

1. Le origini giuridiche e la fondamentale idea di Benedetto Croce

LEGGE 12 giugno 1902, n. 185

Portante disposizioni circa la tutela e la conservazione dei monumenti ed oggetti aventi pregio d'arte o di antichità'.

Nunzio Nasi, giurista, ministro della pubblica istruzione



Salvatore Corso

L'uomo dello scoglio Nunzio Nasi

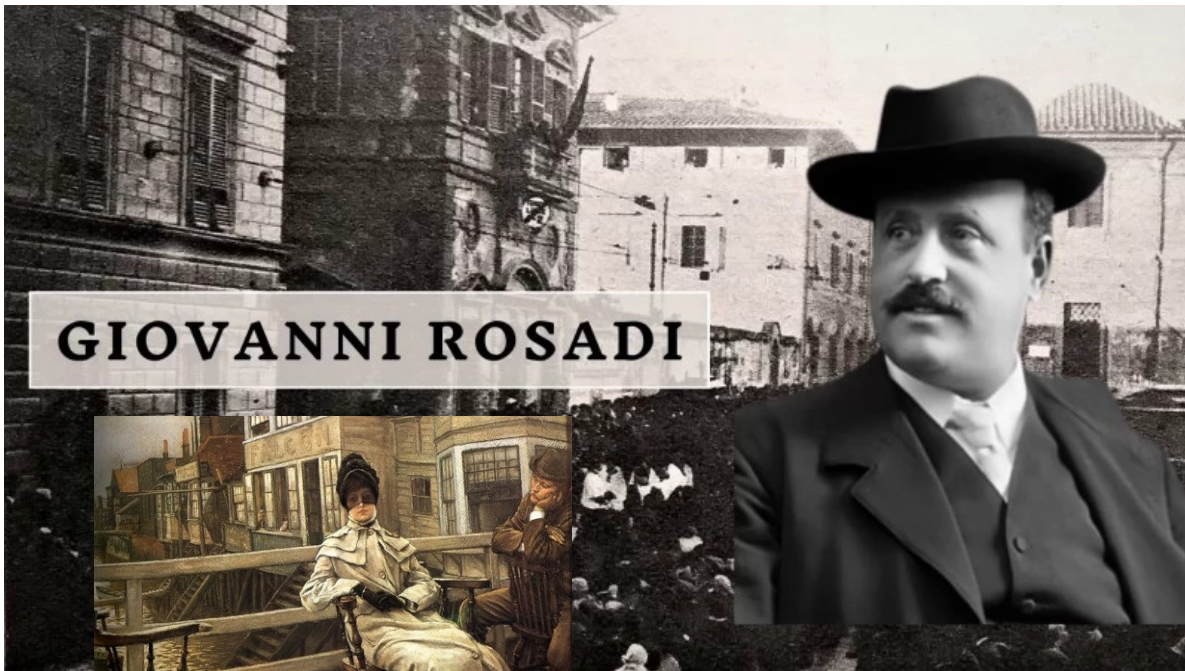
Storia di un politico siciliano
dall'unità d'Italia al fascismo



LEGGE 20 giugno 1909 , n. 364

Le antichità e le belle arti.

(Giurista, toscano, sottosegretario
al Ministero della pubblica istruzione)

