

L'origine della tutela del patrimonio culturale in Europa

di Daniele Granara

Abstract: The origin of the cultural heritage safeguarding legislation in Europe – A Country's cultural heritage encompasses both physical artefacts with a universal artistic, historic, scientific, anthropological, ethnological, or aesthetic value and landscapes or natural objects with a particular beauty and originality, that distinguish every Country from the others. While the legislative protection of cultural artefacts has millenary origins, dating back to the time of ancient Rome, the one about landscapes was born later, as shown by the analysis of different European countries. However, the cultural value interesting all the objects included in the cultural heritage led the legislative protection development to a common point for the entire cultural heritage.

1157

Keywords: Cultural heritage; Landscape; Legislative protection; Origins; Law.

1. Premessa definitoria

Il patrimonio culturale comprende in sintesi, riconducendoli ad unità, il bene culturale ed il bene paesaggistico, cogliendo gli aspetti comuni ad entrambi, in relazione ai quali le esperienze giuridiche europee hanno sviluppato modelli di tutela sempre più armonizzata.

La definizione di patrimonio culturale è data, nel diritto positivo italiano, dall'art. 2, comma 1, del d. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei Beni culturali e del Paesaggio), a tenore del quale "il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici".

Ne deriva la natura composita e, solo apparentemente, duale del patrimonio culturale: da un lato i beni culturali¹ ("le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà") e, dall'altro,

¹ In proposito, interessante per il suo carattere innovativo, è la definizione di bene culturale di M.S. Giannini, il quale scinde il bene in sé e per sé dal valore che lo connota, evidenziando come il bene culturale seppur consti di una cosa, non si identifica nella stessa, connotandosi per quel valore culturale ad essa inerente. L'A. cita ad esempio il quadro del grande pittore, che consta di uno o più beni patrimoniali e di un altro bene che è il bene culturale: i primi possono costituire di diritti di proprietà e di altri diritti (per es. usufrutto, pegno), il secondo, invece, è oggetto di situazioni soggettive attive del potere pubblico (che alcuni ritengono diritti, ma sono invece potestà). Precisa, infatti, che il bene culturale "non è bene materiale, ma immateriale: l'essere testimonianza avente valore di civiltà è entità immateriale, che inerisce ad una o più entità materiali, ma giuridicamente è da queste distint[o], nel senso che esse sono supporto fisico ma non bene giuridico. Strutturalmente si distinguono differenti modi con cui il bene culturale inerisce alla cosa, però il carattere immateriale del bene culturale è sempre individuabile" (Così, M.S. Giannini, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 24).

i beni paesaggistici (“gli immobili e le aree indicati all’articolo 134², costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge”).

Il *trait d’union* tra le due tipologie (e quindi la loro solo apparente dualità) risiede nell’aspetto culturale che involge e coinvolge entrambe; tale aspetto è di più immediata evidenza con riferimento ai beni culturali – tanto che finisce per far parte della relativa dizione – ma connota altresì indubbiamente i beni paesaggistici, che, per l’appunto, sono meritevoli di tutela e divengono tali, nel momento in cui la loro ontologica esistenza presenti un risvolto culturale.

A ben guardare, una lettura sistematica delle disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio rivela l’esistenza all’interno del *corpus* normativo di un ulteriore elemento complesso, che integra e si fonde con il patrimonio culturale: il paesaggio³.

² Ai sensi dell’art. 134, del D. Lgs. n. 42/2004, “sono beni paesaggistici: a) gli immobili e le aree di cui all’articolo 136, individuati ai sensi degli articoli da 138 a 141 [vincolo paesistico speciale, imposto con provvedimento amministrativo]; b) le aree di cui all’articolo 142 [vincolo paesistico generico, *ex lege*]; c) gli ulteriori immobili ed aree specificamente individuati a termini dell’articolo 136 e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli articoli 143 e 156”.

³ Il termine “paesaggio”, fatta eccezione per la menzione contenuta nello Statuto della Regione Sicilia, approvato con R. D. Lgs. 15 maggio 1946, n. 445 (il cui art. 14, alla lett. n, tutt’ora vigente, riserva alla potestà legislativa assembleare la “*tutela del paesaggio*”), compare nel linguaggio normativo italiano per la prima volta con l’entrata in vigore della Costituzione, che utilizza il termine nella formulazione dell’art. 9. In precedenza, sebbene, come si vedrà meglio *infra*, vi erano stati interventi normativi volti alla tutela di beni di rilevanza paesaggistica, essi erano individuati dall’endiadi “bellezze naturali”: così sia dalla legge Croce, che dalla successiva Legge Bottai, 29 giugno 1939, n. 1497. L’utilizzo della locuzione “bellezze naturali” in luogo del termine paesaggio, non è affatto casuale, ma è diretto a designare l’oggetto della tutela normativa, che, almeno prima della Costituzione repubblicana, non comprendeva il paesaggio per intero, ma, di questo, solo quelle porzioni connotate, per l’appunto, da particolare bellezza. Sul punto, cfr. A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea costituente*, Firenze, 1969, 381 ss.; G. Severini, *L’evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*, in G. Morbidelli - M. Morisi (a cura di), *Il “paesaggio” di Alberto Predieri*, Firenze, 2019, 59 ss. Secondo l’A., la distinzione tra paesaggio e beni del patrimonio culturale ha “grande rilievo, perché manifesta due livelli di rilevanza giuridica del valore del paesaggio: da un lato conferma le normative precedenti circa la selezione di quello di particolare interesse sottoposto al regime della tutela, dall’altro afferma implicitamente che comunque l’intero paesaggio, quale che sia, va in ogni caso considerato come un valore identitario”.

In relazione alla differenza semantica tra “paesaggio” e “bellezze naturali”, cfr., altresì, M. Grisolia, *Bellezze naturali* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Vol. V, Milano 1959, 80 ss. e A. Predieri, *Paesaggio* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXXI, Milano, 1981, 503 ss. Secondo quest’ultimo, “paesaggio, dunque, non significa solamente le «bellezze naturali» o anche quelle che ad opera dell’uomo sono inserite nel territorio, né la sola natura, ma la forma del territorio, o dell’ambiente, creata dalla comunità umana che vi si è insediata, con una continua interazione della natura e dell’uomo. Paesaggio, in un ambiente naturale modificato dall’uomo, è l’espressione di una dinamica di forze naturali, ma soprattutto di forze dell’uomo (dato che in Italia, quasi dappertutto, al di fuori di ristrettissime aree alpine o marine, non si può pensare ad un ambiente naturale senza presenza umana) e quindi di forze sociali...condizionate dall’ambiente geografico e dal clima ma che non accettano supinamente le costrizioni e operano contro di esse, o sono addirittura particolarmente stimolate da esse. Il paesaggio è fatto fisico, oggettivo ma, al tempo stesso, un farsi, un processo creativo continuo, incapace di essere configurato come realtà o dato immobile; è il modo di essere del territorio nella sua percezione visibile. Il paesaggio, insomma, viene a coincidere con la forma e l’immagine dell’ambiente, come ambiente visibile, ma inscindibile dal non visibile, come un conseguente riferimento di senso o di valori a quel complesso di cose”.

Sul punto, ha avuto modo di esprimersi anche la Corte costituzionale, che in più occasioni ha

Ed infatti, mentre la definizione di bene paesaggistico e quella di bene culturale sono recate dall'art. 2 del Codice, il paesaggio è individuato, dall'art 131, come “il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni”⁴.

Sempre la lettura sistematica delle disposizioni del Codice del 2004 suggerisce che non tutto il paesaggio è parte del patrimonio culturale, in quanto quest'ultimo è costituito, come sopra osservato dai soli beni paesaggistici – che sono indubbiamente parte del paesaggio - e beni culturali, mentre il paesaggio può essere ivi annoverato solo “relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali”⁵.

Il paesaggio, da mero stato dei luoghi, diviene espressione dell'identità di un popolo, che si riconosce nelle - ed intende valorizzare le - specificità del proprio territorio, che hanno contribuito alla formazione nei secoli della sua memoria e della sua cultura, divenendo Nazione.

Il processo è bene evidenziato dall'art. 9 Cost.⁶, per cui “la Repubblica tutela

ribadito come “già prima della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. Ed è per questo che l'art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della “tutela del paesaggio” senza alcun'altra specificazione. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale...l'oggetto tutelato non è il concetto astratto delle “bellezze naturali”, ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico” (Corte cost., 24 ottobre 2007, n. 367).

⁴ Cfr. Convenzione europea del paesaggio, adottata a Strasburgo il 19 luglio 2000 dal Comitato dei Ministri della Cultura e dell'Ambiente del Consiglio d'Europa, sottoscritta, e aperta alla firma degli Stati membri, a Firenze il 20 ottobre 2000 (e, significativamente, nel Salone dei Cinquecento di Palazzo Vecchio), ratificata dall'Italia con Legge 9 gennaio 2006, n. 14, il cui art. 1 definisce il Paesaggio come “una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni”.

⁵ Solo relativamente a tali aspetti, il Codice del 2004, ai sensi del suo art. 131, appresta una tutela al paesaggio, tutela che, invece, non rinviene alcun tipo di limitazione nella formulazione dell'art. 9 Cost., di cui, peraltro, l'art. 131 è la migliore attuazione data.

⁶ Come si è osservato e con le precisazioni operate in relazione allo Statuto speciale della Regione Sicilia, l'art. 9 Cost. ha permesso l'ingresso, nel linguaggio normativo italiano, del termine paesaggio, fino ad allora sconosciuto alla materia giuridica, se non per le sue aggettivazioni (cfr., sul punto, G. Severini, *op. cit.*, 2019, 60). L'entrata in vigore della Costituzione ha, pertanto, stimolato un vivace ed intenso dibattito dottrinale e giurisprudenziale sul significato da attribuirsi al termine “paesaggio”, che ha visto contrapporsi due grandi orientamenti. In un primo momento, infatti, ovvero sul finire degli anni Sessanta, era invalso l'orientamento, secondo cui il significato della parola “paesaggio” era da rinvenirsi nella legislazione vigente al momento dell'elaborazione della Costituzione, finendo per identificare il paesaggio con le “bellezze naturali” e, di tal guisa, negando qualsivoglia apporto innovativo del testo costituzionale (In questo senso, cfr. A.M. Sandulli, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Scritti in memoria di Antonino Giuffrè*, Milano, 1967, Vol. III; G. Pasini, *La tutela delle bellezze naturali. Contributo ad una ricerca sistematica*, Napoli, 1957, 11 ss.; P. Ferri, *Parchi* (Voce), in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXXI, Milano, 1981, 626 (per fortunata coincidenza nello stesso volume dell'Enciclopedia del diritto che ospita la fondamentale voce “paesaggio” di A. Predieri) e, per spunti bibliografici, cfr. A. Predieri, *op. cit.*, 1981, 504, nota 5). A tale orientamento, se ne contrappose uno successivo, sorto pochi anni dopo, sulla scorta dei contributi di A. Predieri, per cui il paesaggio non potesse considerarsi riduttivamente come comprendente le sole bellezze naturali, ma fosse da intendere in senso più estensivo, come “forma del Paese in cui la comunità agisce” (cfr. A. Predieri, *op. cit.*, 1969, 394 e, per spunti bibliografici, A. Predieri, *op. cit.*, 1981, 505, nota 6).

Per una ricognizione definitoria del paesaggio, cfr. C. Malinconico, *I beni ambientali*, in *Trattato*

il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”, vietando qualunque scempio sul territorio nazionale, anche nelle zone non sottoposte a vincolo, ma parte comunque del paesaggio.

La connotazione culturale di quest’ultimo può essere colta sotto due distinti profili: ha valore culturale sia il paesaggio oggetto dell’opera della natura, che sia di straordinaria bellezza ed unicità, sia il paesaggio conformato dalla concomitante azione naturale ed umana, che diviene espressione di tradizioni e costumi propri di una determinata popolazione o che, più semplicemente, grazie all’opera dell’uomo, assuma quella straordinaria bellezza e mirabilità che la sola natura non vi aveva impresse⁷.

Quando il paesaggio assume una valenza culturale (sotto l’uno o l’altro dei profili evidenziati) definisce l’ambito dei beni paesaggistici, ai quali l’ordinamento appresta una particolare e speciale protezione.

Ciò, in quanto è la veste culturale la fonte da cui origina l’interesse pubblico rivolto alla conservazione ed alla valorizzazione del patrimonio, che giustifica particolare protezione.

È, insomma, l’interesse pubblico connaturato a tali categorie di beni mobili ed immobili, che compongono il patrimonio culturale, a dotare le stesse di rilievo normativo ed a farle assurgere a beni giuridici meritevoli di una tutela speciale affinché l’interesse pubblico dai medesimi rivestito non sia pregiudicato nella dialettica con gli interessi privati.

La distinzione tra beni culturali in senso stretto e beni paesistici, entrambi, come sopra evidenziato, intrisi di culturalità, è efficacemente sottolineata da un assai importante e relativamente recente arresto del Consiglio di Stato, che evidenzia come “dal punto di vista funzionale, diversi sono i presupposti materiali e le finalità conservative delle due specie del patrimonio culturale”.

Infatti, mentre “la tutela dei beni paesaggistici riguarda o il risultato storico

di diritto amministrativo diretto da Giuseppe Santaniello, Vol. V, Padova, 1991, 103 ss., che significativamente intitola il Capitolo V “*Il Paesaggio*”, affermando che “non può dubitarsi del valore culturale che la Costituzione vi ricollega, ove si consideri la collocazione della sua tutela tra i principi fondamentali dello Stato, in stretta aderenza ai diritti fondamentali che la Repubblica riconosce all’uomo, e più specificamente in quella norma che qualifica lo Stato italiano come Stato di cultura. L’art. 9, infatti, pone la cultura come cardine dell’elevazione dell’uomo e del completo ed equilibrato sviluppo della sua personalità (artt. 2 e 3 della Costituzione)”.

⁷ Sul punto, cfr. G. Morbidelli, *Il contributo fondamentale di Alberto Predieri all’evoluzione e alla decifrazione della nozione giuridica di paesaggio*, in G. Morbidelli – M. Morisi, *op. cit.*, 29 ss. L’A. illustra “come il paesaggio non sia solo definibile come oggetto fisico. Infatti, in quanto forma del Paese, creata dall’azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi è insediata, in modo intensivo o estensivo, nelle città o nella campagna, che agisce sul suolo, che produce segni della sua cultura, il paesaggio di rimando è anche forma, linguaggio, comunicazione, messaggio, terreno di rapporto fra gli individui, contesto che cementa il gruppo. Il sistema di relazioni sociali e di relazioni economiche che stanno alla base delle strutture sociali informa il modo di agire che plasma il paesaggio e contemporaneamente individua il paesaggio nel suo valore culturale, in quanto è espressione di quella determinata società. Il paesaggio, sotto questo profilo, è per i componenti della società l’immagine dell’ambiente in cui vivono e che essi vedono e come lo raffigurano. Tanto che lo stesso paesaggio “naturale”, cioè anche quello rigorosamente ed esclusivamente naturale è, *kulturlandschaft* quanto lo è quello “umano”, in quanto il paesaggio naturale viene umanizzato nella sua percezione, nel suo significato. Sicché il paesaggio è anche un valore che viene percepito come formante culturale della comunità ivi insediata”, insomma il paesaggio è patrimonio culturale. Cfr. anche P. Carpentieri, *Il paesaggio dei fiori: problematiche giuridiche*, in D. Granara (a cura di), *Tutela paesistica e paesaggio agrario*, Torino, 2017, 137 ss.

dell'interazione tra intervento umano e dato di natura, o lo stretto dato di natura: così è oltre che per gli art. 1, comma 2 [“la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura”], del Codice, per l'art. 2, comma 3 [definitorio dei beni paesaggistici] che lega la tutela paesaggistica all’“espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio”, e per l'art. 131, comma 2, che la riferisce “a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressioni di valori culturali”, d'altro canto, “la tutela dei beni culturali riguarda invece non visuali ma cose, in genere manufatti (cioè realizzazioni dell'uomo), che a seconda dei casi sono o inserti totalmente innovativi (es. edifici), ovvero dati di natura oggetto di cure e adattamenti umani, anch'essi caratterizzazioni particolari dello spirito e dell'ingegno (es. parchi e giardini), per i quali il fatto che la componente naturalistica rimanga quantitativamente dominante non rileva ad escludere i relativi vincoli, perché ciò che conta per questa qualificazione è l'intervento creativo umano che li origina, li modella, li condiziona e li guida”⁸.

Nella citata decisione, il Consiglio di Stato traccia la linea che segna il confine tra beni culturali e beni paesaggistici, sottolineando, tuttavia, la matrice culturale che li accomuna e che costituisce il perno del disposto dell'art. 9, tra i principi fondamentali della Costituzione⁹.

Il riconoscimento dell'appartenenza ad un unico *genus*, quello del patrimonio culturale, delle *species* dei beni paesaggistici e dei beni culturali operato dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, ha finalmente attuato, nella sua onnicomprensività, l'art. 9 Cost., operando un netto *revirement* rispetto alla tradizione, connotata da una netta distinzione tra le due categorie, quale conseguenza del differente percorso storico concernente i rispettivi regimi di tutela.

L'interesse pubblico che assiste il patrimonio culturale ha giustificato la nascita, fin dall'antica Roma, se non anche dalle civiltà greca ed egizia, di strumenti normativi di tutela delle cose di interesse storico e artistico, ovvero di quelli che oggi definiremmo beni culturali¹⁰, rispetto ai quali già le civiltà più antiche

⁸ Cons. Stato, Sez. VI, 3 luglio 2012, n. 3893, in www.giustizia-amministrativa.it, 2012.

⁹ Cfr. G.M. Flick, *Valori ed evoluzione delle fonti: il caso emblematico dell'articolo 9 della Costituzione, in 1986 – 2016 - Trent'anni del TRGA di Trento. Convegno Funzione nomofilattica e integrazione delle fonti*, 16 dicembre 2016, 18. L'A. evidenzia efficacemente come il “valore culturale di entrambe le ipotesi [beni culturali e beni paesaggistici] esprime con chiarezza la validità e l'importanza del tritico...tra cultura, patrimonio storico – artistico, patrimonio ambientale paesaggistico dell'articolo 9 della Costituzione letto in una prospettiva globale”.

