

[Interventi]



IL VALORE DEL PAESAGGIO COME PATRIMONIO CULTURALE **OMAGGIO A GIUSEPPE GALASSO**

di Emanuela Carpani*

Il 12 febbraio 2018 è mancato il professor Giuseppe Galasso. La rivoluzionaria legge che porta il suo nome (Legge 8 agosto 1985, n. 431) ha segnato da oltre trent'anni l'attività di tutela e di pianificazione paesaggistica nel nostro Paese. Chissà se qualcuno gli ha mai detto che il suo è uno dei cognomi più citati, quotidianamente, in tutte le Soprintendenze e in molti uffici tecnici comunali: quante volte al giorno, per motivi istruttori, ci chiediamo “Che tipo di vincolo c'è? Decreto o Galasso”? Innumerevoli. Le cosiddette *categorie Galasso* sono da decenni una consolidatissima fattispecie giuridica.

Un seminario per ricordare

La Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per il Comune di Venezia e Laguna ha ritenuto doveroso dedicare alla sua memoria la *Giornata Nazionale del Paesaggio* che si è tenuta in data 14 marzo 2018¹. Per quell'occasione lo stesso Ufficio ha organizzato un seminario con interventi che hanno riflettuto sul portato di quella disciplina, anche alla luce delle più recenti disposizioni normative intervenute in materia. Diversi funzionari della Soprintendenza hanno partecipato all'iniziativa: Ilaria Cavaggioni ha illustrato i più recenti progetti promossi dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (ora, dopo il deferimento delle funzioni amministrative in materia di turismo al Ministero delle Politiche Agricole, Ministero per i Beni e le Attività Culturali): gli Stati generali del paesaggio, il *Rapporto sullo stato delle politiche del paesaggio* e la *Carta nazionale del paesaggio*. Alessandra Turri ha presentato una relazione sul tema delle categorie Galasso nella pianificazione paesaggistica della Regione Veneto; Marianna Bressan ha riflettuto sul passaggio dalle cosiddette “zone m” (categoria Galasso riferita alle aree di interesse archeologico) ai progetti di “parco archeologico”; Elisabetta Norbiato ha trattato una categoria Galasso specifica, di più complessa architettura normativa, quale quella degli “usi civici”; Chiara Ferro ha ripercorso l'esperienza entusiasmante dei primissimi “decreti Galasso” con i quali è stato riconosciuto, per la laguna di Venezia, l'interesse paesaggistico nella sua accezione più ampia e di grande lungimiranza, nello stesso anno della promulgazione della legge (i noti DM 1 agosto 1985, *Dichiarazioni di notevole interesse pubblico riguardanti i comuni della gronda della laguna di Venezia*); Francesco Trovò, infine, ha presentato un contributo che rifletteva sull'evoluzione normativa in materia,

* **Direttore Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per il Comune di Venezia e Laguna**

¹ Si trattava della seconda edizione della *Giornata Nazionale del Paesaggio* istituita con DM 7 ottobre 2016, n. 457. Tra gli obiettivi dell'iniziativa si evidenziano i seguenti:

- richiamare il paesaggio quale valore identitario del Paese;
- trasmettere alle giovani generazioni il messaggio che la tutela del Paesaggio e lo studio della sua memoria costituiscono valori culturali ineludibili e premessa per un uso consapevole del territorio e uno sviluppo sostenibile.

Tali aspetti aderiscono anche con le finalità dell'*Anno europeo del patrimonio culturale* che si celebra proprio nel 2018 (Decisione UE 864/2017).



foto G. Marcoaldi

anche alla luce dei più recenti strumenti emanati: in particolare si è trattato del passaggio - epifanico e particolarmente significativo - dalle “categorie tutelate per legge” da Galasso alle “tipologie liberalizzate per legge” dal recente DPR 13 febbraio 2017, n. 31, *Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata*, con la conseguente accresciuta importanza delle normative di settore.

La volontà di ricordare la figura di Giuseppe Galasso ha dunque consentito di creare un momento di riflessione comune sulla sua eredità disciplinare ed amministrativa, in particolare sulla sua straordinaria e precoce intuizione del valore del paesaggio come patrimonio culturale.