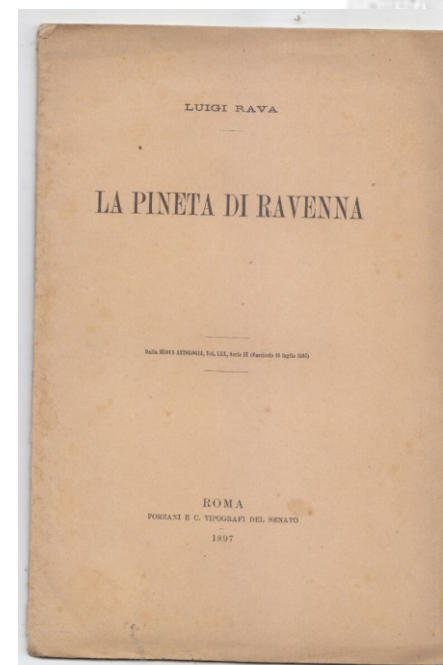
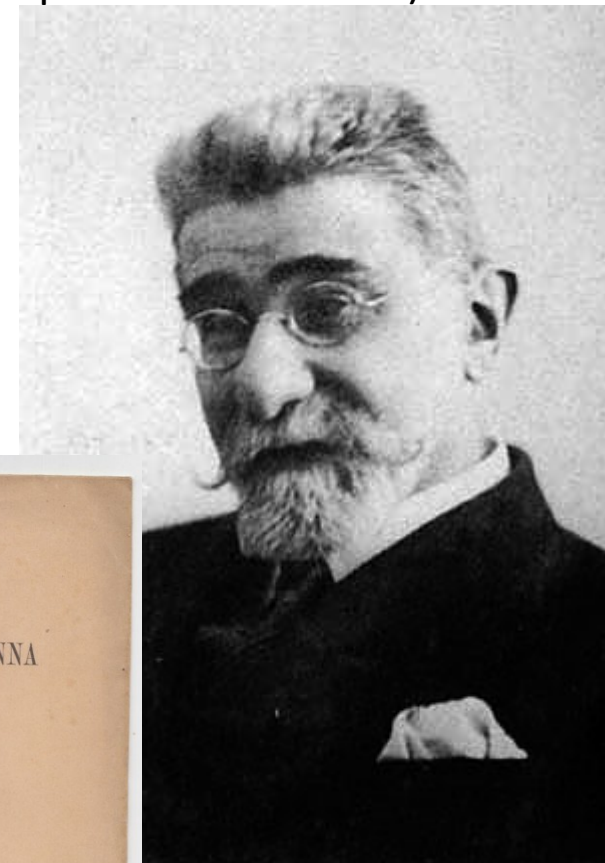


GIOVANNI ROSADI

Giovanni Rosadi
NOTE IN MARGIN

OpenCulture

(Luigi Rava, Ministro della
pubblica istruzione)



La legge del 1922, di ispirazione crociana

Benedetto Croce (1866-1952) (Ministro p.i. 1920/21) : «E se dalla civiltà moderna si sentì il bisogno di difendere, per il bene di tutti, il quadro, la musica, il libro, non si comprende, perché siasi tardato tanto a **impedire che siano distrutte o, manomesse** le **bellezze della natura**, che danno all'uomo entusiasmi spirituali così puri e sono in realtà ispiratrici di opere eccelse».



LEGGE 11 GIUGNO 1922, n. 778
PER LA TUTELA DELLE BELLEZZE NATURALI E DEGLI IMMOBILI DI
PARTICOLARE INTERESSE STORICO
(PUBBLICATA NELLA GAZZETTA UFFICIALE N. 148 DEL 24 GIUGNO 1922)

2. Le leggi «gemelle» del 1939, rimaste in vigore sino al 1999
(in particolare è qui rilevante la legge sulle «bellezze naturali»)



Giuseppe Bottai
Ministro educazione nazionale



Leggi «gemelle» del 1939

Legge 1 giugno 1939, n. 1089 Tutela delle cose
d'interesse artistico o storico.

Legge 29 giugno 1939, n. 1497

"Protezione delle bellezze naturali"



Legge che introduce un procedimento per l'emanazione di provvedimenti amministrativi di **vincolo paesaggistico** di determinati beni immobili, privati o pubblici (è indifferente).

«Beni vincolati»: **art. 7** «I proprietari, possessori o detentori, a qualsiasi titolo, dell'immobile, il quale sia stato oggetto» di provvedimento di vincolo paesaggistico «non possono distruggerlo né introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio a quel suo esteriore aspetto che è protetto». «Essi, pertanto, debbono presentare i progetti dei lavori che vogliano intraprendere alla competente Soprintendenza e astenersi dal mettervi mano sino a tanto che non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione». **Art. 16** «**Non è dovuto indennizzo** per i vincoli (paesaggistici) imposti agli immobili di proprietà privata»

3. L'entrata in vigore della Costituzione (1948) e quindi la necessità di comprendere se la legislazione ordinaria è coerente con i principi costituzionali

- È costituzionale il «mancato indennizzo» in caso di vincolo paesaggistico del bene?
- Il vincolo riduce la libertà del privato sul bene e assomiglia quindi ad un «esproprio»
- Si consideri per esempio il divieto di edificare e di modificare l'assetto di un parco di una Villa storica, di proprietà privata (non si tratta di esproprio del bene ma viene sottratto un diritto inerente alla proprietà privata: il diritto di edificare)



(Villa e Parco Barbarigo a Galzignano Terme - Colli Euganei – proprietà Pizzoni Ardemani)

- La Costituzione, all'art. 42, afferma che «la proprietà privata può essere espropriata per motivi di interesse generale, salvo indennizzo»