¹⁰ Qualche autore ha sostenuto che nella Roma di Giustiniano fosse stata addirittura prevista una tutela normativa per i beni di carattere paesistico. Al riguardo, cfr. G. Lustig, *La tutela del paesaggio in Roma antica*, in *Il Filangieri*, XLIII, Napoli, 1918, 449 e segg. L'A., giurista e procuratore del Re a Napoli, sostenne che la tradizione di tutela normativa del patrimonio culturale sia rinvenibile già nella civiltà romana, richiamando a supporto i concetti di “*decor urbis*”, “*publica utilitas*” e “*dicatio ad patriam*”. Ma l'A. si spinge oltre, affermando che tale tutela fosse estesa anche al paesaggio grazie, soprattutto, ad una *Novella* giustiniana, che istituiva una *servitus prospectus* in relazione ad alcuni beni naturali quali le montagne (*prospectus montium*) ed il mare (*maris aspectus*). Questi beni, erano tutelati come “*res omnium gratissima*” e tale natura fondava la previsione di un *actio popularis* per la loro tutela esperibile dal *quisque de populo* (una sorta – diremmo oggi – di legittimazione straordinaria all'azione di tutela degli interessi diffusi, come riconosciuta alle Associazioni nazionali di protezione ambientale, iscritte nell'elenco tenuto e approvato dal Ministero dell'Ambiente *ex artt.* 13 e 18 della Legge 8 luglio 1986, n. 3498). Il saggio di Lustig ebbe una grande risonanza anche in occasione della

avevano sviluppato un'acuta sensibilità, che le induceva al rispetto ed alla conservazione, per un sentimento di ammirazione, addirittura innato, ed espressione della loro natura identitaria, dei beni medesimi.

Infatti, la storia della tutela del patrimonio culturale è essenzialmente connessa dapprima alla tutela dei beni culturali, ovvero di quei beni mobili ed immobili che, secondo l'esautiva definizione del Codice odierno, "presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà"¹¹.

Esemplare è, al riguardo, l'esperienza della civiltà romana, che ha ricostruito la nozione di interesse pubblico proprio in relazione al patrimonio artistico e, specialmente, relativamente a quello monumentale ed edilizio.

Il riconoscimento di un tale interesse ha costituito il prelude per l'emanazione, soprattutto in età imperiale, di disposizioni volte alla sua tutela, in quanto i beni appartenenti a quel patrimonio, seppur oggetto di proprietà privata, una volta che erano posti in luoghi pubblici ricadevano *ipso facto* nella condizione di *res populi romani*, ovvero di beni destinati alla pubblica fruibilità anche solo visiva, secondo l'istituto della *dicatio ad patriam*.

Ne sono un esempio le plurime disposizioni che vietavano di asportare gli ornamenti dagli edifici, o quelle che vietavano la costruzione di edifici privati accanto a quelli pubblici, onde evitare di pregiudicarne il pregio¹².

Peraltro, già nell'antica Roma, venne istituito il Collegio dei *Comites nitentium rerum*, costituito di un gruppo di magistrati con il compito di sovrintendere ed approvare le opere edili poste in essere dai *cives*, al precipuo scopo di evitare che la realizzazione delle stesse potesse pregiudicare il valore storico ed artistico dei monumenti della città.

Ed ancora, nella Roma imperiale era prevista la pena del taglio delle mani per coloro che attentassero ai monumenti pubblici.

La tutela del patrimonio culturale si concreta, oggi come nel mondo antico, di una pluralità di strumenti posti in essere dall'ordinamento che spaziano dal campo del diritto costituzionale e amministrativo a quello del diritto penale, ma anche del diritto privato¹³.

Sotto il primo profilo, l'ordinamento giuridico italiano ha istituito un sistema di tutela basato sulla compressione dello *ius aedificandi* e sulla conformazione del

discussione parlamentare prodromica all'approvazione della Legge Croce, tanto da essere espressamente richiamato dall'On. Augusto Mancini, filologo classico, nella relazione esposta alla Camera dei Deputati il 16 dicembre 1921.

¹¹ Così l'art. 2, comma 2, del D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

¹² Ne sono un esempio le *constitutiones* raccolte nel Libro XV, prima parte, del Codice teodosiano, intitolata "*de operibus publicis*".

Tra queste, si ricorda, a titolo esemplificativo la C.Th.15.1.19, a tenore della quale "nemo praefectorum urbis aliorumve iudicum, quos potestas in excelso locat, opus aliquod novum in urbe Roma inclyta molitur, sed excolendis veteribus intendat animum. Novum quodque opus qui volet in urbe moliri, sua pecunia, suis operibus absolvat, non contractis veteribus emolumentis, non effossis nobilium operum substructionibus, non redivivis de publico saxis, non marmorum frustis spoliatarum aedium deformatione convulsis" (pubblicato in ancientrome.ru/ius/library/codex/theod/liber15.htm#1). Per un approfondimento, cfr. A. Bottiglieri, *La tutela dei beni artistici e del decoro urbano*, in *Teoria e storia del diritto privato*, III, Torino, 2010, 1-28.

¹³ Cfr., in tema di tutele differenziate del patrimonio culturale, A. Crosetti, *Governo del territorio e tutela del patrimonio culturale: un difficile percorso di integrazione*, in *Riv. giur. edilizia*, 2018, II, 81.

diritto di proprietà – cui la stessa Costituzione, all'art. 42, attribuisce una funzione sociale – mediante la previsione di divieti e di meccanismi autorizzatori, che assicurino il corretto bilanciamento tra l'esercizio del diritto di proprietà e l'interesse pubblico sotteso ai beni di interesse storico, artistico e culturale.

Sotto il secondo profilo, si ricorda, tra gli altri, l'art. 733 c.p., che punisce “chiunque distrugge, deteriora o comunque danneggia un monumento o un'altra cosa propria di cui gli sia noto il rilevante pregio...se dal fatto deriva un nocumento al patrimonio archeologico, storico, o artistico nazionale”, nonché i reati previsti per gli interventi edilizi in assenza di autorizzazione dell'Autorità preposta alla tutela del vincolo del Codice dei Beni culturali e del Paesaggio¹⁴.

La tutela è inoltre avvalorata ed integrata dalla previsione di uno speciale regime proprietario dei beni di interesse storico, artistico o archeologico di proprietà dello Stato, ovvero quello demaniale¹⁵, che non consente su di essi, salvo le eccezioni *ex lege* previste¹⁶, la costituzione di diritti in favore di terzi.

Se può ritenersi che la tutela dei beni propriamente culturali abbia origini antiche e tecniche rinnovate negli ultimi due Secoli, lo stesso non può dirsi della tutela dei beni paesaggistici, in relazione ai quali, le necessità di tutela sono sorte e si sono sviluppate solo nel XIX Secolo, con l'emergere di quell'atteggiamento “tutto moderno...che sa di tardo rimorso pel danno compiuto e che risente del nuovo bisogno di naturalità e di salute, in contrasto con gli artifici e i contagi della vita intensa”¹⁷.

È pertanto utile individuare ed indagare l'origine e il percorso della tutela del patrimonio culturale in Italia, ove le prime esperienze, ancorché embrionali e settoriali, risalgono alla legislazione preunitaria, ed in altri ordinamenti europei, ove hanno visto la luce normative sempre più di carattere generale, sia per l'oggetto, sia per il metodo e per gli strumenti di tutela apprestati, ovvero la Francia e la Germania.

Si tratta, infatti, delle esperienze dell'Europa continentale, che hanno avuto una più spiccata sensibilità e, conseguentemente, hanno avvertito la necessità di introdurre normative di tutela dei beni *lato sensu* culturali, a differenza di altri Paesi, ove non si rinvenivano analoghe discipline di protezione, quantomeno a livello generale di fonti normative e non quali episodici interventi di dettaglio.

Ciò è vieppiù significativo del fatto che la disciplina si avvia dapprima con una limitazione settoriale, che poi si sviluppa estendendo sempre più la categoria dei beni culturali protetti.

¹⁴ Cfr., tra gli altri, gli artt. 169 ss. e 181 del D. Lgs. n. 2/2004 e l'art. 44 del D.P.R. n. 380/2001. Sul punto, cfr. R. Fuzio, *I paesaggi rurali e la loro valorizzazione e salvaguardia*, in D. Granara (a cura di), *op. cit.*, 2017, 55 - 56. L'A. accoglie con entusiasmo la sentenza manipolativa – additiva della Corte costituzionale 11 gennaio 2016, n. 56, che, dichiarando l'incostituzionalità dell'art. 181 del Codice dei Beni culturali e del Paesaggio, ha ricondotto ad unità e ragionevolezza il trattamento sanzionatorio, ingiustificatamente differenziato, per i reati commessi in aree connotate da vincolo provvedimentale ed in quelle vincolate *ex lege*.

¹⁵ Per uno spunto in chiave comparata attinente alla materia paesaggistica, cfr. G.F. Ferrari, *Il demanio marittimo nel diritto comparato: alcune esperienze europeo*, in D. Granara (a cura di), *In litore maris. Poteri e diritti in fronte al mare*, Torino, 2019, 147 ss.

¹⁶ Si pensi, con precipuo riferimento al demanio culturale, al procedimento di sdemanializzazione previsto e disciplinato dall'art. 55 del Codice dei Beni culturali e del Paesaggio, quale conseguenza dell'autorizzazione del Ministero competente all'alienazione dei beni parte del predetto demanio. La possibilità di alienazione e la conseguente sdemanializzazione sono comunque sempre escluse per i beni elencati dall'art. 54 del Codice.

¹⁷ G. Rosadi, *Difese d'arte*, Firenze, 1921, 51.

2. La legislazione degli Stati preunitari

Già nell'Italia preunitaria, si riscontrano alcune embrionali esperienze di tutela del patrimonio culturale, ad opera delle diverse realtà statuali, distinte per i beni culturali e per i beni paesistici.

Nettamente più intensa fu l'attività normativa rivolta a preservare i beni culturali, obiettivo perseguito sia direttamente con varie disposizioni volte alla conservazione degli antichi edifici, al mantenimento delle opere d'arte entro i confini statuali ed alla regolamentazione degli scavi, sia indirettamente mediante disposizioni che, dirette in prima battuta ad assicurare il decoro e l'ordine pubblico, finivano inesorabilmente per apprestare una tutela, in via mediata, agli edifici pubblici, oggetto d'interesse storico o artistico.

Come si è osservato, la sensibilità verso quelli che oggi definiremmo beni paesistici, si sviluppò in epoca successiva, ovvero all'inizio del XX secolo, sicché, negli Stati preunitari, non vi furono interventi normativi rivolti alla tutela dei predetti beni, se non con alcune rarissime e limitate eccezioni.

Infatti, la tutela del paesaggio, può definirsi un approdo del XX secolo, mentre in precedenza vi furono unicamente sporadici interventi volti alla salvaguardia di ciò che, opera della natura, era universalmente riconosciuto come di straordinaria bellezza, o pittoresco.

In ogni caso, il dato comune a tutta la legislazione preunitaria è la sua settorialità e disorganicità: essa, da un lato, prendeva ad oggetto solo determinate categorie di beni – o, talvolta, singoli beni – e, dall'altro, apprestava uno strumentario di tutela parziale e limitato, in quanto disciplinava solo alcuni aspetti rilevanti per la conservazione del patrimonio culturale, risultando, di tal guisa, del tutto inefficace per una tutela piena ed effettiva di tali beni.

2.1. Il Granducato di Toscana

Il primo ordinamento giuridico preunitario che conobbe l'emanazione di disposizioni volte alla protezione del proprio patrimonio culturale, fu il Granducato di Toscana.

La tutela relativa ai beni culturali si è espressa lungo due linee direttrici: da una parte la salvaguardia dell'ornato cittadino, dei monumenti e, in generale, dell'aspetto esteriore degli edifici mediante l'apposizione di divieti di asportazione (*“ne aspectus urbis deformetur”*) e di distruzione o menomazione; dall'altra la protezione dei beni mobili quali dipinti, statue, rinvenimenti di valore archeologico, sia per il tramite di normative volte non solo ad evitarne qualsivoglia distruzione o lesione, ma anche a prevenire una spoliatura del patrimonio statale.

Sotto il primo profilo, è appena il caso di ricordare la “Legge contro chi rimovesse o violasse armi, insegne, titoli, iscrizioni o memorie esistenti apparentemente nelli edifitii così pubblici come privati” approvata dal Senato granducale il 30 maggio 1571¹⁸.

¹⁸ La predetta legge, considerato “quanto ornamento et splendore, così al pubblico come al privato apportano li palazzi, torri, logge, casamenti et altri edifitii et muraglie che sono state fabricate, et continuamente si fabricano nella loro diletissima città di Fiorenza, suo contado et distretto, et che la memoria di quelli che edificano si conserva et perpetua mediante le loro armi, insegne, titoli, iscrizioni affisse, dipinte, scolpite o apposte sopra le porte, archi, finestre, cantonale o altro luogo pubblicamente apparente del edifitio o muraglia” vietava di rimuovere od asportare le predette armi, insegne, titoli, o iscrizioni “per maggiore

La stessa, in realtà, non può ancora definirsi come strumento normativo di tutela del patrimonio culturale, in quanto tale obiettivo era perseguito solo *de relato*, dal momento che la disciplina era volta, in via diretta ed immediata alla tutela della memoria storica, mediante la previsione del divieto per chi acquistava edifici di asportare gli stemmi o le effigi dei costruttori (di solito casate nobili fiorentine) insistenti sulle facciate, o di affiancarvi i propri.

Non può d'altro canto tacersi che la volontà preservare la memoria storica persegue, tra le altre, la finalità di ricordare coloro che, mediante la costruzione di edifici, torri, palazzi e logge, hanno contribuito all'ornamento ed allo splendore della città di Firenze ed al suo contado, sicché, può ravvisarsi, un primo e, del tutto embrionale, riconoscimento dell'interesse generale alla protezione delle opere umane, non per la loro funzionalità, quanto per la loro bellezza.

Il primato¹⁹ del Granducato toscano nell'emanazione di disposizioni volte alla tutela del patrimonio culturale, è dovuto alla deliberazione²⁰ adottata il 24 ottobre 1602 da Ferdinando de' Medici, allo scopo di evitare che le "Pitture Buone...non vadino fuori a effetto che la Città non ne perda l'ornamento et li gentiluomini et l'universale ne conservino la reputazione".

È interessante notare come la di poco successiva Deliberazione integrativa del 6 novembre 1602, operi un bilanciamento tra l'interesse di evitare la dispersione delle opere d'arte al di fuori dei confini statuali e quello, contrastante, ma parimenti meritevole di tutela, di evitare una sorta di "chiusura culturale" del Granducato, indubbiamente deleteria per lo sviluppo delle arti.

I due interessi sono magistralmente ed efficacemente composti dalla deliberazione suddetta, la quale, prevede la possibilità di esportazione delle opere pittoriche solo previa licenza in tal senso da parte del Luogotenente dell'Accademia del Disegno, da rilasciarsi "indifferentemente" con riguardo alle opere di autori che fossero viventi nello Stato e da negarsi, per le opere di autori defunti "che fossero degne eli restare nella Città", secondo il suo giudizio²¹.

In ogni caso, era vietata *tout court*, con una sorta di presunzione invincibile di danno al patrimonio culturale dello Stato, l'esportazione dei dipinti di diciotto pittori²², indicati in un elenco in calce al provvedimento, passibile di

conservazione della fama et gloria di qualunque ha fatto o farà edifitii in Fiorenza o nelle altre città, terre et luoghi del suo felicissimo dominio". In realtà, la normativa non perseguiva l'obiettivo di tutela degli edifici fiorentini, quanto la necessità di tutelare la proprietà artistica, ovvero evitare che fossero cancellati o rimossi i segni distintivi del costruttore. Sennonché, le premesse alla medesima riconoscono l'ornamento e lo splendore che le costruzioni fiorentine hanno impresso alla città e il prescritto divieto di rimozione finiva per costituire un baluardo di tutela per l'integrità degli edifici, quali fondamentale testimonianza artistica ed architettonica.

Cfr., A. Mansi, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, Ed. III, Padova, 2004, 12 ss.

¹⁹ Cfr., F. Lemme, *Prefazione*, in G.N. Carugno - W. Mazzitti - C. Zucchelli, *Codice dei Beni culturali annotato con la giurisprudenza*, II Ed., Milano, 2006. Cfr., anche, A. Mansi, *op. cit.*, 14 ss.

²⁰ La deliberazione originaria fu soggetta a ripetute integrazioni, ad opera in particolare, della deliberazione del 6 novembre 1602, della deliberazione dell'11 dicembre 1602. Cfr., sul punto, P. Refice, *Dispense di Legislazione Pre - Unitaria*, E. Carboni (a cura di), in <http://tdc.bytenet.it/comunicati/legislazione%20preunitaria.pdf>.

²¹ In realtà, la deliberazione del 24 ottobre prevede il rilascio di diritto della licenza in relazione a tutti gli autori che non fossero elencati in calce alla medesima e fu solo la deliberazione del 6 novembre ad accordare al Luogotenente dell'Accademia del Disegno un potere discrezionale in ordine al rilascio della suddetta licenza per gli autori defunti, ma non parte dell'elenco, in relazione ai quali doveva essere sempre negato.

²² Michelangelo Buonarroti, Raffaello d'Urbino, Andrea del Sarto, Mecherino, Il Rosso

aggiornamento ad opera del Luogotenente dell'Accademia del Disegno²³.

La deliberazione, se costituisce un riuscito tentativo di contemperamento e di equilibrio di contrastanti interessi²⁴, introducendo importanti principi in punto di esportazione di opere d'arte, non può considerarsi un efficace (seppur significativo per i tempi) strumento di tutela del patrimonio culturale dello Stato, poiché eccessivamente circoscritta, sia dal punto di vista dell'oggetto, sia dal punto di vista delle misure di protezione.

2.2. *Il Regno di Sicilia*

Tra le prime esperienze ordinamentali ad aver apprestato una tutela normativa (seppur embrionale) del patrimonio culturale, è il Regno di Sicilia, che si distinse, tra le realtà statuali dell'Italia preunitaria, per l'emanazione di due Ordini di protezione, limitati dal punto di vista dell'oggetto, ma in grado di assicurare una salvaguardia piena e complessiva ai beni tutelati.

Gli ordini di protezione, conservati presso l'Archivio di Stato di Palermo, nel volume di atti relativo agli anni 1744-1745 del Tribunale del Real Patrimonio²⁵, furono emanati dal Viceré²⁶ Corsini²⁷, il primo “per la conservazione de' meravigliosi alberi nel bosco del Carpinetto sopra la città di Mascali” ed il secondo “affinché si conservino gli antichi Edifizii della città di Taormina”.

Il primo Ordine, era giustificato dall'esigenza “che si conservassero con pari diligenza ed oculatezza in questo Regno alcune meraviglie, che con le loro celebri rarità siccome appalesano i portenti della natura così ugualmente apportano lode e decoro al Regno, di cui elle ne sono la propagine, e lo germe; affinché con tale conservazione propria d'una buona Reggenza, tramandar si potesse alla veggente posterità un monumento dell'insigne naturale portento”.

L'Ordine emanato dal Viceré dà puntualmente conto dei presupposti e delle motivazioni che hanno promosso e condotto alla normativa di tutela, ovvero la necessità di conservazione di beni naturali “di una tale naturale meraviglia che è di stupore ad ognuno, e di decoro a questo Regno”.