Cenni biografici

Scorrendo la sua biografia, si notano i percorsi formativi, le esperienze professionali e politiche e anche alcune vicinanze specifiche con l'ambiente veneziano: intanto pochi sanno forse che Galasso era figlio di un artigiano vetraio di Napoli. Con molto impegno riuscì a lavorare e studiare fino a laurearsi in lettere con una tesi di storia medievale. Nella sua vita portò avanti contemporaneamente tre settori di attività:

- quello professionale - accademico (fu docente universitario a Salerno, Cagliari e Napoli dove divenne ordinario di storia medievale e moderna all'Università “Federico II”);



- quello politico (militò nel Partito Repubblicano Italiano, fu consigliere comunale a Napoli per oltre vent'anni, dal 1970 al 1993, e ricoprì anche il ruolo di assessore alla Pubblica Istruzione; per tre legislature, dal 1983 al 1994, fu deputato della Repubblica Italiana);
- quello giornalistico (fu apprezzato editorialista, collaborando con Corriere della Sera, La Stampa, Il Mattino, Il Sole 24 Ore, Il Mondo, L'Espresso, protagonista dei dibattiti culturali, diresse riviste come L'Acropoli). Tra le pubblicazioni, si ricordano per il tema di cui si tratta: *Beni e mali culturali* (Napoli 1996) e *La tutela del Paesaggio in Italia*, 1983-2005 (Napoli 2006).

² Cardini, 2018

Dal 1978 al 1983 fu Presidente della Biennale di Venezia e dal 1983 al 1987 (primo e secondo governo Craxi) fu sottosegretario di Stato del Ministero dei Beni Culturali e Ambientali (ministro in carica Antonio Gullotti).

Le innovazioni della “legge Galasso” (Legge 8 agosto 1985, n. 431)

Franco Cardini l'ha definita, senza alcuna esagerazione retorica, “esemplare miracolo di rigore e di equilibrio”². In un bell'articolo pubblicato su “Aedon” nel 2012, Girolamo Scialoja ha sottolineato come la stessa sia un atto amministrativo dettato - come si legge nella motivazione - dalla rilevata “assoluta necessità di evitare il crescente degrado del

³ Sciuolo, 2012

⁴ Bisogna anche ricordare la legge n. 179/1905 sulla protezione della pineta di Ravenna: con essa il paesaggio venne individuato per la prima volta quale bene da salvaguardare.

patrimonio ambientale, emerso anche alla constatazione delle forze politiche e sociali ed al livello parlamentare in occasione della discussione legislativa sul condono edilizio”, di fatto configurando un’ “illuministica reazione ad uno sviluppo edilizio realizzati nel nostro Paese nel corso del secondo dopoguerra non di rado in termini di abuso, sovente senza espressione di qualità”³.

Si trattava di una legge di conversione del DL 27 giugno 1985, n. 312, recante “disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale”. Si noti che era ancora utilizzato il termine “ambientale”, sia nel titolo del Ministero che nelle disposizioni di norma sul paesaggio: solo nell’anno successivo, nel 1986, fu istituito il Ministero dell’Ambiente, con competenze specifiche (di tipo ecologico) separate rispetto a quelle dei Beni Culturali (di tipo culturale e paesaggistico, ma non ecologico). Vi era stato in precedenza un primo tentativo da parte di Galasso, con il DM 21 settembre 1984, purtroppo bocciato dal TAR Lazio. Facendosi promotore della legge, Galasso stesso (che nel frattempo fu autore di Decreti Ministeriali che hanno imposto vincoli su diversi beni paesaggistici, detti “galassini”) palesava l’esigenza di dare un fondamento giuridico più solido all’azione di tutela.

La legge fu sottoposta a giudizio di costituzionalità, a seguito di ricorsi promossi dalle Regioni Veneto, Valle d’Aosta, Friuli Venezia Giulia e dalle Province Autonome di Bolzano e di Trento: la sentenza della Corte Costituzionale n. 151/1986 ne sancì la piena legittimità costituzionale.

Ma in quale momento dell’evoluzione normativa in materia di paesaggio si collocava la legge Galasso? Essa è stata la prima ad essere emanata dopo l’avvento della Repubblica, quasi cinquant’anni dopo la n. 1497/1939, cosiddetta “legge Bottai”. Quest’ultima aveva abrogato e inglobato la precedente legge n. 778/1922⁴ relativa alla tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico, promossa dal Ministro Benedetto Croce di cui Galasso fu grande estimatore. Nella relazione introduttiva, lo stesso Benedetto Croce affermava con forza la necessità di una regolamentazione a tutela delle bellezze naturali, come limite all’uso dissoluto del paesaggio quale “rappresentazione materiale e visibile della patria, coi suoi caratteri fisici particolari, con le sue montagne, le sue foreste, le sue pianure, i suoi fiumi, le sue rive, con gli aspetti molteplici e vari del suo suolo”. Montagne, foreste, pianure, fiumi, rive... le parole di Croce sembrano contenere in nuce l’elencazione delle “categorie Galasso”. Non solo. Secondo Croce, esisteva “nella difesa delle bellezze naturali un altissimo interesse morale e artistico che legittima l’intervento dello Stato”: in questa frase sembra di intravedere già l’intuizione del valore culturale (“morale ed artistico”) del paesaggio.