4. La qualificazione (giuridicamente rilevante) del bene paesaggistico

LEGGE COSTITUZIONALE 26 febbraio 1948 , n. 5. Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

Art. 11

Le Province hanno la potestà di emanare norme legislative entro i limiti indicati nell'art. 4, sulle seguenti materie:

- 1) ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto;
- 2) istruzione postelementare e di avviamento professionale ad indirizzo agrario, commerciale ed industriale;
- 3) toponomastica, fermo restando l'obbligo della bilinguità nel territorio della provincia di Bolzano;
- 4) usi e costumi locali e istituzioni culturali (biblioteche, accademie, istituti, musei) aventi carattere provinciale;
- 5) manifestazioni artistiche locali;
- 6) urbanistica e piani regolatori;
- 7) tutela del paesaggio;
- 8) usi civici;
- 9) ordinamento delle minime proprietà culturali, anche agli effetti dell'[art. 847 del Codice civile](#); ordinamento dei "masi chiusi" e delle comunità familiari rette da antichi statuti o consuetudini;
- 10) artigianato;
- 11) case popolari;
- 12) porti lacuali;
- 13) fiere e mercati;
- 14) opere di pronto soccorso per calamità pubbliche.

ARTICOLO 42 DELLA COSTITUZIONE ITALIANA (1948)

La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati.

La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e **i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale** e di renderla accessibile a tutti.

La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per **motivi d'interesse generale**.

Articolo 9 comma 2 della Costituzione

«La Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione»

paesaggio, inteso come beni ambientali





AUTONOME
PROVINZ
BOZEN
SÜDTIROL



PROVINCIA
AUTONOMA
DI BOLZANO
ALTO ADIGE

**L.P. 24 luglio 1957, n. 8.
Tutela del paesaggio.**

.....

Art. 15.

Non è dovuto indennizzo per i vincoli
imposti agli immobili di proprietà privata a
norma dei precedenti articoli.



Corte costituzionale, sentenza 9 maggio 1968, n. 56

«i **beni** immobili qualificati di **bellezza naturale** hanno valore paesistico per una circostanza che dipende dalla loro localizzazione e dalla loro inserzione in un complesso che ha **in modo coessenziale** le qualità indicate dalla legge. Costituiscono cioè una **categoria che originariamente** è di interesse pubblico, e l'amministrazione, operando nei modi descritti dalla legge rispetto ai beni che la compongono, non ne modifica la situazione preesistente, ma acclara la corrispondenza delle concrete sue qualità alla prescrizione normativa. Individua il bene che essenzialmente è soggetto al controllo amministrativo del suo uso, in modo che **si fissi in esso il contrassegno giuridico** espresso dalla **sua natura** e il bene assuma l'indice che ne rivela all'esterno le qualità; e in modo che sia specificata la maniera di incidenza di tali qualità sull'uso del bene medesimo.

... (segue Corte cost., sent. 56 del 1968). Nell'ipotesi di vincolo paesistico su beni che hanno il carattere di bellezza naturale, la pubblica amministrazione, dichiarando un bene di pubblico interesse o includendolo in un elenco, non fa che esercitare una potestà che le è attribuita dallo stesso regime di godimento di quel bene, così che le sia consentito di confrontare il modo di esercizio di alcune facoltà inerenti a quel godimento con l'esigenza di conservare le qualità che il bene ha connaturali secondo il regime che gli è proprio e di prescrivere adempimenti coordinati e correlativi a tali esigenze. L'amministrazione **può anche proibire in modo assoluto di edificare sulle aree vincolate che siano considerate fabbricabili**. Ma, in tal caso, essa non comprime il diritto sull'area, perché **questo diritto è nato con il corrispondente limite e con quel limite vive**; né aggiunge al bene qualità di pubblico interesse non indicate dalla sua indole e acquistate per la sola forza di un atto amministrativo discrezionale, com'è nel caso dell'espropriazione considerata nell'art. 42, terzo comma, della Costituzione, sacrificando una situazione patrimoniale per un interesse pubblico che vi sta fuori e vi si contrappone



Corte costituzionale, sentenza 9 maggio 1968, n. 56

«i **beni** immobili qualificati **bellezza naturale** hanno valore paesistico per una circostanza che dipende dalla loro localizzazione e dalle loro fattezze che hanno **in modo coessenziale** le qualità indicate dalla legge. Costituiscono cioè una **categoria che originariamente** è di interesse pubblico, e l'amministrazione non ne modifica la situazione preesistente, ma acclara la corrispondenza delle concrete sue qualità alla prescrizione normativa. Individua il bene in modo che **si fissi in esso il contrassegno giuridico** espresso dalla **sua natura**.