Le ragioni giustificatrici del citato Ordine di protezione anticipano, in parte, di quasi due secoli, la tutela delle bellezze naturali, ma anche quella odierna dei beni paesistici, tra i quali sono sicuramente annoverabili il “Castagno dei Cento

Fiorentino, Lionardo da Vinci, Il Francia Bigio, Perin del Vaga, Jacopo da Pontormo, Tiziano, Francesco Salviati, Agnolo Bronzino, Daniello da Volterra, F. Bartolomeo di S. Marco, Fra Bastiano del Piombo, Filippo di Fra Filippo, Antonio Coreggio e Il Parmigianino.

²³ In calce all'elenco dei pittori, la deliberazione prevedeva testualmente: “Da levare et aggiugnere a giudizio delli intendenti et volontà”. Così, già con deliberazione del 6 novembre 1602, l'elenco fu aggiornato con l'inserimento del pittore Pietro Perugino, con l'ulteriore previsione per cui “Et che l'Accademia del Disegno abbia facilità di dichiarare secondo i loro Ordini, se alcuno dei pittori viventi, venendo a morte, meritino di essere ammessi nel numero dei Pittori famosi et de soprascritti”.

²⁴ Quelli sopra riferiti, l'uno relativo alla necessità di evitare l'impovertimento del patrimonio artistico del Granducato e l'altro diretto ad evitare una chiusura culturale del Granducato medesimo.

²⁵ Sulle origini e le funzioni del Tribunale del Real Patrimonio, cfr. M. Costa - P. Torrecchia, *La Magna Curia dei Maestri Razionali del Regno di Sicilia*, in <https://core.ac.uk/download/pdf/53274986.pdf>.

²⁶ I Viceré di Sicilia sono stati i reggenti del governo del Regno di Sicilia, in luogo dei re spagnoli, tra il 1412 ed il 1759.

²⁷ Bartolomeo Corsini (Firenze, 9 marzo 1683 – Napoli, 29 novembre 1752) fu viceré del Regno di Sicilia dal 1737 al 1747.

Cavalli” ed il “Castagno della Nave”²⁸, che l’Ordine del Regno siciliano mirava a tutelare e preservare.

Ed infatti, il presupposto di tale tutela risiede nella circostanza per cui tali alberi, per la loro straordinaria bellezza e monumentalità, costituiscono “la propagine e lo germe” del Regno, ovvero ne sono componenti essenziali, di cui l’istituzione non solo si fregia, ma addirittura si sente con esse integrata.

A fondamento della motivazione dell’Ordine *de quo* vi è addirittura l’idea dello Stato quale sintesi dei suoi tre elementi costitutivi: territorio, popolo e sovranità.

Quanto al territorio, esso deve essere tutelato (al pari del popolo e delle istituzioni), quale tratto unicizzante e distintivo dello Stato, che lo differenzia da ogni altra realtà istituzionale²⁹.

Tali caratteristiche derivano anche dalle specificità e dalle qualità di cui si compone il territorio, che pertanto merita tutela non solo come estensione spaziale in relazione alla difesa dei confini, ma anche con riferimento alla sua conformazione, alle sue qualità ed alla sua naturale bellezza.

Il succitato Ordine rappresentò il primo strumento normativo, derivante da un’intuizione specificamente diretta alla tutela di beni – monumenti naturali – opera del solo dato di natura, quali parti integranti del territorio dello Stato e, come tali, fondanti l’identità del popolo che ivi è stanziato.

Da identiche premesse, muove l’emanazione, sempre nel Regno di Sicilia, di un secondo ordine finalizzato alla tutela di quelli che oggi definiremmo beni culturali, ovvero i “vetusti Edifizii” della città di Taormina, “de’ quali con ispezial vanto andava adorna cotesta città, conforme lo sono tuttavia in essa gli antichi Bagni, i maestosi Stagni, i Mausolei, il luogo ove faceansi li Giochi navali, nomato Naumachia, e il Teatro laterizio di 45 colonne, affin di conservarsi intatti pe’ tempi avvenire somiglievoli insigni monumenti che ci dimostrano il fasto del nostro Regno”.

A mezzo di tale secondo Ordine, il Viceré intese apprestare una strenua tutela agli edifici storici della città di Taormina, in quanto, anch’essi, al pari delle bellezze naturalistiche, indici del fasto del Regno e meritevoli di essere conservati a “memoria di tal antichità che si ridonda a decoro” e, pertanto, parte di un embrionale patrimonio culturale, degno di essere mantenuto e tramandato.

I due ordini, seppur limitati e specifici, si distinsero per aver apprestato una tutela quanto più completa ai beni cui erano rivolti, in quanto predisposero un compiuto apparato di protezione, prevedendo rispettivamente che il Duca di Trimestieri in relazione al Bosco del Carpineto ed il Duca di Taormina in relazione ai “vetusti Edifizii”, s’impegnassero per la conservazione dei beni medesimi, vigilassero affinché non fossero esposti a deterioramento e distruzione ad opera di alcuno ed irrogassero le opportune sanzioni in caso di violazione dei divieti stabiliti per la conservazione degli stessi.

²⁸ Trattasi di due maestosi alberi plurimillenni, siti nel bosco del Carpineto che sorge ai piedi dell’Etna, nel territorio del Comune di Sant’Alfio (Catania).

²⁹ Cfr., *ex multis*, A. Mansi, *op. cit.*, 27. L’A., richiamando la relazione di accompagnamento al progetto della legge Croce del 1922 (su cui *infra*, par. 3.5), evidenzia efficacemente come “il territorio, quindi, che è elemento costitutivo dello Stato, anche se non appartiene in proprietà allo Stato-Ente, ha una sua particolare conformazione, una sua singolarità, e peculiarità, una sua bellezza tale da rappresentare l’aspetto visivo della nazione; da distinguerla da ogni altra nazione... tant’è vero che lo straniero che attraversa la frontiera non s’accorge di essere entrato in Italia solo perché ha attraversato un punto doganale, ma perché qui ha trovato un’altra lingua, altri costumi, le città costruite in modo diverso, un’altra vita, un’altra cultura”.

Nella seconda metà del Settecento, l'attenzione per il patrimonio culturale del Regno di Sicilia si spinse oltre con riguardo, soprattutto, alla tutela dei beni culturali, giungendo alla nomina di due principi come Regi Custodi delle Antichità, l'uno per il territorio della Val di Noto e della Val Demone e l'altro per il territorio della Val di Mazara, dando vita, di dal guisa, ad una prima organizzazione territoriale di tutela³⁰.

2.3. *Il Regno di Napoli*

1168

Un precedente embrionale di tutela paesaggistica, a conferma di una squisita sensibilità in proposito del tutto all'avanguardia per i tempi, si riviene anche nel Regno di Napoli, ove furono emanati i Rescritti borbonici del 19 luglio 1841, 17 gennaio 1842 e 31 maggio 1853, che vietavano “di alzare fabbriche, le quali togliessero amenità o veduta lungo la via di Mergellina, di Posillipo, di Campo di Marte, di Capo di Monte”, in modo che a chi percorreva la via verso il capo Posillipo e quella aperta a metà costa sulla collina non fosse tolta la vista naturale del golfo e della città sottostante³¹.

I rescritti³² costituiscono un'importante testimonianza di una delle prime

³⁰ I due Regi custodi, istituiti a mezzo del Real dispaccio 1° agosto 1778, erano onerati della presentazione di un *Plano* delle attività di tutela delle antichità siciliane. Sul punto, cfr. S. Casiello (a cura di), *Verso una storia del restauro. Dall'età classica al primo Ottocento*, Firenze, 2008, 221; G. Pagnano, *Le antichità nel Regno di Sicilia. I Plani di Biscari e Torremuzza per la Regia Custodia 1779*, Siracusa, 1990, 18 ss.; F. Muscolino, *Il principe di Biscari e il principe di Torremuzza, «i due Dioscuri della passione antiquaria settecentesca»*, *Lanx*, n. 21, 2015.

³¹ Le disposizioni dei rescritti furono espressamente richiamate dal Regolamento edilizio del Comune di Napoli - approvato dal Commissario Straordinario comunale con deliberazioni 15 settembre 1935, n. 2372 e 10 ottobre 1935, n. 2548 e dalla Giunta Provinciale Amministrativa nella seduta del 15 ottobre 1935, n. 93080, Div. II ed omologato dal Ministero dei Lavori Pubblici - Direzione Generale della Edilizia e delle Opere Igieniche - il 30 ottobre 1935 n. 14616, Div. VII - il cui art. 2, comma 1, dell'Appendice - recante “Norme igienico - edilizie per i fabbricati da sorgere nelle zone panoramiche e lungo i versanti delle colline” - prevedeva testualmente: “È vietato alzare fabbriche che tolgano amenità e vedute alle vie: Campo di Marte, Capodimonte, Corso Vittorio Emanuele, Mergellina e Posillipo. Il tutto in conformità di quanto disposto dai reali rescritti del 19 luglio 1841; 17 gennaio 1842 e 31 maggio 1853”.

³² È interessante notare come i rescritti borbonici siano stati espressamente richiamati dal Ministro della Pubblica Istruzione, Benedetto Croce, che, nella sua relazione di presentazione del Disegno di legge n. 204/1920, nella seduta al Senato del 25 settembre 1920, affermò: “Il disegno di legge si propone di tutelare le bellezze naturali e panoramiche, anzitutto imponendo l'obbligo ai proprietari, a norma dell'articolo 2, di presentare preventivamente alla soprintendenza i progetti delle opere di qualsiasi genere che interessano gli immobili vincolati. E ciò, appunto, perché il Ministero sia posto in grado, dopo l'esame tecnico di tali progetti, di dare o di negare il permesso all'esecuzione dei lavori che si intende eseguire. Si è così sulla via tracciata da antichi provvedimenti, trasfusi poi in regolamenti edilizi e ancora in vigore. È noto che i rescritti borbonici del 19 luglio 1841 e 17 gennaio 1842 e 31 maggio 1853 vietavano di alzare fabbriche le quali togliessero amenità o veduta lungo la via di Mergellina, di Posillipo, di Campo di Marte, di Capodimonte; ed il regolamento edilizio della città di Napoli ne fece tesoro aggiungendovi anche il “Corso Vittorio Emanuele” da cui si scopre il golfo meraviglioso. Nulla di nuovo, quindi, si è escogitato nel presente disegno di legge allorché all'art. 4 si è disposto che l'autorità governativa, affinché non sia danneggiato il godimento delle bellezze naturali e panoramiche, ha facoltà di prescrivere la distanza, le misure e tutte le altre norme che si riterranno necessarie nei casi di regolamenti edilizi e di piani regolatori e di ampliamento, nonché nei casi di nuove costruzioni, ricostruzioni e impianti industriali. Con le due disposizioni, or ora esaminate, nelle quali si riassume quasi tutta la economia della legge in rapporto ai diritti dei proprietari, nulla di più gravoso si stabilisce di quanto già è in vigore per la tutela dei monumenti. La differenza consiste nel non aver creduto di disporre diversamente (come nella legge 20 giugno 1909, n. 364) a seconda si tratti di cose appartenenti

forme di tutela del paesaggio inteso come scorcio panoramico o veduta di particolare e suggestiva bellezza, tale da necessitare una compressione allo *ius aedificandi*, in favore della pubblica fruizione visiva del golfo napoletano³³.

Il Regno di Napoli, nel XVIII secolo, conobbe altresì l'emanazione di disposizioni volte alla tutela del patrimonio archeologico, via via sempre più ricco, in ragione delle attività di scavo intraprese in diverse parti del Regno.

Ci si riferisce, in particolare, alle Prammatiche di Carlo III del 1755 n. LVII e LVIII³⁴, intese a porre fine alla dispersione verso altri Paesi europei dei tesori del territorio napoletano ereditati dalle civiltà greca e romana³⁵, vietando la circolazione al di fuori del Regno di tali reperti.

In particolare, le due prammatiche, la cui disciplina è stata successivamente integrata dalle Prammatiche LIX³⁶ e LX³⁷, hanno previsto un divieto di "estrazione" dal Regno dei reperti archeologici rinvenuti nel sottosuolo del medesimo, quando gli stessi "per eccellenza di lavoro, ed artificio, o per altra rarità merit[avano] esser tenuti in pregio³⁸".

La valutazione del pregio dei reperti era affidata all'esame di "persona, o persone dotate non solo di bastante perizia in sì fatte cose, ma anche d'integrità, e

a persone giuridiche o a persone fisiche; e ciò perché non importa, agli effetti di una buona tutela delle bellezze naturali, che queste siano inalienabili quando sono di proprietà degli enti morali. Quel che importa è che non siano distrutte né alterate, chiunque ne sia il proprietario".

³³ Cfr., G. Severini, *op. cit.*, 2019, 79. Le previsioni dei rescritti, successivamente riprese nel Regolamento edilizio di Napoli, furono dallo stesso estese all'area su cui insisteva il Corso Maria Teresa (oggi Corso Vittorio Emanuele), ove si fece divieto di "ricostruire le antiche fabbriche senza l'approvazione del Consiglio Comunale". Sul punto, cfr., *ex plurimis*, M. Carusone, *Napoli nel Novecento, retrospettiva sul corso Vittorio Emanuele*, in A. Berrino - A. Buccaro (a cura di), *Delli Aspetti de Paesi. Vecchi e nuovi Media per l'Immagine del paesaggio: Rappresentazione, memoria, conservazione*, Vol. 1, Napoli 2016, 621 ss. e A. Pane, *Da Errico Alvino a Lamont Young: percorsi del neomedievalismo a Napoli tra invenzione e restauro*, in A. Chavarria - G. Zucconi (a cura di), *Medioevo fantastico. L'invenzione di uno stile nell'architettura*, Atti dei Seminari Padova marzo - aprile 2015, Firenze, 2016, 60. L'A., in nota, rimanda ad A. Venditti, *Architettura neoclassica a Napoli*, Napoli, 1961, 347, secondo cui Corso Maria Teresa è "una strada di nuova concezione, tracciata armoniosamente con rara sensibilità ambientale" ed a R. De Fusco, *Architettura e urbanistica dalla seconda metà dell'Ottocento ad oggi*, in *Storia di Napoli*, Vol. X, Napoli, 1971, 281, secondo cui, il predetto corso "rimane l'unico insediamento sulla collina dove gli aspetti pratici ed urbanistici si attuano senza far violenza alla natura e alle fabbriche preesistenti".

³⁴ Entrambe emanate il 25 settembre 1755.

³⁵ In particolare, la prammatica LVII afferma: "Le Province, onde questo Regno di Napoli è composto, essendo ne'tempo antichi abitate da'Greci, e da'Romani, che allettati dalla fertilità, ed amenità del suolo, e dell'aria ne fecero le loro maggiori delizie; hanno in ogni tempo somministrato in grandissima copia de'rari monumenti d'antichità agli uomini di quella studiosi, di statue, di tavole, di medaglie, di vasi, e d'istrumenti, o per sacrificj, o per sepolcri, o per altri usi della vita, o di marmi, o di terra o di metalli. Ma perché niuna cura e diligenza è stata per l'addietro usata in raccogliarli, e custodirli, tutto ciò che di più prestigioso è stato dissotterrato, s'è dal Regno estratto, onde il medesimo ne è ora assai povero, dove altri Stranieri de'loniani Paesi se ne sono arricchiti e ne fanno i loro maggiori ornamenti, grandissimi profitti traendone, e per intelligenza dell'antichità, e per rischiaramento dell'istoria e della Cronologia, e per perfezione di molte Arti. Il Re Nostro Signore...ha deliberato a sì fatto male si ponghi una volta rimedio, acciò questo Regno non vada sempre più impoverendosi di ciò che abbonda, per farsene abbondanti le altre Province di Europa, che ne sono povere da loro stesse". In L. Giustiniani (a cura di), *Nuova collezione delle prammatiche del Regno di Napoli*, Vol. IV, 1804, 201.

³⁶ Emanata il 16 ottobre 1755.

³⁷ Emanata il 17 marzo 1769.

³⁸ Così, la Prammatica LVII, in L. Giustiniani, *op. cit.*, 202.

rettitudine”, i cui esiti, una volta trasmessi alla “Segreteria di Stato, d’Azienda, Guerra, Marina e Commercio”, avrebbero determinato il rilascio o meno della licenza per l’estrazione³⁹.

Le disposizioni regie, anche in questo caso, non possono considerarsi parte di un intervento normativo organico e completo, in quanto unicamente dirette alla disciplina di alcuni aspetti inerenti i ritrovamenti archeologici.

Infatti, se le succitate Prammatiche vietarono l’esportazione al di fuori dei confini reali di opere e reperti, d’altro canto non stabilirono alcuna misura rivolta ad evitarne l’acquisizione ai patrimoni privati, né alcuna regolamentazione dell’attività di scavo, che, nelle aree di proprietà privata, poteva essere liberamente effettuata dai proprietari, con conseguente possibilità di violazione delle disposizioni protettive.

Queste prime esperienze di tutela, come diverse altre⁴⁰, sono tutte accomunate dalla previsione di divieti di esportazione delle opere d’arte, che esprimono, più che la preoccupazione di conservare e tutelare i beni culturali, l’intento di evitare un depauperamento del patrimonio storico artistico dello Stato, che, peraltro, s’identificava con il patrimonio personale del Re.

In altri termini, non è ancora ravvisabile una piena concezione pubblicistica del patrimonio culturale, sia esso artistico o archeologico, il quale è preso in considerazione dagli interventi normativi soltanto con riferimento alla necessità di evitarne l’esportazione, mentre è ancora ben lontana, la sottoposizione del patrimonio culturale alla fruizione pubblica.

2.4. Lo Stato pontificio

Il punto di svolta nella predisposizione di strumenti normativi di tutela del patrimonio culturale si deve all’attività normativa svolta dai pontefici, sempre più tesa alla preservazione del patrimonio della Chiesa.

Fin dal XV secolo, le disposizioni emanate in materia per il tramite delle “bolle pontificie” (che assurgevano a vere e proprie *constitutiones*), da un lato, erano preordinate alla conservazione dei pubblici edifici, in nome del decoro e dell’ordine pubblico e, dall’altro, si connotavano per una valenza *lato sensu* urbanistica, essendo dirette ad uno sviluppo ordinato e non caotico della città di Roma, sicché non possono ancora dirsi strumenti di tutela del bene culturale, se non di riflesso.

Ne sono un esempio sia la bolla “Etsi in Cunctarum orbis” del 30 marzo 1425, con cui Martino V istituì la carica di *Magistrer viarum*, un ufficiale che sovrintendesse alla riparazione di ponti, strade ed edifici pubblici⁴¹ e, al contempo, ordinò la demolizione delle fabbriche addossate ai pubblici edifici⁴²; sia “Quam

³⁹ Cfr., Prammatica LVII, in L. Giustiniani, *op. cit.*, 202. Ove l’estrazione fosse stata consentita, la stessa rimaneva soggetta al pagamento di un dazio, determinato dalla Prammatica LIX.

⁴⁰ Ci si riferisce, in particolare, alle disposizioni emanate nel Lombardo Veneto, dapprima con un decreto di Maria Teresa d’Austria del 13 aprile 1745 e, successivamente integrate da ulteriori disposizioni imperiali del 1818, come anche ai divieti di esportazione previsti nel Ducato di Parma, con decreto dell’8 giugno 1760, nonché a Modena, dove, nel 1857, fu istituita una tariffa daziaria per l’estrazione. Sul punto, cfr. T. Alibrandi, P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, III Ed., Milano, 1995, 4 ss.

