro il via libera: si occuperà dei piani paesistici. Sceso nella sua stanza, chiede di parlare con Maddalena. Che alcuni giorni dopo è seduto di fronte a lui. Il contatto che *Iannello* sogna è avviato (*Antonio Iannello* nel 1985 diventerà segretario nazionale di Italia Nostra, n.d.r.). Galasso chiede a Maddalena di mettere a punto un provvedimento che di fatto assomigli a un piano paesistico per tutta l'Italia, una specie di regolamento generalizzato di

tutela del paesaggio. I suoi poteri di sottosegretario sono limitati, il quadro politico non è dei più favorevoli, ma l'urgenza è tanta: Galasso propone che si proceda con un atto amministrativo, un decreto ministeriale. Maddalena fa presente che lo strumento gli pare debole, che una legge potrebbe avere più efficacia. Ma si rende conto che una legge deve essere approvata dal Parlamento, che i tempi sarebbero troppo lunghi e massima l'incertezza di vederla approvata.

Da quel momento Maddalena si mette al lavoro per stendere il decreto. Iannello staziona nel suo ufficio di viale Mazzini. Gli segnala un rosario di orrori a danno dell'integrità di coste - nella costiera amalfitana, denuncia, il 90% delle case costruite negli ultimi anni è abusivo - di colline, greti e alvei di fiumi. Lui mette i casi e suggerisce i rimedi. Maddalena riveste la materia con l'abito della norma giuridica. Ogni zona delicata viene inserita in una tipologia e per la tipologia scatta una tutela *a priori*. Il contributo di Iannello è straordinario.

Il decreto Galasso viene emanato nel settembre del 1984. Impone un vincolo paesistico generalizzato, stabilendo che siano assolutamente inedificabili le coste, le sponde dei fiumi e dei laghi e poi le colline, montagne e ghiacciai. Molte parti di quel decreto risentono di una concezione del paesaggio che Iannello ha in comune con Maddalena e Galasso e che risale alla sua entità fisica determinata, materiale, non di semplice occasione contemplativa e neanche assimilabile a un oggetto sottoposto a valutazioni di mercato o dotato di rilievo economico e sociale. Si ritrova nel decreto il concetto di paesaggio come bene culturale e ambientale. E ricorrono in quel testo espressioni ricavate dalla relazione di Croce del 1920, quando si ricorda che le zone da tutelare “costituiscono di per se stesse, nella loro struttura naturale, il primo e irrinunciabile patrimonio di bellezze naturali e d'insieme dello stesso territorio nazionale”.

[. . .] Il provvedimento desta grande impressione. E la misura del suo rilievo e dell'efficacia è offerta dalle reazioni negative. Contro il provvedimento si scatenano molte giunte regionali, che lamentano un'intromissione dell'apparato ministeriale e che trovano ascolto nei Tar. Il decreto viene mutilato in

alcune sue parti. La palla torna al governo che decide di avocare la questione e prepara un decreto-legge (si tratta del decreto legge 27 giugno 1985, n. 312, n.d.r.). Da Palazzo Chigi esce però un testo molto deludente: il senso del provvedimento è snaturato, le opposizioni al decreto Galasso hanno trovato una validissima sponda.

Ma la partita non è chiusa. Il decreto deve essere convertito in legge dal Parlamento ed è in questi passaggi che Iannello, smessi gli abiti del giurista, indossa quelli del navigatore parlamentare. Il compito di ripristinare il testo originario non è semplice. [. . .] Antonio fa in modo che il decreto che porta la firma dello storico repubblicano, ulteriormente migliorato, venga trasferito in una serie di emendamenti al testo licenziato da Palazzo Chigi. [. . .] L'8 agosto del 1985, mentre a Montecitorio domina la fretta di sbaraccare e di partire per le vacanze, viene approvata la legge n. 431, che ancora oggi è uno dei pochi strumenti veramente efficaci in difesa del paesaggio.>>.¹

Spero di non avervi tediato troppo, vorrei solo ricordare che il Parlamento, in sede di conversione del decreto legge, stabilì che **le disposizioni della legge Galasso costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.**

Grazie Paolo.

Antonio Di Palma

¹ Francesco Erbani, *Uno strano italiano Antonio Iannello e lo scempio dell'ambiente*, Laterza, Roma-Bari, 2002, pagg. 106-108.