L'amministrazione **può anche proibire in modo assoluto di edificare sulle aree vincolate che siano considerate fabbricabili**. Ma, in tal caso, essa non comprime il diritto sull'area, perché **questo diritto è nato con il corrispondente limite e con quel limite vive**.

Il provvedimento di vincolo paesaggistico, non aggiunge al bene qualità giuridiche che prima del provvedimento il bene non aveva, ma svela le qualità intrinseche del bene, ovvero la sua natura, la sua indole

Provvedimento di **vincolo** è «**dichiarativo-certificativo**» (non «costitutivo» di un nuovo stato del bene, giuridicamente rilevante)





Provvedimento che accerta e certifica
che si tratta di un quadro di Tiziano
Vecellio, «uomo dal guanto», 1522

Provvedimento dichiarativo della qualità
intrinseca del bene, che per ciò stesso non
ammette revoca



«provvedimento che accerta e certifica che
quell'area è del paesaggio» Con il provvedimento di
vicolo si fissa su un determinato bene il contrassegno
giuridico espresso dalla sua natura e il bene assume
così l'indice che ne rivela definitivamente le qualità
(Pineta marina della località Cavallino – Treporti,
D.M. 13 luglio 1964, provvedimento di vincolo
paesaggistico)

Provvedimento dichiarativo della qualità intrinseca del bene, che neppure ammette
modifiche di tipo «riduttivo»



5. Beni vincolati per legge



Decreto-legge 312 del 1985 convertito nella legge 431 del 1985

"Sono sottoposti a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497:

- a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare;
- 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 ed i corsi d'acqua iscritti negli elenchi di cui al 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 piede 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;
- h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici;
- i) le zone umide;
- l) i vulcani;
- m) le zone di interesse archeologico.



Corte costituzionale , sent. 24 giugno 1986, n. 151 - La normativa impugnata proprio per l'estensione e la correlativa intensità dell'intervento protettivo - imposizione del vincolo paesistico (e quindi preclusione di sostanziali alterazioni della forma del territorio) in ordine a vaste porzioni e a numerosi elementi del territorio stesso individuati secondo tipologie paesistiche o morfologiche rispondenti a criteri largamente diffusi e consolidati nel lungo tempo - introduce una **tutela del paesaggio improntata a integralità e globalità**, vale a dire implicante una riconsiderazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce e in attuazione del valore estetico-culturale. Una tutela così concepita è **aderente al precetto dell'art. 9 Cost.**, il quale, secondo una scelta operata al più alto livello dell'ordinamento, assume il detto valore come primario, cioè come **insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro.**



Corte costituzionale , sent. 24 giugno 1986, n. 151

... primarietà del valore estetico-culturale ed esigenza di una piena e pronta realizzazione di esso

... l'urbanistica viene ... limitata dal rispetto del valore estetico-culturale e piegata a realizzarlo

... gli aspetti della normativa denunciata riflettono il fine, proprio della legge, di influire sulle scelte, da adottare , **sia urbanistiche che economiche (edilizie, industriali, agricole ecc.) in funzione della primarietà del valore estetico – culturale**