⁴¹ Sul punto, cfr., M. Vecco, *L’evoluzione del concetto di patrimonio culturale*, Milano, 2007, 61 ss.

⁴² Cfr. M. Cantucci, *La tutela giuridica delle cose di interesse artistico e storico*, Padova, 1953, 9 ss. e A. Giuffrida, *Contributo allo studio della circolazione dei beni culturali in ambito nazionale*, Milano, 2008, 4 ss. L’A. ricorda altresì gli Editti Aldobrandini (1624), Sforza (1646) e Altieri (1686), nonché l’istituzione, nel 1534, sotto il pontificato di Paolo III, del Commissario delle antichità incaricato di vigilare sulla conservazione degli oggetti antichi e d’impedirne

provida” del 25 aprile 1474, con cui Sisto IV vietò l’asportazione dalle Chiese dei marmi e degli antichi ornamenti.

Su di un piano parzialmente diverso, in quanto rivolto in maniera più diretta alla tutela del bene immobile in ragione del suo valore storico e artistico, si colloca la bolla “Cum almam nostram ubem” del 28 aprile 1462, con cui papa Pio II vietò la distruzione degli antichi edifici e dei loro resti, anche ove ricadessero in aree di proprietà privata, senza la previa licenza del pontefice medesimo⁴³.

Con riguardo alla tutela dei beni mobili, non può non menzionarsi l’istituzione, ad opera di papa Leone X, nel 1515, della carica di “Ispettore generale delle Belle Arti”, una sorta di antesignano soprintendente al patrimonio artistico della città, ricoperta per primo da Raffaello⁴⁴.

Ancora, degno di menzione, è il Chirografo di Papa Pio VII del 1° ottobre 1802, con allegato Editto del Cardinale Giuseppe Doria Pamphilj, un atto normativo pontificio, diretto a che “i Monumenti, e le belle opere dell’Antichità, che servono di alimento alle Arti stesse, e di esemplare, di guida, e di eccitamento a quelli, che le professano, si conservino quasi i veri Prototipi, ed esemplari del Bello religiosamente per ornamento, e per istruzione pubblica, e si aumentino ancora con il discoprimiento di altre rarità, che in qualche parte compensino la perdita di quelle, che le vicende dei tempi ci hanno involate”.

Il Chirografo constava di una serie di disposizioni che istituivano differenti misure di protezione del patrimonio culturale romano, dal divieto di esportazione al di fuori del territorio dello Stato, al divieto di mutilare o spezzare statue, bassorilievi ed ogni altro monumento, fino ad alcune misure, in un certo senso, interferenti con la proprietà privata, come l’obbligo per i proprietari di “Gallerie di Statue, e di Pitture, Musei di Antichità Sacre, o semplici raccolte...o più oggetti antichi, o in altro modo pregievoli di Arte”, di trasmettere allo Stato una lista dei predetti, da aggiornarsi annualmente e da assoggettare ad una visita annuale dell’Ispettore delle Belle Arti.

Il Chirografo Chiaramonti⁴⁵, rinnovava inoltre la vigenza di due precedenti

l’esportazione.

⁴³ Cfr. M. Vecco, *op. cit.*, 61 ss.

⁴⁴ Fu proprio Raffaello, in una lettera indirizzata a Papa Leone X, a significare al pontefice lo stato di degrado in cui versava la città di Roma, in ragione dell’incuria dei suoi predecessori verso le meravigliose opere della città, in questi termini: “Parve che 'l tempo, come invidioso della gloria delli mortali non confidatosi pienamente delle sue forze sole, si accordasse con la fortuna et con li profani et scelerati barbari, li quali alla edace lima e venenoso morso di quello aggiunsero l'empio furore del ferro e del fuoco; onde quelle famose opere, che oggidì più che mai sarebbero florenti e belle. furono dalla scelerata rabbia e crudel impeto di malvagi uomini, anzi fere arse e distrutte; ma non però tanto che non vi restasse quasi la macchina del tutto, ma senza ornamenti. et per dir così l'ossa del corpo senza carne. Ma perché ci doleremo noi de' gotti, de' vandali e d'altri perfidi inimici del nome latino, se quelli che, come padri e tutori, dovevano difendere queste povere reliquie di Roma, essi medesimi hanno atteso con ogni studio lungamente a distruggerle e a spegnerle? Quanti pontefici, padre santo, quali avevano il medesimo officio che ha Vostra Santità, ma non già il medesimo sapere, né 'l medesimo valore e grandezza d'animo, quanti, dico, pontefici hanno permesso le ruine e disfacimenti delli templi antichi, delle statue, delli archi e altri edifici, gloria delli lor fondatori? Quanti hanno comportato che, solamente per pigliare terra pozzolana, si siano scavati i fondamenti, onde in poco tempo poi li edifici sono venuti a terra? Quanta calcina si è fatta di statue e d'altri ornamenti antichi? che arderei dire che questa nova Roma, che òr si vede, quanto grande ch'ella vi sia, quanto bella, quanto ornata di palazzi, di chiese e di altri edifici, sia fabricata di calcina fatta di marmi antichi” (testo pubblicato in P. Refice, *op. cit.*, in <http://tdtc.bytenet.it/comunicati/legislazione%20preunitaria.pdf>).

⁴⁵ Dal nome del pontefice Barnaba Niccolò Maria Luigi Gregorio Chiaramonti, ovvero Pio

constitutiones: la “Cum Almam Nostram Urbem”⁴⁶ (art. 8), recante il divieto di demolizione, anche parziale di qualunque “Avanzo di antichi Edificj o dentro o fuori di Roma”, e la “Quam Provida”⁴⁷ (art. 9), che aveva proibito l’asporto dalle Chiese di marmi, “Iscrizioni, Mosaici, Urne, Terre Cotte ed altri ornamenti o Monumenti di qualunque specie”, estendendone l’applicazione ai dipinti (art. 10).

Infine, era prevista una disciplina dell’attività di scavo, consistente nel divieto di intraprendere siffatta attività su fondi privati senza la previa licenza e nell’obbligo di denuncia degli oggetti eventualmente ritrovati, anche in occasione di scavi per la posa in essere di fondamenta in vista della costruzione di nuovi edifici.

Il Chirografo papale rappresenta un primo esempio di strumento normativo di tutela del patrimonio culturale, mosso dalla sola finalità di conservazione dello stesso, con una serie articolata di misure.

2.4.1. Segue: *L’Editto Pacca*

Tuttavia, la vera svolta è rappresentata dall’emanazione del c.d. Editto Pacca⁴⁸, il quale costituisce il primo esempio di normativa di tutela organica e non settoriale del patrimonio culturale, come patrimonio storico - artistico, in quanto non solo rivolta ad evitare l’esportazione dei tesori culturali, ma anche prettamente finalizzato a regolarne la conservazione, la manutenzione ed a porre limiti all’attività di scavo da parte dei privati.

L’Editto del Cardinal Pacca⁴⁹ si muove secondo più linee direttrici che tendono ad una normativa completa (nel senso di non essere limitata ad alcuni oggetti d’arte) ed organica (nel senso di apprestare una tutela sotto diversi profili) e, segnatamente, consistono nella catalogazione dei beni di interesse storico e artistico, nel controllo da parte di apposita Commissione sugli atti di disposizione relativi ai predetti beni, nel divieto di esportazione all’estero (salvo che per le opere non antiche) e nella regolamentazione dell’attività di scavo, mediante la previa autorizzazione da parte della Commissione.

L’Editto Pacca si fregia dell’eredità del precedente Chirografo di Papa Pio VII, che aveva rappresentato un avanzato strumento di tutela del patrimonio culturale ed al quale, infatti, opera plurimi rinvii e richiami.

In ogni caso, l’Editto del Cardinal Pacca, rappresenta un notevole passo avanti rispetto al suo precedente, in quanto configura un’apposita organizzazione amministrativa, cui affida il compito di tutela dei beni culturali, declinandola in un ampio spettro di misure, più incisive e pregnanti rispetto a quelle delle legislazioni precedenti.

Si apre con le norme disciplinanti la formazione ed i compiti della Commissione di Belle Arti centrale, già precedentemente istituita, alla quale è affidata funzione consultiva in tutte le materie normate dall’editto medesimo, affiancata da Commissioni locali, istituite nelle province.

All’art. 7, era previsto che “qualunque Superiore, Amministratore, e Rettore,

VII.

⁴⁶ Vedi *supra*.

⁴⁷ Vedi *supra*.

⁴⁸ Cfr. T. Alibrandi - P. Ferri, *op. cit.*, 4 ss. e A. Giuffrida, *op. cit.*, 6 ss. L’A. ricorda altresì l’Editto del Cardinal Valenti Gonzaga del 1750, come “massima espressione della legislazione settecentesca in materia di beni culturali nello Stato pontificio”.

⁴⁹ Bartolomeo Pacca (1756 - 1844) fu nominato cardinale dal pontefice Pio VII, il 23 febbraio 1801.

o che abbia comunque direzioni di pubblici Stabilimenti, e Locali tanto Ecclesiastici, che secolari, comprese le Chiese, Oratorj, e Conventi, ove si conservano raccolte di Statue e di Pitture, Musei di Antichità sacre e profane, e anche uno o più Oggetti preziosi di Belle Arti in Roma e nello Stato, niuna persona eccettuata, sebbene privilegiata e privilegiatissima dovranno presentare una esattissima, e distinta Nota degli Articoli sopra espressi”, mentre all’art. 9, era prevista un controllo della Commissione nei confronti di qualunque proprietario e/o possessore di “Oggetti di Antichità”.

I beni così catalogati potevano essere alienati solo previo avviso alla Commissione, per garantire “ragione di acquisto per conto del Governo”, cui era attribuito una sorta di diritto di prelazione, che costituisce un significativo precedente dell’attuale prelazione, prevista dagli artt. 60, 61 e 62 del Codice dei Beni culturali e del Paesaggio, a favore dello Stato, ovvero delle Regioni o di altri Enti pubblici territoriali.

A differenza del precedente Chirografo, ispirato, per lo più alla necessità di conservare il patrimonio culturale pontificio all’interno dei confini statuali, l’Editto Pacca conobbe una prima apertura all’esportazione degli oggetti d’arte (sulla scorta di quanto avvenuto nel Granducato di Toscana nel 1602), mediante la previsione di cui all’art. 14, a tenore del quale “se i medesimi non si riconosceranno necessari o di sommo riguardo per il Governo, ne sarà permessa l’esportazione all’Estero”.

La possibilità di uscita delle opere dal territorio statale era, pertanto subordinata al giudizio della Commissione, che ne avrebbe valutato l’essenzialità per il patrimonio pontificio ed al pagamento di un dazio, non previsto, invece, in forza dell’art. 21, per la circolazione delle opere di autori viventi, in un’ottica di *favor* per la circolazione culturale.

L’Editto, si preoccupava, nel prosieguo, di dettare una disciplina, per la prima volta compiuta, dell’attività di scavo e dei reperti con essa rinvenuti (artt. 25-39): l’art. 25 prevedeva il rilascio di una licenza per potersi procedere a tale attività, a favore dei proprietari del fondo o di coloro che ne avessero la disponibilità (art. 27); l’art. 31 stabiliva le distanze minime degli scavi dalle vie, dagli edifici, dagli acquedotti, ma anche dai monumenti; l’art. 33, operando un rinvio espresso all’art. 7, prevedeva l’obbligo di redazione di un Nota degli oggetti eventualmente ritrovati, da sottoporre all’esame della Commissione⁵⁰.

Infine, erano stabilite stringenti misure di conservazione dei monumenti e degli oggetti d’arte, consistenti sia nel divieto di deterioramenti, sia nella previsione di pene per le contravvenzioni, sia nella possibilità di denunciare le eventuali situazioni di degrado ed incuria in cui versassero i monumenti medesimi (art. 45) ed erano richiamati espressamente i divieti di cui agli artt. 9 e 10 del Chirografo del 1° Ottobre 1802⁵¹, di Papa Pio VII.

Grazie all’Editto Pacca, la tutela dei beni culturali, non fu più concepita come solo ed unicamente volta alla conservazione del patrimonio dello Stato – *id est* del patrimonio reale – ma divenne una tutela del bene culturale, volta sì a mantenerlo entro i confini statali, ma anche a preservarlo ed a sottarlo alla libera ed incontrollata disponibilità dei soggetti privati, in vista di un interesse generale – inteso nel senso di interesse del pontefice e della curia – allo splendore della Città

⁵⁰ Era altresì prevista disciplina puntuale dei ritrovamenti svincolati dall’attività di scavo (artt. 47-51).

⁵¹ Già *supra* esaminati, al paragrafo 2.4.

di Roma e dello Stato pontificio.

3. La legislazione del Regno

Con l'Unità d'Italia, avvenuta in un periodo dominato dalle concezioni del liberismo economico, il Regno non manifestò alcuna propensione per la tutela del proprio patrimonio storico artistico, in quanto ogni ingerenza pubblica nella proprietà privata non era vista di buon occhio⁵², ed anzi, era ritenuta d'ostacolo ad una piena e soddisfacente realizzazione dell'iniziativa individuale.

L'unica previsione normativa di tutela del patrimonio storico artistico si concretizzò nell'art. 83 della Legge 25 giugno 1865, n. 2359, che prevedeva la possibilità di espropriazione di "ogni monumento storico o di antichità nazionale che abbia la natura d'immobile, e la cui conservazione pericolasse continuando ad essere posseduto da qualche Corpo morale o da un privato cittadino".

La tutela dei beni culturali subì un'ulteriore inflessione con l'emanazione del Codice civile del 1865, che prevede l'abolizione dell'istituto del fedecommesso⁵³, la cui efficacia, fu temporaneamente sospesa per la provincia romana, in forza del R.D. 27 novembre 1870, n. 6030⁵⁴, considerata la ricchezza storico artistica che la caratterizzava, alla cui conservazione l'istituto era funzionale.

1174

3.1. La Legge Nasi

Per avere la prima legge di tutela organica del patrimonio storico artistico del Regno dovrà attendersi il nuovo Secolo, con la promulgazione della Legge 12 giugno 1902, n. 185⁵⁵, la quale istituì un regime normativo di tutela relativamente ai "monumenti, agli immobili ed agli oggetti mobili che abbiano pregio di antichità o d'arte".

L'art. 1, definitorio del campo applicativo della legge, ne escludeva "gli edifici e gli oggetti d'arte di autori viventi, o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquant'anni", in continuità con la tradizione inaugurata dapprima dal Granducato di Toscana con la deliberazione del 1602 e, successivamente, con l'Editto Pacca nello Stato pontificio, che vollero evitare una "chiusura culturale" dello Stato, nella consapevolezza che la circolazione delle opere ben avrebbe potuto contribuire allo sviluppo del genio artistico e comunque con tutta la legislazione preunitaria, che aveva manifestato una sensibilità soltanto nei confronti dell'arte antica e mai per quella contemporanea.

La legge prevedeva un vincolo d'inalienabilità variamente graduato in

⁵² Cfr. art. 29 dello Statuto Albertino, secondo cui "tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili. Tuttavia, quando l'interesse pubblico legalmente accertato lo esiga, si può essere tenuti a cederle in tutto od in parte, mediante una giusta indennità conformemente alle leggi". Come emerge dalla piana lettura del testo della disposizione, l'unica ingerenza pubblica nella proprietà privata poteva essere quella di matrice espropriativa.

⁵³ Il fedecommesso (o sostituzione fedecommissaria) era una disposizione testamentaria per la quale l'erede o legatario istituito aveva l'obbligo di conservare i beni ricevuti, con trasferimento automatico degli stessi alla sua morte ad altro soggetto indicato nel testamento. Abrogato dal Codice civile del 1865, fu reintrodotta con limitazioni dagli artt. 692 ss. del Codice del 1942 vigente.

⁵⁴ Successivamente, la Legge 8 luglio 1883, n. 1461, prevede all'art. 1, la possibilità di alienazione dei beni culturali solo nei confronti dello Stato. Tale disposizione fu invero oggetto di plurime violazioni, come riferito da T. Alibrandi - P. Ferri, *op. cit.*, 6, nota 3.

⁵⁵ Detta Legge Nasi, dal nome del Ministro della Pubblica Istruzione che la propose, Nunzio Nasi (1850 - 1935), che ricoprì tale incarico dal 1901 al 1903.

relazione alla natura del bene ed al soggetto proprietario, cosicché erano resi *tout court*⁵⁶ inalienabili “le collezioni di oggetti d'arte e di antichità, i monumenti ed i singoli oggetti d'importanza artistica ed archeologica, appartenenti a Fabbricerie, a Confraternite, ad Enti ecclesiastici di qualsiasi natura, e quelli che adornano chiese e luoghi dipendenti o altri edifici pubblici”, nonché le collezioni e i singoli oggetti, questi ultimi solo ove ricompresi nell'elencazione di cui all'art. 23⁵⁷ indicante i beni “di sommo pregio”⁵⁸, di proprietà dello Stato e di altri Enti pubblici territoriali (art. 2); mentre erano alienabili gli oggetti d'arte non ricompresi nell'elenco predetto, ove di proprietà dello Stato e degli altri Enti territoriali, solo con l'autorizzazione del Ministro della Pubblica Istruzione (art. 4).

Gli oggetti di proprietà privata, invece, non erano sottoposti ad alcun vincolo d'inalienabilità, ma soltanto, ove elencati ai sensi dell'art. 23, ad un obbligo di denuncia della proprietà o del possesso, a norma dell'art. 5⁵⁹.

La Legge Nasi consentiva inoltre, in forza dell'art. 8, la libera esportabilità di tutte le opere d'arte⁶⁰, dietro il pagamento di una tassa e di una denuncia in tal senso, atta a consentire al Governo di esercitare il proprio diritto di acquisto dell'opera, stabilito dall'art. 8 medesimo⁶¹.

L'organicità della disciplina era riscontrabile nella circostanza che la stessa, sulla scorta del modello inaugurato dall'Editto Pacca, agiva su diverse linee

⁵⁶ In realtà, ai sensi dell'art. 3, i predetti beni erano alienabili purché in favore degli Enti indicati all'art. 2.

