

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)



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 introdurre modificazioni che rechino pregiudizio a quel suo esteriore aspetto che è protetto». «Essi, pertanto, debbono presentare i progetti dei lavori che vogliono 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»

- 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»

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 coesenziale** 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

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 che non ammette revoca



Villa Degli Armeni-Cotoni
Riviera Del Brenta (Venezia)

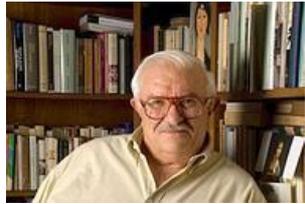
Con il provvedimento di vicolo si fissa su un determinato bene il contrassegno giuridico espresso dalla sua natura e il bene assume così l'indice che ne rivela definitivamente le qualità (Villa e Parco Vitali, Flangini a Fiesso d'Artico)



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



**Art. 9 Cost.
«tutela paesaggio»**

**Altri valori costituzionali,
eventualmente antagonisti**

E' più forte:

- il valore costituzionale del paesaggio (Art. 9 Cost.)
- Altri valori costituzionali, eventualmente antagonisti



decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 1985, n. 431

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.



REGIONE VENETO



Art. 5 - (Contenuti del Piano Territoriale Regionale di Coordinamento) l.r. n. 61 del 1985 (norme per l'assetto e l'uso del territorio), come modificato dalla l.r. n. 9 del 1986

Il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento, redatto sulla base del Programma Regionale di Sviluppo, provvede, con riferimento esclusivo alle competenze regionali e nel rispetto di quelle nazionali, a:

1) indicare le zone e i beni da destinare a particolare disciplina ai fini della difesa del suolo e della sistemazione idrogeologica, della **tutela delle risorse naturali, della salvaguardia e dell'eventuale ripristino degli ambienti fisici, storici e monumentali**, della prevenzione e difesa dall'inquinamento, prescrivendo gli usi espressamente vietati e quelli compatibili con le esigenze di tutela, nonché le eventuali modalità di attuazione dei rispettivi interventi;

Art. 6 - (Elaborati del Piano Territoriale Regionale di Coordinamento).

Il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento è formato da:

....

c) le zone di interesse paesaggistico, storico, artistico e monumentale, ivi comprese le « vaste località » di cui alla L. 29 giugno 1939, n. 1497;



REGIONE VENETO



**Art. 32 - (Adozione e approvazione del Piano Territoriale Regionale di Coordinamento
l.r. n. 61 del 1985 (norme per l'assetto e l'uso del territorio))**

Il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento è adottato dalla Giunta regionale.

....

Il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento è approvato con legge regionale

Comma modificato dalla l.r. n. 9 del 1986

Il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento è approvato con deliberazione del
Consiglio regionale



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**





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 provvedimento amministrativo

(Procedimento ordinario):

- 1) Iniziativa solo pubblica: * dei componenti di parte ministeriale o regionale della Commissione regionale per il paesaggio, o * di altri enti pubblici territoriali interessati (art. 138)
- 2) Valutazione della Commissione regionale per il paesaggio e relativa proposta di provvedimento dichiarativo di notevole interesse pubblico paesaggistico (art. 138)
- 3) Provvedimento della Giunta regionale di dichiarazione di notevole interesse pubblico paesaggistico del bene individuale o dell'area (bene d'insieme) (art. 140 e art. 45 ter l.r. 11 del 2004)

(Procedimento ministeriale):

- 1) Iniziativa del sovrintendente competente per territorio (art. 138)
- 2) Parere della Commissione regionale per il paesaggio (art.138 e art. 45 octies l.r. 11/2004)
- 3) Provvedimento della Giunta regionale di dichiarazione di notevole interesse pubblico paesaggistico del bene individuale o dell'area (bene d'insieme) (art. 138)

Art. 45 octies (l.r. 11 del 2004) - Commissione regionale per il paesaggio.