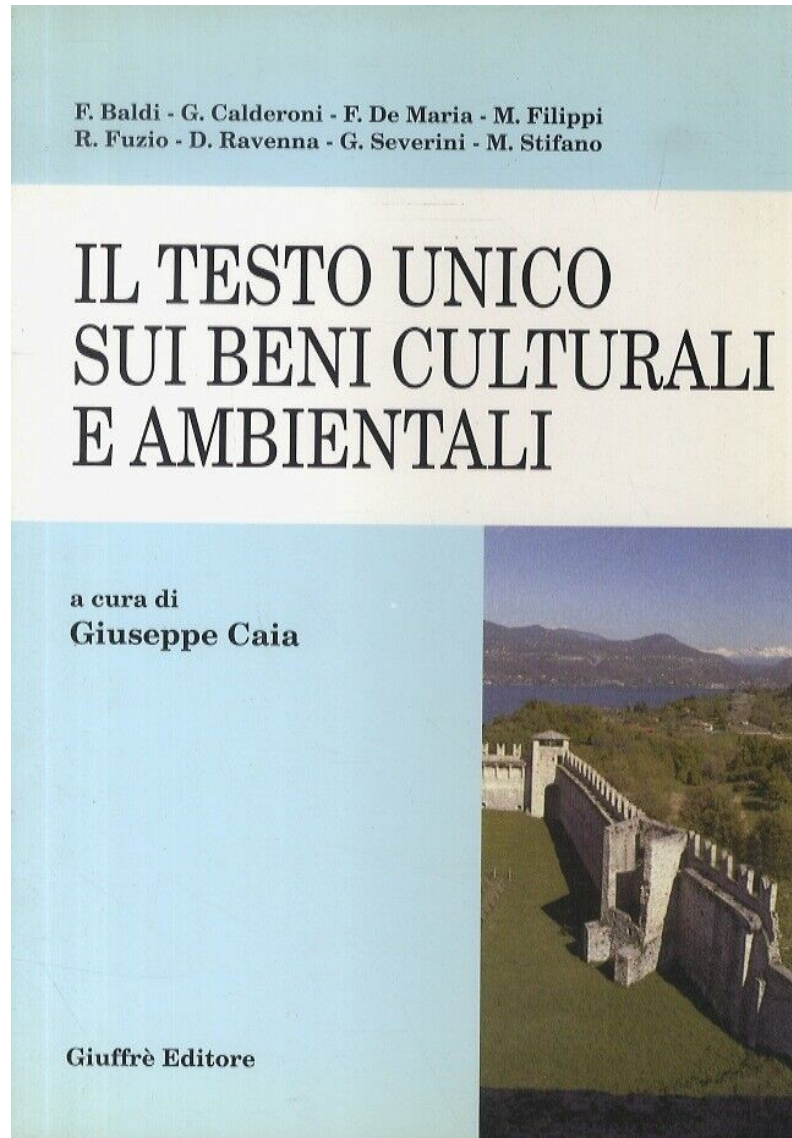
... è proprio **tale primarietà** - la quale impedisce di subordinare l'interesse estetico-culturale a qualsiasi altro, ivi compresi quelli economici, nelle valutazioni concernenti i reciproci rapporti - a costituire la scelta di fondo della normativa e a manifestarne la rilevanza economico-sociale.

Va a quest'ultimo proposito ricordato come, ... anche in riferimento a considerazioni espresse nei lavori preparatori a proposito di inversioni di tendenza manifestatesi nella coscienza sociale circa i rapporti fra interesse alla qualità della vita e ad altri interessi, la legge appare diretta e idonea a influire profondamente su scelte d'ordine economico-sociale

6. La prima legge di unione delle disposizioni legislative

DECRETO LEGISLATIVO 29 ottobre 1999, n. 490

Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352.



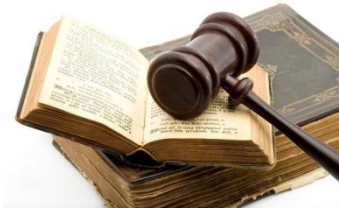
Franco Bassanini

7. La seconda legge di unione delle disposizioni legislative (il diritto vigente)

Nel diritto vigente,
le norme della legge del 1939 e del decreto-legge del 1985
sono collocate nel
**decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 –
CODICE DEI BENI CULTURALI E DEL PAESAGGIO**



Giuliano Urbani



Beni con vincolo paesaggistico

- per **provvedimento amministrato**
- per **legge**
- per **decisione di piano regionale**
(paesaggistico)



Beni vincolati per provvedimento amministrativo

Articolo 136 *Immobili ed aree di notevole interesse pubblico*

1. Sono soggetti alle disposizioni di questo Titolo per il loro notevole interesse pubblico:

- a) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali;
- b) le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del presente codice, che si distinguono per la loro non comune bellezza;
- c) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici;
- d) le bellezze panoramiche e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.

(beni individuali e «beni d'insieme»)

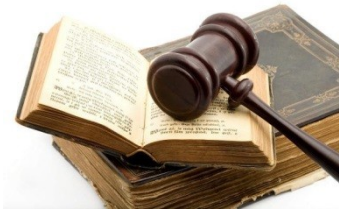


Beni vincolati per legge

Articolo 142 *Aree tutelate per legge*

1. Sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo:

- a) i **territori costieri** compresi **in una fascia della profondità di 300 metri** dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare;
- 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 r.d. n. 1775 del 1933, **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;
-



Beni vincolati per legge

Articolo 142 *Aree tutelate per legge*

.....