⁵⁷ In particolare, l'art. 23 stabiliva che “il Ministero della Pubblica Istruzione, con le norme che saranno indicate nel Regolamento, procederà alla formazione dei cataloghi dei monumenti e degli oggetti d'arte e di antichità. I cataloghi stessi saranno divisi in due parti, l'una delle quali comprenderà i monumenti e gli oggetti d'arte e di antichità spettanti ad Enti morali, e l'altra i monumenti e gli oggetti d'arte e di antichità di proprietà privata che sieno iscritti in catalogo o per denuncia privata o d'ufficio. Nel catalogo dei monumenti e oggetti d'arte e di antichità di proprietà degli Enti morali saranno espressamente indicati quei monumenti e quegli oggetti, i quali per la somma loro importanza non sono alienabili ai privati, secondo la disposizione dell'articolo 3 [“il Ministero della Pubblica Istruzione, inteso il parere della competente Commissione, potrà autorizzare la vendita e la permuta di dette collezioni, o dei singoli oggetti, purché tali alienazioni abbiano luogo da uno ad un altro degli Enti di cui all'articolo precedente, od a favore dello Stato. Contro il divieto di alienazione è ammesso il ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato, la quale decide anche in merito”]. I sindaci, i presidenti delle Deputazioni provinciali, i parroci, i rettori di chiese, ed in genere tutti gli amministratori di Enti morali, presenteranno al Ministero della Pubblica Istruzione, secondo le norme che saranno sancite nel Regolamento, l'elenco dei monumenti immobili e degli oggetti d'arte e di antichità di spettanza dell'Ente morale da loro amministrato. L'iscrizione d'ufficio nel catalogo di oggetti d'arte o di antichità di proprietà privata, si limiterà agli oggetti d'arte o d'antichità di sommo pregio, la cui esportazione dal Regno costituisca un danno grave per il patrimonio artistico e per la storia”.

⁵⁸ Cfr. artt. 3 e 4 della Legge 12 giugno 1902, n. 185.

⁵⁹ Era in ogni caso previsto, ai sensi dell'art. 6, il diritto di prelazione in favore del Governo.

⁶⁰ L'esportabilità degli oggetti antichi provenienti da scavo di notevole importanza archeologica od artistica, nonché di quelli di sommo pregio per la storia e per l'arte, elencati ai sensi dell'art. 23 della Legge Nasi, fu, successivamente, inibita dalla Legge 27 giugno 1903, n. 242.

⁶¹ In particolare, l'art. 8, comma 1, prevedeva che “indipendentemente da quanto è stabilito nelle leggi doganali, l'esportazione di qualunque oggetto d'arte e di antichità, esclusi quelli indicati nel capoverso dell'articolo 1 [“gli edifici e gli oggetti d'arte di autori viventi, o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquant'anni”], è soggetta ad una tassa progressiva applicabile sul valore di ogni singolo oggetto, secondo la tabella annessa alla presente legge”, mentre il comma 5 stabiliva che “il Governo avrà il diritto di acquistare l'oggetto, che si vuole esportare, al prezzo come sopra fissato, diminuito della corrispondente tassa di esportazione”, limitando così l'autonomia contrattuale nella determinazione del prezzo.

direttrici: infatti, oltre a prevedere il ricordato vincolo d'inalienabilità, conteneva disposizioni rivolte alla conservazione ed alla manutenzione del patrimonio artistico e monumentale⁶², disposizioni volte alla regolamentazione dell'attività di scavo (artt. 14 e 15), attribuendo al Governo il potere di disporre scavi su fondi privati, nel perseguimento della "pubblica utilità" (art. 16) e, infine, disposizioni disciplinanti l'espropriazione.

Tra queste ultime, si ricordano l'art. 7, che attribuiva agli "Enti morali legalmente riconosciuti che hanno per fine speciale la conservazione dei monumenti", il diritto di promuovere il procedimento espropriativo a norma della Legge n. 2359/1865 e l'art. 17, relativo all'espropriazioni di fondi su cui fossero stati rinvenuti "ruderi o monumenti di tale importanza che il generale interesse richieda che essi siano conservati e ne sia reso possibile l'accesso al pubblico".

Infine, è interessante e singolare la previsione di cui all'art. 13, a tenore del quale, "nei Comuni, nei quali esistono monumenti soggetti alle disposizioni della presente legge, potranno essere prescritte, per i casi di nuove costruzioni, ricostruzioni ed alzamenti di edifici, le distanze e misure necessarie allo scopo che le nuove opere non danneggino la prospettiva o la luce richiesta dalla natura dei monumenti stessi, salvo un compenso equitativo secondo i casi, di cui al Regolamento in esecuzione della presente legge".

Tale disposizione, seppur precipuamente intesa a disporre una tutela per i monumenti, appresta, quantomeno indirettamente, una prima forma di tutela dell'inserimento paesaggistico dei predetti beni, i quali oltre essere preservati in sé e per sé, vengono tutelati in relazione al contesto in cui sorgono, con prescrizioni di tutela indiretta, oggi previste dall'art. 45 del D. Lgs. n. 42/2004.

In altri termini, l'art. 13, volendo in prima battuta tutelare un monumento, finisce per tutelare una porzione di paesaggio, prescrivendo che il sito dove sorga il monumento non sia alterato in maniera tale da pregiudicare la prospettiva o la luce richiesti dal monumento stesso: non si tutela solo un bene culturale, ma uno scorcio di paesaggio, la cui bellezza è però ancora ancorata e derivata dalla presenza del bene culturale.

È interessante notare che il vincolo indiretto così imposto è considerato di natura espropriativa (e non semplicemente conformativa, secondo la nota distinzione elaborata dalla nostra giurisprudenza costituzionale⁶³ e amministrativa⁶⁴), tanto da comportare un "equo compenso" per i proprietari delle aree⁶⁵.

La legge Nasi rimaneva comunque ancorata al criterio della catalogazione dei beni tutelati, puntualmente individuati, i quali, ove ritenuti di "sommo pregio", a norma dell'art. 23 erano destinatari di una disciplina più stringente rispetto agli altri.

3.2. La Legge Rava

Nel Regno d'Italia, il primo intervento normativo diretto alla tutela di un bene

⁶² L'art. 10 vietava l'esecuzione dei lavori nei monumenti e negli oggetti d'arte e di antichità contemplati agli articoli 2, 3 e 4, senza la previa autorizzazione del Ministro della Pubblica Istruzione; mentre l'art. 11 prevedeva il divieto di "demolire od alterare avanzi monumentali esistenti anche in fondi privati".

⁶³ Cfr., per tutte, Corte Cost., 12 maggio 1999, n. 179 e Corte Cost., 9 maggio 1968, n. 55.

⁶⁴ Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. VI, 30 gennaio 2020, n. 783; *Id.*, Sez. IV, 3 dicembre 2010, n. 8531; *Id.*, Sez. IV, 23 dicembre 2010, n. 9772; *Id.*, Sez. IV, 13 luglio 2011, n. 4242; *Id.*, Sez. IV, 19 gennaio 2012, n. 244.

⁶⁵ Nella successiva Legge Rosadi – Rava, scompare la possibilità dell'equo compenso.

naturale fu la Legge 16 luglio 1905, n. 411, nota come Legge Rava⁶⁶, recante la “Dichiarazione d'inalienabilità, a scopo di rimboschimento, di relitti marittimi nella provincia di Ravenna, per la conservazione della Pineta”.

L'intervento normativo, assimilabile per natura e contenuto, ad una legge-provvedimento, datone il campo applicativo puntuale e circoscritto, constava di due soli articoli: il primo stabiliva la dichiarazione d'inalienabilità dei “relitti marittimi posti nella provincia di Ravenna, pervenuti al Demanio dello Stato in forza dell'atto di transazione 30 giugno 1904 fra il Demanio stesso e le signore Pergami-Belluzzi, e quegli altri che si formeranno in avvenire oltre la detta zona”; mentre, il secondo prevedeva che “i relitti presenti e i futuri, di cui all'articolo precedente, sono amministrati, a scopo di rimboschimento, dal Ministero di agricoltura, industria e commercio, colle forme e nei modi stabiliti per gli altri boschi demaniali, a norma della legge del 20 giugno 1871, n. 283”⁶⁷.

Le due disposizioni, sono volte a tutelare l'area della pineta di Ravenna mediante la previsione di due istituti: il primo, quello dell'inalienabilità dei terreni, il secondo quello della conservazione ed addirittura della valorizzazione del bene paesistico tutelato, mediante l'apposizione di un vincolo di rimboschimento sui medesimi terreni e sulle dune, al fine di non solo mantenere in essere, ma anche accrescere la pineta stessa, come poi verificatosi.

L'approvazione della Legge Rava, fortemente voluta dallo stesso Ministro in ragione delle sue origini ravennati, rappresentò la consacrazione a monumento nazionale, per la prima volta, non di un bene mobile o immobile frutto dell'ingegno o dello spirito umano, bensì di un bene che oggi definiremmo paesaggistico⁶⁸, opera del solo dato di natura, ancorché memoria d'arte e di letteratura, e, pertanto, rappresentante parte integrante del patrimonio della storia italiana.

Come osservato da Giuseppe Severini, al movimento che supportò la Legge Rava si deve la nascita della “connotazione storico – culturale che è andata a caratterizzare la salvaguardia del paesaggio”.

La “pinetina Rava” è emblematica infatti della valenza culturale multiforme, che assume il paesaggio: letteraria, nei due sensi della poesia e della prosa, storica e artistica.

Sotto il primo profilo, da un lato la pineta è l'ambito della novella del Decamerone di Boccaccio, di cui è protagonista Nastagio degli Onesti⁶⁹, dall'altro,

⁶⁶ La legge prende il nome dall'allora Ministro dell'Agricoltura, Industria e Commercio, Luigi Rava, nato a Ravenna il 29 novembre 1860. Rava, oltre essere stato prima deputato e poi senatore del Regno, nonché Ministro di diversi Ministeri, fu altresì, fino al 1915, Docente di Scienza dell'amministrazione presso l'*Alma Mater Studiorum* di Bologna.

⁶⁷ Cfr., con riferimento alla storia dei relitti marittimi e della pineta ravennate, G. Severini, *op. cit.*, 2019, 70, nota 22. L'A. riferisce come “circa 5.000 ettari [di arenile], durante la Restaurazione [furono] concessi in enfiteusi dallo Stato pontificio a Bartolomeo Pergami, da Crema, stalliere, valletto e accompagnatore in Italia di Carolina di Brunswick (1768 - 1821), principessa di Galles, moglie del re Gregorio IV d'Inghilterra, alla quale rimase vicino per sei anni e da cui venne fatto nobilitare; e da lui ricevuti dagli eredi Pergami Belluzzi fino a una transazione col Demanio del 1904...Nel 1904 furono rivendicati allo Stato circa 200 ettari di relitti marini presso il Lamone (ora Canale destra Reno); ne fu iniziato il rimboschimento”.

⁶⁸ Cfr. G. Severini, *op. cit.*, 2019, 17, nota 22, che riferisce come “la relazione di presentazione [della Legge Rava] affermava che vanno considerati monumenti nazionali non solo gli edifici e le opere d'arte, ma anche i prodotti della natura (“monumenti naturali”).

⁶⁹ G. Boccaccio, *Decameron*, V. Branca (a cura di), Torino, 1992, V, 8: “Ora avvenne che, venendo quasi all'entrata di maggio, essendo un bellissimo tempo e egli entrato in pensiero della sua crudel donna, comandato a tutta la sua famiglia che solo il lasciassero per più poter pensare a suo piacere, piede innanzi pié sè medesimo trasportò pensando infino nella pigneta.

è oggetto di diverse citazioni del Sommo Poeta, che a Ravenna giace, dopo aver lì trascorso gli ultimi anni della sua vita, ospite di Guido Novello da Polenta, Signore della Città⁷⁰.

E essendo già passata presso che la quinta ora de giorno e esso bene un mezzo miglio per la pigneta entrato, non ricordandosi di mangiare né d'altra cosa, subitamente gli parve udire un grandissimo pianto e guai altissimi messi di una donna; per che, rotto il suo dolce pensiero, alzò il capo per veder che fosse e meravigliossi nella pigneta veggendosi”.

⁷⁰ La pineta ravennate è lo scorcio che apre il XXVIII canto del purgatorio, laddove al verso 2, è definita come “la divina foresta spessa e viva” (*Purg.*, XVIII, 2), divenendone poi teatro di svolgimento.

La valenza culturale sotto il profilo letterario del paesaggio è mirabilmente illustrata da Giuseppe Severini nell'*incipit* della sua magistrale Relazione, dal titolo “*Culturalità del paesaggio e paesaggi culturali*”, al 65° Convegno di Studi amministrativi, “*Dall'urbanistica al governo del territorio: valori culturali, crescita economica, infrastrutture pubbliche e tutela del cittadino*”, Varenna, 19 – 20 – 21 settembre 2019, in *www.federalismi.it*, 2020. L'A. cita infatti il famoso “*Addio ai Monti*” de “*I Promessi Sposi*”, ma anche l'opera dell'abate Antonio Stoppani (1824 - 1891), “*Il Bel Paese, conversazione sulle bellezze naturali, la geologia, la geografia fisica d'Italia*”. E ancora “i celebri versi di Dante, “del bel paese là dove 'l sì suona” (*Inferno*, canto XXXIII, v. 80) e di Petrarca “il bel paese Ch'Appennin parte, e 'l mar circonda e l'Alpe” (*Canzoniere*, Sonetto 96). Cfr., anche, G. Severini, *op. cit.*, 2019, 71, nota 27.

La “storia letteraria”, come ragione giustificativa delle esigenze di tutela, sarà espressamente richiamata dalla Legge Croce (vedi *infra* par. 3.5).

Ma si potrebbe in tema richiamare anche il famoso *incipit* di Alessandro Manzoni ne “*I Promessi Sposi*”, sull'incantevole scenario del celebre romanzo, caposaldo della lingua e della letteratura italiana, che ogni anno si ammira salendo a Varenna e da Villa Monastero in occasione del Convegno di Studi Amministrativi: “Quel ramo del lago di Como, che volge a mezzogiorno, tra due catene non interrotte di monti [a est le Alpi Orobie, a ovest i monti della Brianza], tutto a seni e a golfi, a seconda dello sporgere e del rientrare di quelli, vien, quasi a un tratto, a restringersi, e a prender corso e figura di fiume, tra un promontorio a destra, e un'ampia costiera dall'altra parte; e il ponte, che ivi congiunge le due rive, par che renda ancor più sensibili all'occhio questa trasformazione, e segni il punto in cui il lago cessa, e l'Adda ricomincia, per ripigliar poi il nome di lago dove le rive, allontanandosi di nuovo, lascian l'acqua distendersi e rallentarsi in nuovi e in nuovi seni”. E di seguito: “La costiera, formata dal deposito di tre grossi torrenti, scende appoggiata a due monti contigui, l'uno detto di San Martino [a nord di Lecco], l'altro, con voce lombarda, il *Resegone* [a est di Lecco], dai molti suoi cocuzzoli in fila, che invero lo fanno somigliare a una sega”. E *infra*: “Per buon pezzo, la costa sale con un pendio lento e continuo; poi si rompe in poggi e in valloncelli, in erte e in ispianate, secondo l'ossatura de' due monti, e il lavoro delle acque. Il lembo estremo, tagliato dalle foci de' torrenti, è quasi tutto ghiaia e ciottoloni; il resto, campi e vigne, sparse di terre, di ville, di casali; in qualche parte boschi, che si prolungano su per la montagna. Lecco, la principale di quelle terre, e che dà nome al territorio, giace poco discosto dal ponte, alla riva del lago, anzi viene in parte a trovarsi nel lago stesso, quando questo ingrossa: un gran borgo al giorno d'oggi, e che s'incammina a diventar città”.

Scriveva Francesco De Sanctis sull'*incipit* manzoniano (*La materia de' Promessi Sposi*, in *Nuova Antologia di scienze, lettere ed arti*, anno VIII, volume XXIV, fascicolo X-ottobre, Firenze, 1873): “Vedi l'uomo che descrive dal vero, quello che gli è d'inanzi all'occhio, e nota tutto, e tutto comprende, e tutto ti vuol far comprendere, con la curiosità paziente e attenta di intelligente osservatore, anziché con l'animo e concitato d'artista”.

Chiosava Piero Nardi, nel suo Commento a “*I Promessi Sposi*”, sul testo curato da A. Chiari – F. Ghisalberti, Verona, 1946, XXXIII Ed., 1976, 22: “Ciò non impedisce che l'artista ci sia, dietro l'intelligente osservatore, ma in attesa di entrare in campo, sotto il controllo di questo, e per ciò senza concitazioni e senza distrazioni”.

E ancora De Sanctis: “E dico osservatore intelligente, perché qui tutto è natura, ma natura guardata e disposta da una mente superiore, che l'ordina, l'analizza, la spiega, la mette in moto, le dà vita come a persona, sì che quel luogo che divien fiume e torna lago, quella riviera, quei valloncelli, quei monti hanno apparenza di figure mobili che ti camminano innanzi e prendono posto”.

Questo è il paesaggio tutelato dall'art. 9 Cost. Il paesaggio che è vita, poesia in prosa,

Sotto il secondo profilo, la pineta è stata teatro delle gesta di Odoacre e Teodorico, nonché luogo della morte di Anita Garibaldi, durante la fuga dell'Eroe da Roma a Venezia (dove si ignora se sia mai arrivato), a seguito dell'infausta ma gloriosa difesa della Repubblica Romana nell'agosto 1849, dopo aver attraversato il Lazio, l'Umbria (Orvieto), la Toscana (Val di Chiana e Cetona), il Passo di Bocca Trabaria verso le Marche (Valle del Metauro) e San Marino⁷¹.

Sotto il profilo più squisitamente artistico, la rappresentazione della pineta si rinviene nelle Tavole della Scuola del Botticelli⁷².

La legge Rava, malgrado la sua assoluta settorialità, contiene, *in nuce*, i motivi ispiratori che porteranno all'emanazione di disposizioni più organiche e complete per la tutela dei beni paesaggistici, ovvero la necessità di accordare protezione a quei beni che non solo sono di straordinaria bellezza, ma hanno contribuito alla formazione dell'identità culturale della Nazione, grazie al collegamento tra "paesaggio e cultura, arte, storia, letteratura"⁷³.

3.3. La Legge Rosadi – Rava

La successiva Legge 20 giugno 1909, n. 364, nota come Legge Rosadi⁷⁴ – Rava, nonostante l'apertura operata dalla Legge Rava e, in Francia, dalla quasi coeva *Loi Beauquier* per la tutela normativa dei beni paesaggistici, abbandonò quella strada⁷⁵, concentrandosi unicamente su "Le antichità e le belle arti"⁷⁶.

Infatti, dal campo di applicazione della predetta legge, individuato all'art. 1, a tenore del quale "sono soggette alle disposizioni della presente legge le cose immobili e mobili che abbiano interesse storico, archeologico, paleontologico o artistico", erano esclusi i beni d'interesse, per così dire, paesistico⁷⁷.

Nonostante ciò, la Legge Rosadi – Rava estese la disciplina di tutela a beni ulteriori rispetto a quelli oggetto della precedente Legge Nasi, quali "i codici, gli antichi manoscritti, gli incunabuli, le stampe e incisioni rare e di pregio e le cose d'interesse numismatico".

La legge, che rappresenta un *continuum* nel percorso di tutela di quelli che, oggi, il Codice del 2004 definisce beni culturali, ebbe in ogni caso il pregio di abbandonare il criterio della tassatività dei beni protetti, non prevedendo alcuna elencazione degli stessi, ma fornendo una serie di profili, indicati all'art. 1 ("interesse storico, archeologico, paleontologico o artistico [e] numismatico"),

letteratura, estetica, arte, pittura, geografia, geologia, identità: in intesi, cultura!