1. In attuazione dell'articolo 137 del Codice è istituita, presso la Giunta regionale, la Commissione regionale per il paesaggio.
2. La Commissione regionale per il paesaggio è composta da:
 - a) il **dirigente della struttura della Giunta regionale** competente in materia di paesaggio, con funzione di presidente, o un suo delegato;
 - b) un **funzionario della struttura della Giunta regionale** competente in materia di paesaggio;
 - c) il **direttore regionale del ministero** per i beni e le attività culturali;
 - d) il **soprintendente per i beni architettonici e per il paesaggio competente per territorio**;
 - e) il **soprintendente per i beni archeologici competente per territorio**;
 - f) **due esperti in materia di paesaggio designati dalla Giunta regionale** tra soggetti di qualificata, pluriennale e documentata professionalità ed esperienza nella materia della tutela del paesaggio, di norma scelti nell'ambito delle terne proposte dalle università aventi sede in regione, dalle fondazioni aventi per statuto finalità di promozione e tutela del patrimonio culturale e dalle associazioni portatrici di interessi diffusi individuate ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di ambiente e danno ambientale;
 - g) un **rappresentante del competente comando regionale del Corpo forestale dello Stato**, nei casi in cui la proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico riguardi boschi, foreste, filari, alberate o alberi monumentali.



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*]



Beni vincolati per decisione di piano regionale (paesaggistico)

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 necessaria 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 regionale (paesaggistico)

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.



Beni vincolati per decisione di piano regionale (paesaggistico)

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 [*ricognizione orientata del territorio e necessaria individuazione di ulteriori siti?*];

(ricognizione orientata del territorio)

Piano regionale urbanistico-paesaggistico deve essere volto, fra l'altro:

- a) Allo sviluppo territoriale sostenibile (art. 133)
- b) Al minor consumo del territorio (art. 135, co. 4, lett. c)

(necessaria individuazione di ulteriori siti)

Piano regionale urbanistico-paesaggistico deve essere volto, fra l'altro:

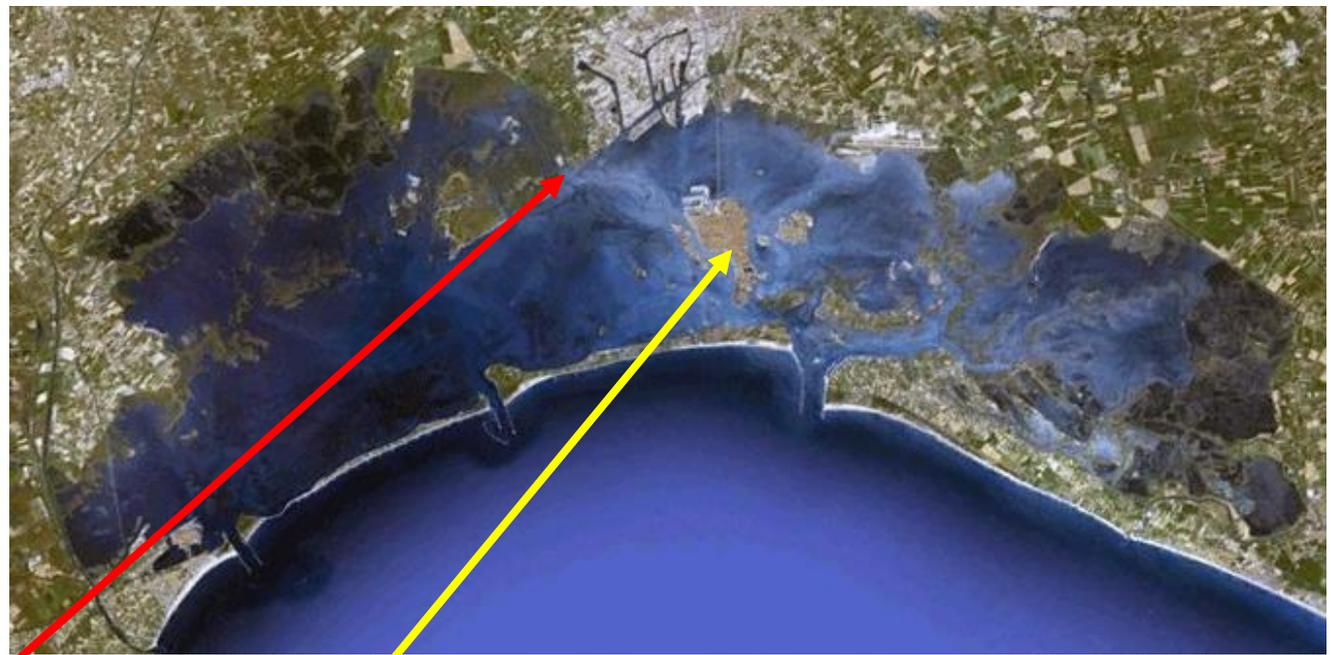
- a) Alla salvaguardia dei **paesaggi rurali** (art. 135, co. 4, lett. d);
- b) Alla salvaguardia dei siti inseriti nella **lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO** (art. 135, co. 4, lett. d)