Galasso compì coraggiosamente una svolta radicale: la sua fu la prima legge organica per la difesa del territorio del nostro Paese, con una serie di innovazioni rispetto ai precedenti strumenti normativi. Innanzitutto, l’introduzione di categorie tutelate per legge:

- a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare;



ESEMPI
DI TRASFORMAZIONI
EVITATE GRAZIE
ALLA LEGGE GALASSO

Le immagini in questa pagina e nelle pagine seguenti provengono da progetti esaminati per i pareri paesaggistici. Non si tratta quindi di ipotesi, ma di render di progetti presentati per avere un nulla osta, evitato grazie alla "Legge Galasso" (legge 431/1985).

**A sinistra
Lottizzazione
su versante boscato.
In alto lo "stato di fatto";
in basso il progetto di
trasformazione respinto**



ESEMPI
DI TRASFORMAZIONI
EVITATE GRAZIE
ALLA LEGGE GALASSO

In questa pagina
Lottizzazione
in mezzo a un uliveto
su versante boscato.
In alto lo “stato di fatto”;
in basso il progetto
di trasformazione
respinto

Nella pagina seguente
Lottizzazione in riva
al lago. In alto
lo “stato di fatto”;
in basso il progetto
di trasformazione
respinto





⁵ “Caratteristica peculiare [della legge 431/1985] è l’aver disposto un’applicazione del vincolo paesistico della legge 1497/1939 che omette la fase di individuazione amministrativa del bene protetto [...] La sua individuazione non richiede un giudizio tecnico discrezionale [...] perché discende dall’appartenenza a tipologie territoriali qualificate da puri e semplici connotati geografici, rilevabili in concreto con operazioni tecniche di mero accertamento” (Alibrandi-Ferri 2001, pp. 89-90).

⁶ “Il dispositivo vincolistico delle zone di particolare interesse ambientale individuate *ex lege* si integra nel sistema della legge 1497/1939, avendo in comune con le bellezze naturali procedure, mezzi e obiettivi della tutela. Ma il sistema così integrato ha mutato il quadro di riferimento della protezione ambientale [...] [esso] non è più dominato dalla concezione estetica del Paesaggio [...] risultando ispirato alla difesa di un valore complessivo che considera le forme del paese in funzione storico - conoscitiva e che può ben definirsi [...] estetico - culturale” (Alibrandi-Ferri 2001, p. 90).

⁷ “L’autorizzazione di cui all’articolo 7 della legge 29.06.1939, n. 1497, deve essere rilasciata o negata entro il termine perentorio di sessanta giorni. Le regioni danno immediata comunicazione al Ministro per i beni culturali e ambientali delle autorizzazioni rilasciate e trasmettono contestualmente la relativa documentazione. [...] Il Ministro per i beni culturali e ambientali può in ogni caso annullare, con provvedimento motivato, l’autorizzazione regionale entro i sessanta giorni successivi alla relativa comunicazione” (art. 1).

- b) i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi;
- c) i fiumi, i torrenti, i corsi d’acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna;
- d) le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole;
- e) i ghiacciai e i circhi glaciali;
- f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi;
- g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall’articolo 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227;
- h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici;
- i) le zone umide incluse nell’elenco previsto dal DPR 13 marzo 1976, n. 448;
- l) i vulcani;
- m) le zone di interesse archeologico.

Da una tutela fatta a macchia di leopardo con i decreti *ex lege* 1497/1939 relativi alle “bellezze individue” o alle “bellezze d’insieme”, che coprivano una percentuale molto limitata del territorio nazionale, si passava ad una copertura di tutela di circa il 50% dello stesso territorio, in un solo colpo⁵. L’aumento in termini quantitativi delle autorizzazioni paesaggistiche fu davvero esponenziale, comportando un grande carico di lavoro sia per gli enti delegati prima e sub-delegati poi, ma anche per i funzionari delle Soprintendenze. Un’ulteriore innovazione, rispetto alle precedenti impostazioni normative, si ritrova nell’attenzione non solo al valore estetico del paesaggio italiano, ma anche al valore identitario culturale di intere categorie strutturanti lo stesso⁶.

La legge (abrogata con il *Testo Unico* DLGS 490/1999, ma di fatto in esso inglobata e tuttora vigente nei suoi effetti giuridici anche a seguito della trasposizione nel *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio* DLGS 42/2004, con le successive modifiche) non esclude l’attività edificatoria, ma la sottopone all’approvazione degli enti preposti alla tutela (essa interviene già in regime di delega di funzioni amministrative in materia di paesaggio alle Regioni ai sensi del DPR 616/1977). Al Ministero dei Beni Culturali e Ambientali veniva riservato un regime di controllo di legittimità e conseguente facoltà di annullamento, come ulteriore importante innovazione⁷. Tale regime durerà per oltre vent’anni, fino al 31 dicembre 2009, quando si passò al nuovo procedimento di autorizzazione paesaggistica subordinata all’acquisizione del parere (di merito) obbligatorio e vincolante della Soprintendenza.