⁷¹ Cfr. S. Cavicchioli, *Anita. Storia e mito di Anita Garibaldi*, Torino, 2017, 53 ss. e 72.

⁷² Sandro Botticelli, *Nastagio degli Onesti*, 1483, tempera su tavola, totale 82 x 138 cm. Madrid, Museo del Prado.

⁷³ G. SEVERINI, *op. cit.*, 2019, 71.

⁷⁴ Giovanni Rosadi (1862 - 1925) fu un avvocato e deputato, appartenente alla destra liberale.

⁷⁵ In realtà, l'originario progetto di legge conteneva altresì una disposizione relativa alla tutela del paesaggio, poi espunta in sede di esame al Senato. Ed ancora, il deputato Giovanni Rosadi, aveva altresì previsto, nel progetto originario – ed invero approvato dalla Camera dei deputati, una sorta di *actio popularis* sulla scorta di quella esistente nella Roma antica, che consentisse al *quivis populusque* la proposizione di un giudizio per la tutela dei beni investiti dell'interesse generale, surrogando i cittadini nell'azione di tutela di diritti propri dello Stato (cfr. S. Settis, *Gli antichi romani più bravi di noi nella tutela*, in *Il Giornale dell'Arte*, n. 313, ottobre 2011).

⁷⁶ Durante l'iter di approvazione della Legge Rosadi – Rava, fu inserito un emendamento per l'estensione della tutela anche a ville, parchi e giardini, poi respinto in sede di discussione al Senato. Sul punto, cfr. G. Severini, *op. cit.*, 2019, 72 e 73.

⁷⁷ Ai sensi del comma 2 dell'art. 1, rimanevano parimenti esclusi "gli edifici e gli oggetti d'arte di autori viventi o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquant'anni".

giunto fino ad oggi.

In relazione agli altri strumenti di tutela, la legge del 1909 se, per la maggior parte, ripercorreva la disciplina recata dalla precedente Legge Nasi, compì alcuni ulteriori passi significativi verso una tutela più stringente dei beni culturali.

In particolare, all'art. 7, era prevista la possibilità di espropriazione di cose mobili o immobili, qualora deteriorate o in pericolo di deterioramento e il proprietario non provvedesse ai necessari restauri; mentre all'art. 8, compariva, per la prima volta, la nozione di “danno grave per la storia, l'archeologia o l'arte”, quale fattore escludente la possibilità di esportazione delle opere, la cui sussistenza era valutata dall'Ufficio di esportazione.

3.4. La Legge Credaro

Le disposizioni della Legge Rosadi – Rava, come si è detto, limitate alle sole antichità e belle arti, furono estese dalla Legge 23 giugno 1912, n. 688 (Legge Credaro⁷⁸) anche “alle ville, ai parchi ed ai giardini che abbiano interesse storico o artistico” (art. 1).

La Legge Rosadi – Rava aveva già abbandonato il criterio dell'elencazione dei beni sottoposti a tutela, formulando una serie di criteri (“interesse storico, archeologico, paleontologico o artistico”) al ricorrere dei quali (e anche solo di uno soltanto), le disposizioni da essa recate avrebbero trovato applicazione.

A ben guardare, pertanto, la Legge Credaro, con esclusivo riferimento al suo art. 1, potrebbe ritenersi una legge d'interpretazione autentica, in quanto nulla innova rispetto alle precedenti previsioni: infatti, la predetta legge non prevede una tutela aprioristica ed incondizionata dei parchi, delle ville e dei giardini, ma ne prevede l'assoggettamento al regime speciale di protezione, solo ove assistiti da un interesse storico o artistico, interesse, che già era assunto a criterio di tutela dalla precedente Legge Rosadi – Rava, anche per gli immobili.

Se da un punto di vista meramente formale, l'art. 1 della Legge Credaro non può che ritenersi disposizione d'interpretazione autentica, deve comunque osservarsi come la stessa fosse stata, per così dire, imposta per supplire alla concezione al tempo invalsa di bene culturale, che, se poteva contemplare le ville più per l'aspetto storico che per quello artistico, sicuramente escludeva *tout court* i parchi ed i giardini, che restavano, pertanto, privi di tutela.

3.5. La Legge Croce

In seguito alla Legge Rava e la Legge Credaro, con le precisazioni di cui sopra, non vi furono ulteriori interventi a tutela delle bellezze naturali fino alla promulgazione della Legge 11 giugno 1922, n. 778 (c.d. Legge Croce), che, per prima, dispose uno speciale regime di protezione per le “cose immobili la cui conservazione presenta un notevole interesse pubblico a causa della loro bellezza naturale e della loro particolare relazione con la storia civile e letteraria” ed alle “bellezze panoramiche”⁷⁹.

La Legge Croce, pur non potendo qualificarsi come baluardo per una strenua difesa dei beni paesaggistici, rappresentò l'approdo normativo di un mutamento

⁷⁸ La Legge prese il nome dall'Allora Ministro dell'Istruzione Pubblica Luigi Credaro, nato a Sondrio il 15 gennaio 1860, poi titolare della cattedra di Storia della filosofia all'Università di Pavia e deputato del Partito Radicale.

⁷⁹ Così, l'art. 1 della Legge Croce.

del sentire sociale⁸⁰, sempre più attento alla necessità di protezione del paesaggio, sulla scia di quell'esigenza, avvertita già da tempo, di tutela dei beni culturali, come chiaramente emerge dal discorso tenuto da Benedetto Croce, in occasione della presentazione del Disegno di legge n. 204/1920, nella seduta del Senato del 25 settembre 1920.

In particolare, il grande filosofo ricordò come “è nella difesa delle bellezze naturali un altissimo interesse morale e artistico che legittima l'intervento dello Stato, e s'identifica con l'interesse posto a fondamento delle leggi protettrici dei monumenti e della proprietà artistica e letteraria. Certo il sentimento, tutto moderno, che si impadronisce di noi allo spettacolo di acque precipitanti nell'abisso, di cime nevose, di foreste secolari, di riviere sonanti, di orizzonti infiniti deriva della stessa sorgente, da cui fluisce la gioia che ci pervade alla contemplazione di un quadro dagli armonici colori, all'audizione di una melodia ispirata, alla lettura di un libro fiorito d'immagini e di pensieri. 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. Non è da ora, del resto, che si rilevò essere le concezioni dell'uomo il prodotto, oltre che delle condizioni sociali del momento storico, in cui egli è nato, del mondo stesso che lo circonda, della natura lieta o triste in cui vive, del clima, del cielo, dell'atmosfera in cui si muove e respira. E fuvvi anche chi affermò, con profondo intuito, che anche il patriottismo nasce dalla secolare carezza del suolo agli occhi, ed altro non essere che la rappresentazione materiale e visibile della patria⁸¹, 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, quali si sono formati e son pervenuti a noi attraverso la lenta successione dei secoli”.

La Legge Croce, s'inseriva in un contesto comune europeo di giuridificazione della protezione del paesaggio e della natura, non più limitata a singoli beni predeterminati, come era stato il caso dell'Ordine di protezione siciliano relativo al Bosco del Carpineto, dei rescritti Borbonici relativi alla veduta del Golfo napoletano e, da ultimo, della Legge Rava, relativa alla pineta di Ravenna, ma estesa a tutte le cose immobili di naturale bellezza, anche per la loro relazione con l'arte e la letteratura, ed alle bellezze panoramiche.

Tale fu il grande pregio della Legge Croce, che, recependo gli strumenti di tutela elaborati dalle legislazioni previgenti in relazione ai beni di interesse storico e artistico, ne estese l'applicazione, in quanto compatibile, a tutte le bellezze naturali, riconosciute come tali dal Ministero dell'Istruzione pubblica, allora competente.

La tutela apprestata dalla Legge Croce è diversamente articolata per i beni immobili naturali d'interesse pubblico e per le bellezze panoramiche.

I primi, ai sensi dell'art. 2, non potevano essere distrutti o alterati senza il consenso del Ministero dell'Istruzione Pubblica e, ove dichiarati “di notevole

⁸⁰ A dimostrazione della scarsa attenzione anche dottrinale al tema dei beni culturali e delle bellezze naturali, vi è la mancanza di una voce non solo corrispondente, ma neanche di indiretto riferimento, nei dieci volumi del *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, V.E. Orlando (a cura di), Milano, 1897 - 1915 - 1932.

⁸¹ Il *leitmotiv* cui si rifà Benedetto Croce è la famosa descrizione del paesaggio, generalmente attribuita alla paternità del poeta inglese John Ruskin (1819-1900), come “the beloved face of the homeland” [“il volto amato della Patria”].

interesse pubblico” da parte del Ministero predetto, erano soggetti alla vigilanza della Sovrintendenza, cui era attribuito il potere di autorizzare i progetti di opere di qualsiasi genere, secondo lo schema vincolo/autorizzazione, che resterà nelle Leggi Bottai del 1939 e confermato sia dal Testo Unico di cui al D. Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490⁸², sia nell’odierno Codice dei Beni culturali e del Paesaggio.

Per entrambe le tipologie di beni tutelati, era prevista, dall’art. 4, la possibilità di adozione da parte dei piani regolatori comunali o sovracomunali di tutte le misure necessarie a consentirne la conservazione ed il pieno godimento, nonché il potere del Governo di “prescrivere opere di tutela strettamente necessarie per impedire danneggiamenti a bellezze naturali”.

L’adozione di normative di protezione e la prescrizione di opere di tutela da parte dell’Autorità governativa, rimanevano in ogni caso una facoltà e, in quanto tali, palesavano la loro inidoneità ad apprestare una tutela efficace ed effettiva, pur costituendo un importante, ancorché non vincolante, indirizzo per l’attività governativa e degli Enti dotati di potestà pianificatoria.

Inoltre, il successivo art. 5, con una previsione più stringente ed efficace, vietava “l’affissione con qualsiasi mezzo di cartelli e di altri mezzi di pubblicità, i quali danneggino l’aspetto e lo stato di pieno godimento delle cose e delle bellezze panoramiche di cui nell’art. 1°”.

La tutela apprestata ai beni naturali ed alle bellezze panoramiche, seppur evidentemente parziale, limitata e, nella sua limitatezza, neppure pienamente efficace e soddisfacente, costituisce comunque il primo riconoscimento normativo di tali bellezze, come parte del patrimonio dello Stato meritevole di tutela, affinché sia preservato e conservato nella sua naturale conformazione.

È interessante notare, inoltre, che le bellezze naturali, a norma della Legge Croce, erano oggetto di tutela solo ove connotate da un particolare interesse culturale dato dalla connessione con la storia civile o letteraria, come a preannunciare quel legame tra paesaggio, bellezza e cultura, che ha anticipato lo spunto dell’art. 9 Cost., finalmente attuato nel suo portato profondo e complessivo dal vigente Codice dei Beni culturali e del Paesaggio, così significativamente per la prima volta denominato.

La Legge Croce è la chiave di volta, ovvero l’approdo, della maturata consapevolezza delle esigenze di tutela del patrimonio culturale, sia nella visuale storica e artistica, sia nella visuale paesistica, nonché preludio di nuove, più estese ed accentuate tutele che dalle Leggi Bottai del 1939 sulla “Tutela delle cose d’interesse artistico o storico” e sulla “Protezione delle bellezze naturali” all’art. 9 Cost. e alla Legge Galasso del 1985 sul vincolo paesistico generico⁸³, giungerà a compimento con il Codice del 2004.

⁸² “Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell’articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352”, abrogato dall’art. 184, comma 1, del Codice Urbani. Per un approfondimento relativamente alle disposizioni contenute nel Testo unico ed alle categorie di beni ivi tutelate, cfr. A. Catelani, *Le categorie di beni culturali definite dal nuovo testo unico*, in *Trattato di diritto amministrativo diretto da Giuseppe Santaniello*, Vol. XXXIII, *I beni e le attività culturali*, A. Catelani – S. Cattaneo (a cura di), Padova, 2002, Parte I, Sez. II, 89 ss.

⁸³ In proposito, cfr. D. Ponte, *Il vincolo paesistico in fronte al mare*, in D. Granara (a cura di), *op. cit.*, 2019, 57 ss. L’A. ripercorrendo alcune tappe della giurisprudenza amministrativa, illustra come il vincolo paesistico generico di cui all’art. 142 sia stato interpretato ed applicato relativamente alla fascia costiera della Liguria.

4. L'origine e lo sviluppo della tutela in Francia nel XIX Secolo

La disciplina di tutela dei beni culturali nasce, in Francia, nel XIX secolo, in risposta ai vandalismi perpetrati verso le opere del Medioevo nei secoli precedenti, avversati dai Romantici e, in particolare, da Victor Hugo, che in due articoli del 1825 e del 1832, dichiarò la “guerre aux démolisseurs⁸⁴”, reclamando a gran voce “une loi pour les monuments,...une loi pour l'histoire, une loi pour l'irréparable qu'on détruit, une loi pour ce qu'une nation a de plus sacré après l'avenir, une loi pour le passé⁸⁵”.

Il sentimento sociale, di cui Victor Hugo si fece portatore, trovò un primo ed embrionale risvolto normativo, nel 1830⁸⁶, quando il Ministro dell'Interno M. de Montalivet, stanziò la somma di ottantamila franchi a sostegno delle riparazioni più urgenti che fossero necessarie, da parte degli amministratori locali, per le riparazioni dei loro monumenti⁸⁷.

Contestualmente, fu istituita la figura dell'*Inspecteur général des monuments historiques*⁸⁸, ovvero un ispettore che viaggiasse per il territorio francese, per accertarsi dello stato di conservazione dei monumenti di carattere storico.

Successivamente, il 29 settembre 1837, fu istituita la *Commission des monument historiques*, con il compito di stabilire una classificazione degli edifici degni di essere conservati e procedere alla manutenzione ed alle riparazioni all'uopo necessarie.

Nel 1862, fu stilata una prima elencazione⁸⁹ comprendente oltre duemila monumenti, che abbisognavano di interventi di tutela e conservazione, i quali erano sottoposti alla sorveglianza dello Stato e, per esso, della Commissione.

La Commissione era altresì chiamata ad autorizzare mediante un permesso speciale, qualsiasi cambiamento, che il proprietario intendesse apportare al monumento, ma, tuttavia, restava priva di qualsivoglia potere dinanzi all'inerzia del proprietario nella cura del bene storico.

Infatti, l'unico istituto previsto era quello dell'espropriazione per pubblica utilità, applicabile anche a tale circostanza, ma dal procedimento travagliato, che finiva per renderlo scarsamente applicato ed inefficiente: da un lato era difficile pervenire alla dichiarazione di pubblica utilità da parte del Consiglio di Stato⁹⁰;

⁸⁴ Titolo del contributo di V. Hugo, pubblicato in *Revue des Deux Mondes, période initiale*, Vol. 5, 1832, 607-622.

⁸⁵ V. Hugo, *Guerre aux démolisseurs*, in *Revue des Deux Mondes, période initiale*, Vol. 5, 1832, 607-622.

⁸⁶ Con particolare riferimento ai beni mobili, non può non ricordarsi, da una parte, la fondazione del *Muséum Central de la République* presso il palazzo del *Louvre*, il 10 agosto 1793, che raccoglieva le collezioni reali esposte per il pubblico godimento ed il cui patrimonio fu arricchito grazie alle campagne napoleoniche che operarono un prelievo massiccio delle opere d'arte presso i territori conquistati; dall'altra, l'apertura, da parte di Alexandre Lenoir (1761 - 1839), archeologo francese, nel 1795, del *Musée national des Monuments Français*, dedicato all'architettura ed al patrimonio monumentale.

⁸⁷ I fondi stanziati aumentarono per gli anni successivi, tanto che si stima che la somma erogata alla Commissione tra il 1831 ed il 1882 ammonti a circa 45 milioni di franchi. Cfr. J. Challamel, *Loi du 30 mars 1887 sur la conservation des monuments historiques et des objets d'art. Étude de législation comparée*, Parigi, 1888, 5, nota 3.

⁸⁸ Il primo fu M. Ludovic Vitet (1802 - 1873), che, all'esito di una visita presso i dipartimenti di *Oise, Marne, Aisne, Nord e Pais-de-Calais*, riferì in un rapporto al Governo lo stato rovinoso delle costruzioni medievali. Cfr. J. Challamel, *op. cit.*, 4.

⁸⁹ L'elenco fu successivamente aggiornato nel 1875.

⁹⁰ Ancora oggi al *Conseil d'État* sono affidate diverse competenze in materia di *expropriation pour cause d'utilité publique*, in forza del vigente *Code*, il cui art. L121-1, a titolo esemplificativo,

dall'altro, non era sostenibile per l'apparato statale divenire proprietario di tutti i monumenti.

Il primo intervento normativo organico in materia di beni culturali, fu la *loi du 30 mars 1887*⁹¹ “pour la conservation des monuments et objets d'art ayant un'intérêt historique et artistique”, la quale, all'art. 1 stabiliva che “les immeubles par nature ou par destination dont la conservation peut avoir, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt national, seront classés en totalité ou en partie par les soins du ministre de l'instruction publique et des beaux-arts”⁹².

La legge, a norma degli artt. 16 e 17, era applicabile anche ai territori algerini e di tutti gli altri Paesi parte dello spazio coloniale francese.

Il grande vuoto di tutela lasciato dalla legge del 1887, consistette nel non assoggettare al suo regime gli immobili d'interesse storico e artistico appartenenti ai privati, se non con il loro consenso, di tal guisa rimettendo alla libera disponibilità del privato il bene d'interesse storico di cui era proprietario, salvo il ricorso all'istituto dell'espropriazione, a norma dell'art. 5.

Peraltro era prevista sia la possibilità del privato di richiedere la cancellazione dall'elenco del monumento di sua proprietà, sia la cancellazione di diritto allorché lo Stato non avesse sostenuto alcuna spesa per la manutenzione entro sei mesi dalla classificazione (art. 7).

Dal punto di vista operativo, la tutela impressa dalla legge consisteva nel divieto, previsto all'art. 4, di distruzione, riparazione o modificazione dell'immobile classificato, senza l'autorizzazione del Ministro dell'Istruzione Pubblica e delle Belle arti.

La legge estendeva la propria disciplina di tutela anche ai beni mobili, prevedendo all'art. 8, la redazione di un elenco di tali beni di proprietà pubblica, assoggettati oltretutto ai divieti di modificazioni e restaurazioni senza la licenza ministeriale, ad un vincolo d'inalienabilità (art. 10), con la sanzione della nullità del negozio giuridico posto in essere in violazione del vincolo (art. 13).

Infine, era prevista una scarsa regolamentazione per la scoperta di oggetti o rovine di valore storico.

La disciplina, per quanto scarsa ed incompleta, costituisce un primo passo verso una più effettiva e piena tutela dei beni di carattere culturale, che verrà dettata in Francia solo nel XX secolo⁹³.