UNESCO: è l'Organizzazione – ente – delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura, che si occupa della «protezione sul piano mondiale del patrimonio culturale e naturale», istituita con Trattato internazionale di Londra del 16 novembre 1945. Con il trattato internazionale di Parigi del 16 novembre 1972, reso esecutivo in Italia, con legge n. 184 del 1977, viene introdotta la disciplina per i siti Unesco, siti che costituiscono il patrimonio culturale di valore universale (d'interesse dell'umanità intera).

- Lista Unesco include quasi 1.000 siti a livello mondiale, 50 dei quali sono italiani (l'Italia detiene il maggior numero di siti, e 7 in tutto o in parte sono veneti:
- Le Dolomiti (in parte venete);
- Venezia e la sua Laguna;
- L'Orto botanico di Padova;
- La Città di Vicenza e le Ville del Palladio in Veneto;
- La Città di Verona;
- Il Delta del Po (in parte veneto)
- Le Colline del Prosecco in Provincia di Treviso

Venezia e la sua Laguna



Torre di Pierre Cardin in Laguna

- 245 metri di altezza (alta più del doppio del Campanile di San Marco)
- 60 piani abitabili

Compatibile con lo sviluppo territoriale sostenibile ?



Rendering de il Palais Lumiere

Venezia e la sua Laguna



- Sito Unesco e come tale dovrebbe far parte del piano paesaggistico (bene di notevole interesse paesaggistico (art. 135, 143 codice)
- Tra le aree vincolate per legge (art. 142 codice): i **territori costieri e lacuali** compresi in **una fascia della profondità di 300 metri** (vanno evidentemente compresi i territori lagunari)

... la risposta circa la compatibilità o meno della Torre andrebbe data nel rispetto delle discipline giuridiche fondamentali ... non è decisione che può essere lasciata alla mera discrezionalità politica ...



.....

Piano regionale urbanistico-paesaggistico deve essere volto, fra l'altro:

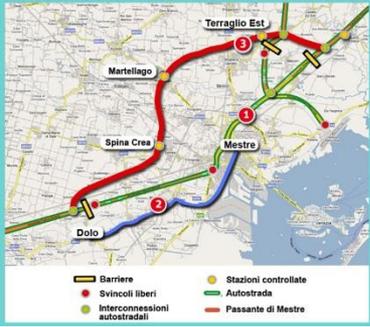
a) Alla salvaguardia dei **paesaggi rurali** (art. 135, co. 4, lett. d) ...



(principi giuridici di riferimento)

- sviluppo territoriale sostenibile (art. 133, codice)
- Valore paesaggistico **insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro** (Corte cost. sent. 151 del 1986), in base all'art. 9 della Costituzione (... *presa sul serio*)
- (e ora indicato) Salvaguardia dei territori rurali (art. 135 codice)

Ambiente e sistema dei trasporti



Passante di Mestre



prima e dopo

Superstrada Pedemontana veneta





(notizia del FAI)

Passaggio Pedemontana Veneta vicino a Villa Tiretta-Agostini, villa pre-palladiana a Giavera del Montello, i cui terreni vincolati verrebbero tagliati dal tracciato della Pedemontana.

Opere pubbliche



Tutela del paesaggio