- 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**;
- h) le **aree** assegnate alle **università agrarie** e le zone gravate da **usi civici**;
- i) le **zone umide**;
- l) i **vulcani**;
- m) le **zone di interesse archeologico**.

n.b.: assumono vincolo paesaggistico anche aree già vincolate (o protette) secondo altro regime: parchi, riserve, foreste, boschi [*doppio vincolo*]



Articolo 143 *Piano paesaggistico*

1. L'elaborazione del piano paesaggistico comprende almeno:

- a) **ricognizione** del territorio oggetto di pianificazione, mediante l'analisi delle sue caratteristiche paesaggistiche, impresse dalla natura, dalla storia e dalle loro interrelazioni, ai sensi degli artt. 131 e 135 [***vedi infra: ricognizione orientata del territorio e con probabile individuazione di ulteriori siti***];
- b) **ricognizione** degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 [**beni già vincolati per provvedimento amministrativo**], loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'art. 138, comma 1, fatto salvo il disposto di cui agli artt. 140, comma 2, e 141 bis;
- c) **ricognizione** delle aree di cui al comma 1 dell'art. 142 [**beni già vincolati per legge, da individuare precisamente**], loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione;

.....



Beni vincolati per decisione di piano

Articolo 143 *Piano paesaggistico*

.....

d) **eventuale individuazione di ulteriori immobili od aree, [non ricognitivo ma innovativo]** di notevole interesse pubblico a termini dell'art. 134, comma 1, lettera c), loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'art. 138, comma 1;

e) individuazione di eventuali, **ulteriori contesti**, diversi da quelli indicati all'art. 134, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione **[non ricognitivo ma innovativo]**;

f) **[studi]** analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio ai fini dell'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, nonché comparazione con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo;

g) **[prescrizioni]** individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela;

h) **[prescrizioni]** individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate;

i) **[prescrizioni]** individuazione dei diversi ambiti e dei relativi obiettivi di qualità, a termini dell'art. 135, comma 3.

Legge regionale del Lazio 22 ottobre 2018, n. 7, dispone l'ampliamento dell'area del «Parco regionale dell'Appia antica»

(n.b.: I parchi e le riserve naturali sono aree vincolate, come aree **di natura paesaggistica**)



REGIONE LAZIO





Comune di Marino

Città Metropolitana di Roma Capitale

19 dicembre 2018, Provvedimento di diniego del permesso di costruire in area del «Divino Amore», nei riguardi di «**Ecovillage**», «**Futuro Immobil Italia**», «**Dea Capital Real Estate**» ed altre imprese, ancorché nel 2011 fosse stato sottoscritto tra Ecovillage e le istituzioni pubbliche Programma integrato di intervento (PRINT) da realizzarsi nella località «Divino Amore»



Articolo 134 Cost.

La Corte costituzionale giudica:

sulle controversie relative alla **legittimità costituzionale delle leggi** e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e **delle Regioni**;

Corte cost. Sent. 276 del 2020



La Corte:

La tesi, secondo cui un'area avente pregio ambientale non potrebbe essere tutelata qualora sia interessata da un **progetto edificatorio** oggetto di uno strumento urbanistico attuativo **già approvato** [già prima dell'ampliamento del Parco!], non può essere condivisa perché attribuisce alla pianificazione urbanistica un valore preclusivo del pieno dispiegarsi della tutela ambientale e ciò contraddice la funzione stessa dei vincoli aventi tale ultima finalità.

E' indubbio che la sottoposizione a vincolo ambientale-paesaggistico – quale è quello derivante dall'istituzione o **ampliamento di un parco**, in quanto diretto a conservare e proteggere il valore ambientale-paesaggistico riconosciuto all'area interessata – **mira a realizzare interessi di rango costituzionale**, quali quelli protetti dall'art. 9, secondo comma, e dall'art. 32 Cost., che questa Corte ha [già] qualificato come «**valori costituzionali primari**» [supremi].

Alla realizzazione di questo obiettivo **non può**, all'evidenza, **opporsi l'eventuale approvazione di un progetto di trasformazione edilizia**, che, ove realizzata, metterebbe a repentaglio il pregio ambientale dell'area e si porrebbe quindi in contraddizione con l'avvenuto riconoscimento del suo valore. **L'aspettativa edificatoria dei privati non può dunque essere considerata un elemento idoneo a impedire il pieno esplicarsi della tutela del bene riconosciuto di valore ambientale.**



REGIONE LAZIO

«edilizia residenziale di pregio e ad uso turistico», interesse del privato
(sentenza 276 2020) (prevalenza dell'interesse paesaggistico)