4.1. Segue: *La Loi Beauquier*

Dal punto di vista dei beni paesaggistici, invece, la prima forma di tutela

prevede che “l'utilité publique est déclarée par l'autorité compétente de l'Etat. Un décret en Conseil d'Etat détermine les catégories de travaux ou d'opérations qui ne peuvent, en raison de leur nature ou de leur importance, être déclarés d'utilité publique que par décret en Conseil d'Etat”.

⁹¹ Cfr., J. Challamel, *op. cit.*

⁹² Significativa e interessante per il sistema italiano, l'attribuzione della competenza al Ministero della Pubblica Istruzione, cui si aggiungeva nella denominazione (e a differenza che da noi) “delle Belle Arti”, dizione che avrà poi grande successo. Infatti, anche in Italia, il Ministero competente in materia è stato, fino all'istituzione del Ministero per i Beni culturali e ambientali (oggi Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo - MIBACT), avvenuta con Legge 29 gennaio 1975, n. 5, il Ministero della Pubblica Istruzione.

⁹³ Ci si riferisce, in particolare, alla legge 31 dicembre 1913 (“Loi sur les monuments historiques”), alla legge 25 febbraio 1943, recante modifiche alla prima, alla legge 3 maggio 1930, completata dalla legge 1° luglio 1957 ed alla legge 27 settembre 1941 recante “la réglementation des fouilles archéologiques”.

riscontrabile nell'esperienza francese è quella prevista dalla Legge 21 aprile 1906 c.d. *loi Beauquier*⁹⁴.

La predetta legge si distinse per l'indiscutibile pregio di accordare la tutela anche a beni di carattere paesaggistico, estendendo il concetto, non ancora compiutamente elaborato, ma evidentemente *in nuce*, di patrimonio culturale nazionale.

Infatti, la disciplina recata dalla c.d. *Loi Beauquier* riguardava “la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique”, ricompresi, ai sensi dell'art. 2, in “une liste des propriétés foncières dont la conservation peut avoir, au point de vue artistique ou pittoresque, un intérêt général”.

Per la prima volta compare, in un testo legislativo, l'aggettivo “pittoresque”⁹⁵ a denotare i beni meritevoli di tutela, che pertanto non sono più soltanto quelli caratterizzati da un interesse storico o artistico, ma anche quelli che, per la loro naturale bellezza, costituiscono quadri panoramici o scorci idilliaci.

La legge, dal punto di vista metodologico, riprende l'impronta dettata dalla legislazione precedente, consistente nella redazione di un catalogo dei beni da assoggettare a tutela ad opera di una commissione composta da esperti e, in particolare, come dispone l'art. 1 “du Préfet, président; de l'ingénieur en chef des ponts et chaussées et de l'agent voyer en chef; du chef de service eaux et forêts; de deux conseillers généraux élus par leurs collègues; et de cinq membres choisis par le Conseil général parmi les notabilités des arts, des sciences et de la littérature”.

Si noti la composizione istituzionale, tecnica, artistica, scientifica e letteraria della Commissione, a dimostrazione della valenza culturale di rilievo ordinamentale della sua competenza.

Sotto il profilo contenutistico delle norme di conservazione, la legge prevede, all'art. 3, che i proprietari degli immobili o delle aree designate dalla Commissione fossero obbligati “de ne détruire ni modifier l'état des lieux ou leur aspect, sauf autorisation spéciale de la Commission et approbation du Ministre de l'Instruction publique et des Beaux – Arts”.

Infine erano previsti, da un lato, l'applicabilità anche ai siti cd. naturali dell'istituto dell'espropriazione come previsto dalla legge del 3 maggio del 1841

⁹⁴ La legge prese il nome da Charles Beauquier (1833 - 1916), politico francese che ne fu l'ispiratore. Beauquier, infatti, fu un grande promotore della tutela del paesaggio fin dalla sua gioventù, quando dapprima pubblicò, nel 1865, il saggio intitolato “*Philosophie de la musique*” (in relazione al paesaggio: “Bientôt les montagnes, les bois, les maisons, envahissent la toile, luttant d'importance avec les figures, puis un jour enfin tout cet appareil de fabriques qui semblaient indispensables au paysage disparaît, et la nature fait irruption dans le cadre, la nature pure, libre, indépendante des constructions humaines, la nature pour elle-même, avec ses rochers, ses prairies, ses forêts et ses vastes horizons. L'homme a disparu, ou s'il se montre encore, ce n'est qu'un accessoire, sans plus d'importance qu'un bœuf, un chien ou un cheval, et même, la plupart du temps, c'est une simple touche de couleur, un point blanc ou rouge, une note vive dont se sert le paysagiste pour relever la monotonie des tons verts”; C. Beauquier, *Philosophie de la musique*, Paris, 1865, 158) e, successivamente, fondò nel 1901 la *Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France*. In seguito all'approvazione della legge del 1906, Beauquier si fece promotore di un ulteriore atto che impose il divieto di affiggere cartelli sui monumenti classificati a mente della precedente legge del 21 aprile 1906. Infine, fu sempre Beauquier a proporre un ulteriore progetto di legge per imporre l'obbligo di predisporre piani di espansione e abbellimento delle città, che non fu mai approvato. Cfr., sul punto, A. Swenson, *The Rise of Heritage: Preserving the Past in France, Germany and England, 1789–1914*, 2013, 289 ss.

⁹⁵ Cfr. G. Severini, *op. cit.*, 2019, 67. L'A. evidenzia efficacemente come l'utilizzo dell'aggettivo “pittoresco” conferisse “valore all'attrazione estetica e pittorica: la quale, per sua caratteristica, non si ferma al puro bello di natura, perché il bello dell'oggi può consistere anche in precedenti interventi dell'uomo.

(art. 4) e, dall'altro, un apparato sanzionatorio per chi violasse le disposizioni di protezione e conservazione (art. 5).

La *Loi Beauquier* costituì un'avanguardia della tutela del paesaggio francese, che tradusse, a livello normativo, un sentimento sociale diffuso, sempre più attento alla prevenzione del degrado del territorio ed alla valorizzazione dei suoi aspetti caratteristici, inaugurando una stagione di strumenti di tutela sempre più completi e pregnanti.

5. L'esperienza tedesca

In Germania, le prime legislazioni di tutela del patrimonio culturale nacquero agli albori del XX Secolo dapprima negli Stati federati.

Successivamente, con la Costituzione di Weimar del 1919, la tutela di tali beni divenne materia di competenza dello Stato federale.

Prima di allora sono riscontrabili soltanto alcuni sporadici interventi, che avevano ad oggetto una nozione di bene culturale assai ristretta, entro la quale rientravano unicamente i monumenti pubblici⁹⁶

1186

Peraltro, tali interventi normativi non dispiegavano alcun effetto nei confronti dei beni di proprietà privata, potendo, di tal guisa, apprestare una tutela giuridica dei beni culturali considerati assai ridotta ed inefficace.

Anche sulla scorta del modello francese, che nel 1887, aveva visto l'emanazione della *loi* "pour la conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique et artistique", in Germania, iniziò a diffondersi, tra il sentire sociale, la necessità di una normativa più organica ed ordinata per la protezione del patrimonio culturale, che trovò il suo sbocco nella risoluzione approvata dalla *Gesamtverein der Deutschen Geschichts- und Altertumsvereine*⁹⁷ a Strasburgo tra il 27 ed il 28 settembre del 1889, la quale reclamava a gran voce l'adozione di normative per la protezione dei monumenti.

Il Governo del Granducato di Assia – Darmstadt colse la richiesta proveniente dalla predetta Organizzazione e commissionò al Ministro Maximilian *Freiherr von Biegeleben* la stesura di un progetto di legge che recasse misure organiche per la protezione dei monumenti dello Stato.

In seguito all'approvazione delle due Camere parlamentari definitivamente avvenuta il 16 luglio 1902, anche grazie alle pressioni in tal senso operate dal Granduca Ernst Ludwig, grande appassionato e cultore d'arte, il 1° ottobre 1902, entrò in vigore la "Gesetz, den Denkmalschutz betreffend".

⁹⁶ A titolo esemplificativo, si ricorda il par. 35, della parte I, ottavo titolo ("Vom Eigentum" ["Della proprietà"]), dell'*Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten* ["Diritto generale federale per gli Stati prussiani"] del 1794, che recita: "Statuen und Denkmäler, die auf öffentlichen Plätzen errichtet worden, darf niemand, wer er auch sei, beschädigen, oder ohne obrigkeitliche Erlaubniß wegnehmen oder einreißen" ["Nessuno può, chiunque sia, danneggiare, oppure sottrarre o demolire statue e monumenti eretti in luoghi pubblici, senza il permesso dell'Autorità"].

Sul punto, cfr. E. Buoso, *I caratteri fondamentali della disciplina dei beni culturali in Germania in una prospettiva comparatistica*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 1, 2008, 210 ss.

⁹⁷ Organizzazione delle Associazioni tedesche di storia e antichità, fondata nel 1852, con l'obiettivo "durch Zusammenschluss der Geschichtsträger vieler Territorien, Landschaften und Städte die Einheit der deutschen Geschichte in der Vielheit zu betonen und damit die landes- und regionalgeschichtliche Forschung anzuregen" ["con l'accordo di storici di molti territori, paesaggi e città, di valorizzare l'unità della storia tedesca nella pluralità e con ciò di promuovere la ricerca storica, federale e regionale"] (<http://www.gesamtverein.de/aktuelles.html>).

Il predetto testo connotato da una struttura e un contenuto all'avanguardia per i tempi, sotto diversi profili, può dirsi il primo atto legislativo a recare, nel territorio tedesco, una disciplina tendenzialmente organica per la tutela dei beni parte del patrimonio culturale.

Infatti, la legge del 1902, non si limitò a dettare una disciplina settoriale e limitata ad alcuni aspetti inerenti al patrimonio culturale nazionale, ma cercò di apprestare un armamentario di tutela che investisse diversi campi, ponendo, tra le altre, alcune norme di regolamentazione degli scavi ed alcune specificamente dedicate ai beni oggetto di proprietà privata.

Queste ultime, in particolare, rappresentarono un importante approdo per la tutela del patrimonio culturale, in quanto consentirono di non lasciare spazi vuoti, per lo stesso pregiudizievole.

Ma l'aspetto più innovativo della legge del Granducato d'Assia fu sicuramente l'aver ricompreso, all'interno del medesimo testo legislativo, norme poste a tutela sia dei *Denkmäler* (monumenti opera dell'uomo), sia dei *Naturdenkmäler*, ovvero i beni naturali d'interesse culturale, cui erano dedicati gli artt. 33, 34, 35 e 36 della Sezione VI del testo normativo medesimo.

Dopo il Granducato di Assia, altre legislazioni di protezione del paesaggio videro la luce in Prussia (15 luglio 1907⁹⁸), Sassonia (10 marzo 1909) e nel Ducato di Sassonia Coburgo (8 aprile 1909), le quali, in realtà, avevano quale scopo principale quello d'impedire la degradazione delle città storiche.

5.1. Segue: *La Costituzione di Weimar*

Sul filone inaugurato dalla Legge del Granducato d'Assia, a livello federale, nel 1919, la Costituzione di Weimar positivizzò, all'art. 150, il principio di tutela delle opere d'arte, delle bellezze della natura, e del paesaggio, la cui protezione era attribuita al *Reich*.

In particolare, l'art. 150 della Carta costituzionale prevede che “die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft

⁹⁸ “Gesetz gegen die Verunstaltung von Ortschaften und landschaftlich hervorragenden Gegenden” [“Legge contro la deformazione dei villaggi e dei paesaggi eccezionali”]. Essa, prevedeva all'art. 1 che “Die baupolizeiliche Genehmigung zur Ausführung von Bauten und baulichen Änderungen ist zu versagen, wenn dadurch Straßen oder Plätze der Ortschaft oder das Ortsbild gröblich verunstaltet werden würden” [“L'autorizzazione dell'Autorità di sorveglianza sulle costruzioni non sarà concessa per le nuove costruzioni e le modifiche a quelle esistenti, ove le strade, le piazze della città interessata o il suo aspetto complessivo ne risultino gravemente turbati”] e all'art. 2 che “Durch Ortsstatut kann für bestimmte Straßen und Plätze von geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung vorgeschrieben werden, daß die baupolizeiliche Genehmigung zur Ausführung von Bauten und baulichen Änderungen zu versagen ist, wenn dadurch die Eigenart des Orts- oder Straßenbildes beeinträchtigt werden würde. Ferner kann durch Ortsstatut vorgeschrieben werden, daß die baupolizeiliche Genehmigung zur Ausführung baulicher Änderungen an einzelnen Bauwerken von geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung und zur Ausführung von Bauten und baulichen Änderungen in der Umgebung solcher Bauwerke zu versagen ist, wenn ihre Eigenart oder der Eindruck, den sie hervorrufen, durch die Bauausführung beeinträchtigt werden würde” [“Può essere prescritto dalle ordinanze locali che, per determinate strade o piazze che presentino un interesse storico o artistico, l'autorizzazione dell'Autorità di sorveglianza sulle costruzioni non sarà concessa per le nuove costruzioni e le modifiche a quelle esistenti, ove pregiudichino l'aspetto della città o quello delle strade. Inoltre, può essere prescritto dalle ordinanze locali che l'autorizzazione dell'Autorità di sorveglianza sulle costruzioni in relazione a modifiche strutturali di singoli edifici che presentino un interesse storico o artistico ed in relazione alla costruzione di edifici o modifiche architettoniche nella vicinanza dei predetti edifici, non sia concessa, ove le nuove opere ne pregiudichino l'aspetto o la veduta”].

genießen den Schutz und die Pflege des Staates.

Es ist Sache des Reichs, die Abwanderung deutschen Kunstbesitzes in das Ausland zu verhüten” [“I monumenti storici, le opere d’arte, le bellezze della natura, ed il paesaggio sono protetti e curati dal Reich. Rientra nella competenza del Reich evitare l’esportazione all’estero del patrimonio artistico”]⁹⁹.

La previsione della Costituzione di Weimar, certamente all’avanguardia per l’epoca, essendo stata la prima a fornire una tutela di rango costituzionale sia per i beni d’interesse storico - artistico sia per l’intero paesaggio dello Stato federale, deve considerarsi straordinario rilievo anche sotto altri due profili.

Innanzitutto, riconduce ad un’unica disposizione la tutela del paesaggio, dei monumenti e delle opere d’arte, sottolineando e rafforzando quel denominatore comune dato dalla culturalità, che assiste tutti le categorie elencate e che, pertanto, le rende degne di protezione speciale.

Sotto un altro profilo, è certamente innovativa la distinzione tra “Natur sowie” ed il “Landschaft”, la cui presenza nel testo costituzionale postula che il prescritto obbligo di tutela non si limiti a quelle porzioni di paesaggio connotate da particolare bellezza per la loro originalità o specificità (“natur”), ma si estenda fino a ricomprendere l’intero paesaggio (“land”).

Mentre il primo profilo innovativo della Costituzione di Weimar è stato successivamente ripreso dalla formulazione dell’art. 9 della Costituzione italiana, lo stesso non può dirsi per la distinzione tra bellezze naturali e paesaggio, non presente nella Carta italiana.

E proprio l’assenza di tale distinzione ha comportato, in seguito all’entrata in vigore della Costituzione, la nascita di quel dibattito dottrinale circa la nozione da attribuirsi al termine “paesaggio”: ovvero se dovesse intendersi riferito alla legislazione previgente, improntata alla tutela delle bellezze naturali o fosse meritevole di un’interpretazione nuova, in ragione, tra l’altro, dell’utilizzo per la prima volta del termine paesaggio?

L’una scelta, piuttosto che l’altra, avrebbero avuto conseguenze profondamente diverse dal punto di vista sostanziale: si trattava di definire l’ampiezza dell’oggetto dell’obbligo di tutela imposto dalla Costituzione.

Come si è osservato, a prevalere fu poi quell’orientamento, di cui il Predieri rappresentò la massima espressione, che leggeva nell’art. 9 Cost. un obbligo di tutela esteso alla generalità del paesaggio e non limitato a singoli aspetti o porzioni del medesimo¹⁰⁰.

Altro aspetto emblematico della Costituzione di Weimar è rappresentato dalla collocazione, secondo la tradizione, del citato art. 150 all’interno del documento costituzionale, nel Capo IV intitolato “Bildung und Schule” [“Educazione ed Istruzione”].

La peculiare collocazione¹⁰¹ accentua quell’aspetto culturale proprio del

⁹⁹ La disposizione ispirò Concetto Marchesi e Aldo Moro nella proposta all’Assemblea Costituente del testo che poi conflui nell’odierno art. 9. Ciò a dimostrazione del grande valore, anche culturale, e della grande modernità della Costituzione di Weimar, troppo avanti per i suoi tempi e il suo contesto storico. Vedi *infra* nota 102.

¹⁰⁰ Sul punto, vedi *supra*, nota 3.

¹⁰¹ Anche sotto questo profilo, è evidente l’influenza del modello di Weimar sulla Costituzione repubblicana, il cui art. 9, al comma 1, prima di disporre la tutela del paesaggio, impone alla Repubblica la promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica. Sul punto, cfr. G. Alpa, *Aspetti civilistici della nozione di paesaggio*, in G. Morbidelli – M. Morisi, *op. cit.*, 53, ove l’A., nel proporre la lettura dell’art. 9 Cost. data dal Predieri, la formulazione della disposizione costituzionale “associando il paesaggio (2° comma) alla cultura e alla ricerca

paesaggio, che lo rende un formante dell'identità nazionale, tanto da necessitare di una speciale protezione ad opera del *Reich*.

Come noto, quella di Weimar, fu un'esperienza breve e segnata dall'insuccesso¹⁰², ma tuttavia la formulazione di una disposizione costituzionale a tutela del patrimonio culturale comprensivo non solo degli oggetti d'arte, ma anche del paesaggio e delle bellezze naturali, ha rappresentato un approdo storico significativo per l'evoluzione del regime di tutela, tanto da divenire uno dei principali modelli per la successiva redazione della Costituzione italiana¹⁰³.

La medesima influenza non può invece riscontrarsi con riguardo alla Legge fondamentale tedesca (“Grundgesetz”) del 1949, la quale, invece, non contiene alcun obbligo di tutela del paesaggio, limitandosi a trattare tale materia in sede di ripartizione della potestà legislativa.

In particolare, ai sensi dell'art. 74, comma 1, n. 29, “den Naturschutz und die Landschaftspflege” [“la conservazione della natura e del paesaggio”] costituisce materia oggetto di potestà legislativa concorrente, come delineata dal precedente art. 72¹⁰⁴.

scientifica e tecnica (1° comma), va al di là di una nozione riduttiva e cosale”.

¹⁰² Sull'effettività della tutela del paesaggio nelle more della vigenza della Costituzione di Weimar, cfr. T.M. Leckan, *Naturschutz und Landschaftspflege in der Weimar Republik*, in W. Konold – R. Böcker – U. Hampicke (a cura di), *Handbuch Naturschutz und Landschaftspflege*, parte II, Landsberg, 2006.