Dopo la prima legge comprendente il condono edilizio (Legge 47/1985), la legge Galasso



ESEMPI
DI TRASFORMAZIONI
EVITATE GRAZIE
ALLA LEGGE GALASSO

**Lottizzazione
su versante montano.
In alto lo "stato di fatto";
in basso il progetto
di trasformazione
respinto**



ESEMPI
DI TRASFORMAZIONI
EVITATE GRAZIE
ALLA LEGGE GALASSO

Colorazioni incongrue.
In alto lo "stato di fatto";
in basso il progetto
di trasformazione
respinto



esclude forme di sanatoria e prevede, per le opere realizzate in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, solo l'ordine di rimessa in pristino e le sanzioni pecuniarie. Essa introduceva inoltre per le Regioni l'obbligo di redazione del Piano Paesaggistico⁸ e la possibilità di stilare l'elenco dei tratti di fiumi derubricati per la loro irrilevanza ai fini paesaggistici⁹.

Grazie a tutte queste innovazioni, la legge fruttò a Galasso la definizione di "Padre del Paesaggio come bene culturale".

Se ripenso alla mia esperienza professionale, se non ci fosse stata la legge Galasso non avremmo potuto fare nulla, come uffici ministeriali, in molti casi in cui siamo invece intervenuti per evitare trasformazioni territoriali incongrue (si vedano gli esempi). È solo grazie a lui e alla sua legge che da oltre trent'anni, prima in regime di controllo di legittimità e dal 2010 in regime di parere di merito, le Soprintendenze hanno potuto seguire diffusamente, su buona parte del territorio nazionale (coste marittime e lacuali, rive dei fiumi, montagne, boschi, parchi, contesti di giacenza di aree archeologiche, ecc.), le opere che comportavano modifiche dell'aspetto esteriore dei luoghi. In alcuni casi le azioni di tutela sono andate a buon fine, in altri casi no, anche per gli effetti del contenzioso che ha spesso visto l'azione del Ministero vanificata dagli esiti del giudizio amministrativo.

Più difficile è invece stata l'applicazione di questa legge nel campo della pianificazione paesaggistica. Nonostante la scadenza al 31 dicembre 1986, ancora oggi sono pochissime le Regioni che hanno completato l'iter pianificatorio e quelle che lo stanno portando avanti faticano a chiudere, più o meno rapidamente, gli adempimenti previsti. Peccato. È un'occasione mancata di vera condivisione degli obiettivi di qualità paesaggistica, che sono *in primis* obiettivi di qualità di vita.

Riferimenti bibliografici

- Tommaso Alibrandi, Piergiorgio Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Milano 2001
- Michele Bray, *La nozione giuridica di paesaggio e la sua evoluzione*, in "Nel diritto. Rivista trimestrale di diritto", www.neldiritto.it
- Franco Cardini, *Addio a Galasso, lo storico che cambiò l'idea di paesaggio*, in "Avvenire", 13 febbraio 2018
- Lucio D'Alessandro, *Galasso, lezioni di futuro dalla Storia al Paesaggio*, in "Il Mattino di Napoli", 14 febbraio 2018, p. 23
- Barbara Fenni, *Tutela del paesaggio ed esigenze di semplificazione*, www.ambienteditto.it
- Giuseppe Galasso, *Beni e mali culturali*, Napoli 1996
- Giuseppe Galasso, *La tutela del Paesaggio in Italia, 1983-2005*, Napoli 2006
- Girolamo Sciullo, *I vincoli paesaggistici ex lege: origini e ratio*, in "Aedon", n. 1-2, 2012, www.aedon.mulino.it
- Francesco Scoppola, *L'eredità di Giuseppe Galasso. In difesa del paesaggio italiano*, in "L'Osservatore Romano", 14 febbraio 2018, p. 5

8 Art. 1-bis. - 1. Con riferimento ai beni e alle aree elencati dal quinto comma dell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, come integrato dal precedente articolo 1, le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali, da approvarsi entro il 31 dicembre 1986.

9 Art. 1-quater. - 1. In relazione al vincolo paesaggistico imposto sui corsi d'acqua ai sensi del quinto comma, lettera c), dell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, come integrato dal precedente articolo 1, le regioni, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, determinano quali dei corsi d'acqua classificati pubblici, ai sensi del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, possono, per la loro irrilevanza ai fini paesaggistici, essere esclusi, in tutto o in parte, dal predetto vincolo, e ne redigono e rendono pubblico, entro i successivi trenta giorni, apposito elenco