¹⁰³ Proprio da questo articolo della Costituzione di Weimar prese lo spunto il deputato Concetto Marchesi, grande latinista siciliano e già rettore dell'Università di Padova, per proporre, con Aldo Moro, la prima versione di quello che sarebbe stato l'art. 9: “I monumenti artistici, storici e naturali del Paese costituiscono un tesoro nazionale e sono posti sotto la vigilanza dello Stato”, con una formulazione molto vicina a quella della Costituzione di Weimar, che utilizza l'espressione “monumenti artistici, storici e naturali”, del tutto estranea alla tradizione giuridica italiana e propria, invece, di quella tedesca. Sul dibattito in Assemblea Costituente, cfr. *Atti della Assemblea Costituente. Discussione sul Progetto di Costituzione*, Vol. II, Roma, 1951.

¹⁰⁴ Nel nostro sistema, a seguito della revisione del Titolo V della Costituzione, operata in tale ambito dalla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (che ha completato un quadro di revisione avviato per la forma di governo regionale dalla Legge cost. 22 novembre 1999, n. 1 e, per le Regioni a Statuto speciale, dalla Legge cost. 31 gennaio 2001, n. 2), la “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” (art. 117, comma 2, lett. s) compete alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, mentre rientra nella competenza legislativa concorrente la “valorizzazione dei beni culturali e ambientali” (art. 117, comma 3, Cost.). La giurisprudenza costituzionale consolidata ha precisato che le Regioni, quando disciplinano materie, di loro competenza ai sensi della potestà concorrente o di quella residuale (art. 117, comma 4, Cost.), che interferiscono con il regime di “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, possono solo accrescere il livello di tutela stabilito dallo Stato, mai diminuirlo (Cfr., *ex plurimis*, Corte cost., nn. 62/2008, 104/2008, 105/2008, 12/2009, 30/2009 e 61/2009). In detta “materia” – che, in realtà, è un “valore” o “non materia” o “materia trasversale” (cfr., *ex plurimis*, Corte Cost. n. 289/2019) – “la Regione, pertanto, non può prevedere soglie di tutela inferiori a quelle dettate dallo Stato, mentre può, nell'esercizio di una diversa potestà legislativa, prevedere eventualmente livelli maggiori di tutela, che presuppongono logicamente il rispetto degli standards adeguati ed uniformi fissati nelle leggi statali (citata sentenza n. 315 del 2010; v. anche sentenze n. 193 del 2010 e n. 61 del 2009)” (Corte cost., 12 ottobre 2011, n. 263, in <https://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>, 2011). Non possono peraltro le Regioni disciplinare direttamente, neanche accentuandola, la predetta “tutela”, perché ciò significherebbe invadere la potestà legislativa e regolamentare (art. 117, comma 6, Cost.) esclusiva dello Stato. In proposito, come insegna la giurisprudenza costituzionale, “l'innalzamento dello standard ambientale presuppone pur sempre l'esercizio di una competenza regionale...L'esercizio di una competenza legislativa regionale può incrociare la disciplina statale volta alla tutela di uno o più valori ambientali (o viceversa); solo in tali casi si può operare un attento bilanciamento fra la normativa regionale, che introduca livelli più

La legge fondamentale, sul punto, si ispira al principio del “Kulturhoheit der Länder”, tanto che, a norma dell’art. 72, comma 3, n. 2, i *Länder* possono legiferare in deroga alla legislazione federale, in materia di “den Naturschutz und die Landschaftspflege” [“tutela della natura e del paesaggio”], con il solo limite del rispetto dei principi generali in materia di protezione della natura¹⁰⁵.

Il principio del “Kulturhoheit der Länder” è effettivamente stato recepito e declinato dalle Carte costituzionali dei diversi *Länder*, che, diversamente dalla Costituzione federale, contengono, per la maggior parte, disposizioni fondanti l’obbligo dello Stato di provvedere alla tutela del patrimonio culturale¹⁰⁶.

Vi è pertanto, nel sistema tedesco, a differenza di quello italiano, una “regionalizzazione” della tutela.

6. Conclusioni

La disamina delle prime tutele accordate al patrimonio culturale nell’Europa continentale denota, come dimostrano inequivocabilmente le esperienze considerate, la stretta connessione che si è da subito avvertita tra i beni culturali in senso stretto, ossia quelli dotati di particolare interesse storico, artistico e architettonico, e i beni paesaggistici, identificati dapprima come monumenti naturali e poi come bellezze naturali.

A ben vedere, come dimostra l’evoluzione normativa degli ordinamenti esaminati, il dato comune allo svilupparsi della legislazione risiede nell’attenzione dedicata, in via preliminare, ai beni culturali quali beni artistici o architettonici, attenzione che, solo in un momento successivo, si è estesa anche ai beni del patrimonio paesistico.

elevati di tutela ambientale, e quella statale posta direttamente a tutela degli stessi. Tale bilanciamento è comunque da escludere allorché le norme statali riguardano non la disciplina di specifici settori ambientali ma le stesse procedure volte all’emersione e alla individuazione di tali valori, come, ad esempio, nel caso delle regole istituzionali per la valutazione di impatto ambientale; in questi casi la competenza di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. si riferisce ad una materia in sé conclusa che non attraversa altre competenze” (Corte cost., 8 maggio 2019, n. 147; nello stesso senso, cfr. Corte cost. n. 267/2016).

In proposito, si noti, tuttavia, che l’art. 9 Cost. demanda alla Repubblica e non allo Stato – come, invece, prevedeva l’originaria formulazione – la tutela del patrimonio culturale, “per lasciare impregiudicata la questione delle autonomie regionali” nonché la “possibilità di aperture legislative intese a svolgere il principio risultante dalla modifica, chiamando all’azione per la tutela e l’incremento dei beni culturali tutti i soggetti provvisti di autonomia (dallo Stato, alle regioni, ai comuni, alle università)” (Corte cost., 28 luglio 1988, n. 921). Sul punto, cfr. F.G. Scoca - P. Stella Richter - P. Urbani (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Vol. I, Torino, 2018, 16 ss.

¹⁰⁵ Ai sensi dell’art. 72, comma 3, punto 2, “Hat der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht, können die Länder durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen über:...den Naturschutz und die Landschaftspflege (ohne die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes)” [“Se la Federazione esercita la propria competenza legislativa, i Länder possono emanare per legge disposizioni in deroga sulle seguenti materie:...la tutela della natura e del paesaggio (ad esclusione delle norme generali sulla tutela della natura e della protezione delle specie o dell’ambiente marino)”].

¹⁰⁶ Cfr. art. 141 della Costituzione della Baviera; art. 86 della Costituzione di Baden-Württemberg; art. 34 della Costituzione del Saarland; art. 40 Costituzione del *Land* di Renania – Palatinato; art. 62 della Costituzione dell’Assia; art. 31 della Costituzione del *Land* di Turingia; art. 10 della Costituzione della Sassonia; art. 40 della Costituzione di Brandeburgo; art. 10 della Costituzione del *Land* di Renania settentrionale – Vestfalia; art. 12 della Costituzione del *Land* di Meclemburgo – Pomerania anteriore.

E difatti, eccettuate le esperienze dell'Italia preunitaria, che hanno visto la nascita di normative a tutela del patrimonio paesaggistico, ancorché circoscritte a beni predeterminati, già nel XVIII secolo, la predisposizione di una tutela normativa dotata dei caratteri della generalità e dell'astrattezza, si è avuta in Italia, in Francia ed in Germania, solo a partire dalla fine del XIX secolo.

Il ritardo che ha connotato l'emergere della tutela normativa relativamente ai beni paesistici rinviene la sua ragione proprio nel peculiare momento storico in cui la stessa ha visto la luce, caratterizzato dall'espansione dei tessuti urbani e dalla sempre più intensa industrializzazione, la quale ha sviluppato, nel sentire sociale, un sentimento rivolto alla protezione del dato di natura, affinché non venisse completamente sopraffatto dall'opera dell'uomo in espansione.

Tuttavia, l'elemento culturale non è mai stato con essi in rapporto di separatezza, ma ha costituito, in relazione alla sua natura identitaria, la ragione profonda che ha prodotto l'emersione della tutela paesistica.

Emblematiche in proposito sono le lontane esperienze dell'Ordine di protezione siciliano, dedicato al Bosco del Carpineto, e dei rescritti borbonici della metà del XIX secolo, rivolti alla tutela del golfo napoletano quale bellezza panoramica.

Esperienze embrionali, ma tuttavia indicative di un sentimento lontano nel tempo, che affonda il suo germe addirittura nel mondo antico, a dimostrazione della sua universalità ed attitudine caratterizzante della civiltà occidentale.

Universalità ed attitudine date indubbiamente dalla riscontrabilità di tale elemento altresì negli ordinamenti francese e tedesco.

In proposito, appare emblematico nell'esperienza francese e, segnatamente, nella redazione della *Loi Beauquier*, l'impiego del termine "pitoresque", quale elemento dirimente per l'accordo della tutela ai beni paesistici, dato che il richiamo semantico dell'aggettivo stesso al carattere artistico e/o pittorico dell'oggetto cui si riferisce tradisce come nel sentire comune la culturalità costituisca un elemento proprio dei beni interessati dall'opera dell'uomo, mentre, più faticosamente, si adatta ai beni oggetto del solo dato di natura.

Ciò, del resto, trova conferma nell'ordinamento tedesco, ove la tutela del paesaggio nasce proprio con riferimento ai panorami cittadini, ovvero al precipuo scopo di tutelare la fisionomia dei villaggi e dei borghi, dall'incedere disordinato e caotico delle costruzioni: in altri termini, la prima tutela ha ad oggetto non tanto i paesaggi naturali, quanto quelli opera dell'uomo, alla quale è accordato, con più immediatezza, il carattere della culturalità.

Come osservato, da tale generale tendenza, si è discostata l'esperienza dell'Italia preunitaria e, in particolare, del Regno di Sicilia, che ha visto la nascita di apparati normativi precipuamente diretti alla protezione di beni oggetto del solo dato di natura.

Significativa al riguardo è poi la nascita, la successione e l'integrazione della disciplina di tutela a partire dal Regno d'Italia, con un percorso che è proseguito, nelle sue linee ispiratrici, con la Costituzione repubblicana e la disciplina legislativa applicativa di essa.

Ad eloquente conferma che le leggi susseguitesesi da ben oltre un secolo sono sempre state sostenute da un movimento d'opinione culturale interdisciplinare dotato di vaste conoscenze e di rilevanti prospettive nei campi della storia, della filosofia, della letteratura, della pittura, dell'architettura ed in generale delle arti del bello, è la circostanza che le stesse sono sempre identificate con il nome di chi le ha proposte e si è battuto per la loro approvazione, indicando sempre nelle relazioni illustrative l'imprescindibile elemento culturale – identitario: Legge

Nasi, Legge Rava, Legge Rosadi – Rava, Legge Credaro, Legge Croce, Leggi Bottai¹⁰⁷, Legge Galasso¹⁰⁸, Codice Urbani¹⁰⁹.

Lo stesso art. 9 Cost., nella fortunata formula “la Repubblica tutela promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”, è spesso ricordato come proposta Marchesi – Moro.

Ciò a sottolineare e quasi a sintetizzare il movimento, che ha propugnato la loro approvazione, quale operazione non solo giuridica, ma anche culturale di ricognizione e salvaguardia dell’identità nazionale, della serie di valori condivisi di un progetto comune di società, secondo l’idea di Nazione¹¹⁰ teorizzata dal grande filosofo francese Ernest Renan e accolta dalla Costituzione repubblicana.

Lo stesso art. 9 Cost., pertanto, ha origini lontane e non può essere considerato un’apparizione improvvisa nell’ordinamento giuridico.

Ciò che invece è assai importante è la sua elevazione a principio fondamentale della Costituzione, espressione del generale principio pluralistico e connotante, nel combinato e coordinato disposto con gli altri principi fondamentali, la nostra forma di Stato, come tale insuscettibile di qualunque modifica riduttiva,

Le Leggi Bottai del 1° giugno 1939, n. 1089 e del 29 giugno 1939, n. 1497 e la Legge Galasso dell’8 agosto 1985, n. 431 sono lo sviluppo virtuoso di un percorso già tracciato dalla Legge Croce del 1922, che ha costituito l’approdo delle tutele legislative parziali in precedenza accordate.

Trends analoghi possono rinvenirsi nelle altre discipline europee, come la disamina di quella francese e di quella tedesca ha dimostrato, con l’accentuazione, in quest’ultima, dell’aspetto naturalistico.

¹⁰⁷ Giuseppe Bottai (1895 - 1959) già militare e giornalista, ricoprì l’incarico di Ministro dell’Educazione nazionale dal 1936 al 1943.

¹⁰⁸ Giuseppe Galasso (1929 - 2019) giornalista e docente ordinario di Storia Medievale e Moderno presso l’Università Federico II di Napoli, ricoprì l’incarico di Sottosegretario di Stato del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali dal 1983 al 1987, durante la IX legislatura.

¹⁰⁹ Giuliano Urbani, docente ordinario di Scienza della politica all’Università “Bocconi” di Milano, è stato Ministro dei Beni e delle Attività culturali dal 2001 al 2005, durante la XIV legislatura.

¹¹⁰ Il concetto di Nazione è stato oggetto di numerose elaborazioni teorico filosofiche da parte di grandi studiosi a partire dalla fine del XVIII secolo. In particolare, la concezione elaborata da Joseph Ernest Renan (1823 - 1892), filosofo, filologo e storico francese, in occasione di un intervento, dal titolo “Qu’est-ce qu’une nation?”, alla Conferenza a Sorbona dell’11 marzo 1882, definì la Nazione come “une âme, un principe spirituel. Deux choses qui, à vrai dire, n’en font qu’une, constituent cette âme, ce principe spirituel. L’une est dans le passé, l’autre dans le présent. L’une est la possession en commun d’un riche legs de souvenirs; l’autre est le consentement actuel, le désir de vivre ensemble, la volonté de continuer à faire valoir l’héritage qu’on a reçu indivis” (per l’intero intervento, cfr. www.ihel.univ-paris3.fr/sites/www.ihel.univ-paris3.fr/files/Renan_-_Qu'est-ce_qu'une_Nation.pdf). Contrapposta alla concezione di Renan, vi fu quella di Johann Gottfried Herder (1744 - 1803) filosofo e teologo tedesco, secondo cui la nazione sarebbe un’individualità storico-culturale, dotata di un’anima profonda, fatta di spirito, ricchezze e pregiudizi, che la contraddistingue ed alla quale, pertanto, deve rimanere fedele. Nel saggio *Auch eine Philosophie der Geschichte zur Bildung der Menschheit* [Ancora una filosofia della storia per la formazione dell’umanità], Herder propone un’idea di nazione come una realtà unitaria in cui i caratteri fisici del territorio si fondono con quelli spirituali e culturali del popolo che lo abita, a formare un *unicum*. Per il tedesco, ogni ‘pianta nazionale’ deve crescere libera e solitaria, immune da influenze esterne, per conservare le proprie originalità e forza creativa. Conclusivamente, trattasi di una concezione etnica della nazione, senza assegnare alla prima quella connotazione razziale negativa, che purtroppo portò, quasi due secoli dopo, al tragico travisamento della concezione herderiana.

Tuttavia, né la Costituzione francese, né la *Grundgesetz* tedesca vigenti elevano al rango di principio fondamentale la tutela del patrimonio culturale, che rinviene la propria disciplina di tutela nei principi all'uopo dettati dalla fonte legislativa.

In Italia, invece, l'accostamento in un unico testo e la progressiva fusione tra cultura e paesaggio delineati dall'art. 9 Cost. hanno trovato infine consacrazione legislativa nel Codice Urbani che dopo le "Disposizioni generali" (Parte I), dedica una parte ai "Beni culturali" (Parte II) ed una parte ai "Beni paesaggistici" Parte (III).

E tuttavia, tale accostamento, come si può rilevare da molte disposizioni del Codice medesimo, non significa una disciplina parallela, ma sintesi di un binomio virtuoso.

Esemplare, in proposito, è la nota sentenza del Consiglio di Stato 3 luglio 2012, n. 3893, c.d. "del Sistema artificiale dei Laghi di Mantova"¹¹¹, che prevede la possibilità che un bene soggetto a vincolo paesistico sia assoggettato anche, ove ne ricorrano i presupposti e le caratteristiche, al vincolo culturale¹¹².

L'art. 9 Cost. ha, pertanto, trovato finalmente piena attuazione sia nella fonte legislativa, sia nella giurisprudenza: spetta all'Amministrazione applicarlo concretamente ogni giorno e promuoverlo, rendendolo effettivo, ad ogni livello, come impone la Carta fondamentale, che è premessa, luce e monito per il buon governo.

Daniele Granara
Dip.to di Giurisprudenza
Università degli Studi di Genova
daniele.granara@unige.it

¹¹¹ La decisione (Pres. Severini; Est. Vigotti) è di assoluta importanza, in quanto stabilisce che la tutela paesistica e quella *stricto sensu* culturale non sono tra loro alternative, ma ben possono cumularsi, al ricorrere congiunto dei rispettivi presupposti. In particolare, il Collegio ricorda come "benché sia usuale che per gli ambiti territoriali si pratici la tutela paesaggistica quando è la visuale che si intende conservare, occorre però considerare che quando si intende conservare, piuttosto che la visuale, la consistenza materiale, legittimamente si può praticare la tutela di bene culturale apponendo il relativo vincolo. Sicché non è l'ampiezza della porzione di territorio a qualificare il tipo di vincolo applicato, ma le ragioni e le finalità che si intendono perseguire in concreto...Sarebbe artificioso e contro la legge sottrarre a questa combinazione [dato di natura e sedimentazione storica] lo stretto dato di natura per asserire che un insieme che oggi a prima vista potrebbe apparire prevalentemente di natura (ma non lo è, perché è effetto diretto dell'essenziale opera umana di condizionamento degli elementi naturali) possa essere assoggettato alla sola tutela paesaggistica. In realtà, l'una tutela non esclude l'altra" (Cons. Stato, Sez. VI, 3 luglio 2012, n. 3893, in www.giustizia-amministrativa.it).

¹¹² Cfr., sul punto, G. Severini, *Culturalità del paesaggio e paesaggi culturali*, Relazione al 65° Convegno di Studi amministrativi, *Dall'urbanistica al governo del territorio: valori culturali, crescita economica, infrastrutture pubbliche e tutela del cittadino*, Varenna, 19-20-21 settembre 2019, in www.federalismi.it, 2020, 327. L'A., riferendosi, a titolo esemplificativo, ai "Sassi di Matera" ricorda come "originalità, artificialità, storicità, collegamento con lo spazio culturale sono dunque gli elementi che, eccezionalmente, possono fare di un dato paesaggio (oltre che, se del caso un bene paesaggistico) un bene culturale e che legittimano, altrettanto eccezionalmente, un regime di tutela più consistente di quello del bene paesaggistico".