

Ar2



Antonio Giorgio

## **Ambiente versus paesaggio**

Il “bene universale” paesaggio  
tra sviluppo e protezione sostenibile





Aracne editrice

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

Copyright © MMXVII  
Giacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

[www.giacchinoonoratieditore.it](http://www.giacchinoonoratieditore.it)  
[info@giacchinoonoratieditore.it](mailto:info@giacchinoonoratieditore.it)

via Vittorio Veneto, 20  
00020 Canterano (RM)  
(06) 4551463

ISBN 978-88-255-0845-1

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: dicembre 2017

## 9 Prefazione

### Parte I

### **Paesaggio e ordinamento giuridico**

#### 13 Capitolo I

##### *La nozione giuridica di paesaggio*

1.1. La tutela delle bellezze naturali, 13 – 1.2. La legge “Croce”, 15 – 1.3. Le leggi “Bottai”, 18 – 1.4. Il principio costituzionale di cui all’art. 9, comma 2, Cost., 27 – 1.5. I beni culturali e ambientali, 29 – 1.6. Dalla legge “Galasso” al Codice dei beni culturali e ambientali, 32 – 1.7. La definizione dogmatica di paesaggio in rapporto alle bellezze naturali, 36 – 1.8. Il paesaggio come componente dell’ambiente, 37 – 1.9. La concezione integrale di paesaggio e il suo valore simbolico, 38 – 1.10. La nozione di paesaggio nella Convenzione di Firenze, 42 – 1.11. L’eccezionale rilevanza dei paesaggi oggetto della Convenzione UNESCO sul patrimonio culturale, 48 – 1.12. La tutela del paesaggio tra Convenzione UNESCO e Convenzione europea, 51 – 1.13. I rapporti tra paesaggio, urbanistica e ambiente, 51.

#### 57 Capitolo II

##### *La funzione sociale della “proprietà ambientale”*

2.1. Paesaggio come bene giuridico di interesse pubblico, 57 – 2.2. Funzione e struttura del diritto di proprietà dei beni paesaggistici, 60 – 2.3. La non patrimonialità dell’interesse protetto: la c.d. proprietà ambientale, 62 – 2.4. Individuazione dei vincoli paesistici, 63 – 2.5. Garanzia costituzionale della proprietà privata e natura dei vincoli, 64.

#### 71 Capitolo III

##### *La tutela del paesaggio*

3.1. Il riparto di competenze, 71 – 3.2. Il sistema vincolistico, 72 – 3.3. Il

piano paesaggistico, 75 – 3.4. L'autorizzazione paesaggistica, 78 – 3.5. L'autorizzazione postuma, 80 – 3.6. Le sanzioni, 83.

## Parte II Ambiente e paesaggio

### 87      Capitolo I

#### *Il valore dei principi del diritto ambientale*

1.1. Un diritto per principi, 87 – 1.2. La legalità “ambientale”, 88 – 1.3. La valenza essenzialmente procedimentale del diritto dell'ambiente, 93 – 1.4. Lo sviluppo sostenibile quale principio sistematico, 95 – 1.5. Proporzionalità del bilanciamento degli interessi antagonisti, 99.

### 105     Capitolo II

#### *I procedimenti ambientali*

2.1. Unicità del valore ambiente, 105 – 2.2. Le sue forme di tutela (cenni), 109 – 2.3. Il “procedimento ambientale” quale nuova categoria, 112 – 2.4. La specialità, 115 – 2.5. La semplificazione, 116 – 2.6. Natura “politica” delle determinazioni conclusive del “procedimento ambientale”, 118 – 2.7. Primarietà dell'interesse paesaggistico-culturale, 126.

### 131     Capitolo III

#### *Energie rinnovabili vs paesaggio*

3.1. Sviluppo energetico sostenibile e tutela del paesaggio e della natura, 131 – 3.2. Programmazione e pianificazione della sostenibilità degli impianti energetici da fonti rinnovabili, 135 – 3.3. Autonomia della valutazione di compatibilità paesaggistica, 137 – 3.4. Prevalenza dell'interesse alla protezione della natura e del paesaggio, 139.

### 145     Capitolo IV

#### *La tutela urbanistica dell'ambiente e il valore delle aree agricole*

4.1. La tutela dell'ambiente come (buon) governo del territorio, 145 – 4.2. Il sistema delle tutele differenziate, 146 – 4.3. Il valore del paesaggio rispetto alla funzione pianificatoria e il conseguente rapporto tra i piani, 147 – 4.4. Aree agricole e paesaggio, 149.

153 Capitolo V

*Il diritto alla protezione del “bene universale” paesaggio*

5.1. La “vicinitas”, 153 – 5.2. L’interesse diffuso alla tutela del paesaggio e dell’ambiente, 155 – 5.3. Le situazioni soggettive, 157 – 5.4. La pretesa universale al godimento del paesaggio, 158 – 5.5. Dovere di protezione e azione popolare, 159.

161 *Bibliografia*



## Prefazione

Ciò che contraddistingue l'Italia dal resto del mondo è il suo patrimonio culturale, che è formato, propriamente, dai beni culturali e dal paesaggio.

È imprescindibile, pertanto, la tutela effettiva del “capitale” culturale, affinché ogni uomo possa esercitare il diritto di fruirne, specie nell'era della globalizzazione, la quale è caratterizzata da continui conflitti, determinati da ragioni di sviluppo economico o di mero incremento della ricchezza degli Stati nazionali (o di gruppi di Stati) e delle imprese commerciali. Tali ragioni vengono, altresì, addotte per legittimare il sacrificio di alcuni interessi fondamentali delle persone, il cui soddisfacimento richiede il rispetto della natura (flora e fauna) e la conservazione del patrimonio culturale, che rappresenta l'identità della nostra (e dell'altrui) civiltà.

Salute, ambiente, cultura soffrono così il “ricatto” delle esigenze della produzione e dell'occupazione. Di certo, senza il lavoro, grazie al quale è possibile soddisfare i propri bisogni, specie quelli primari, non si riesce a garantire altri diritti. Tuttavia, a ben guardare, nelle dinamiche economiche mondiali, non è tanto l'occupazione a rappresentare la finalità perseguita, quanto piuttosto l'accaparramento di maggiori risorse in capo a pochi soggetti (Stati o imprese). Oltretutto, anche l'occupazione potrebbe non essere un valore in sé, qualora si adotti un altro modello di benessere, fondato sulla garanzia dei bisogni umani naturali, piuttosto che sui consumi indotti.

Il presente lavoro ha ad oggetto l'atteggiarsi del fenomeno giuridico di fronte a tali problemi, limitandone l'analisi a quelli riguardanti, per lo più, lo spazio economico europeo. In particolare, il contributo verte sulla tutela del paesaggio in rapporto alla protezione dell'ambiente e agli interessi precipuamente riconducibili ad esso. A una prima analisi storico-sistematica sulla protezione del paesaggio e sulla relativa nozione giuridica, segue una disamina delle principali questioni “ambientali”, le quali vedono il paesaggio coinvolto; trattazione che

approda all'individuazione degli strumenti che l'ordinamento offre al cittadino per far valere il suo interesse alla protezione dell'ambiente e, quindi, anche del paesaggio.

Lungi dall'aver svolto un lavoro apprezzabile anzi tutto in termini di completezza, ho cercato di rispondere, dopo averne esposto origine e fondamenti, ad alcuni quesiti, sottesi al tema trattato. Ciò alla luce sia dell'attività di ricerca svolta in ambito accademico, sia dell'impegno professionale nel settore ambientale.

Bari, 30 ottobre 2017.

A. G.

PARTE I

# PAESAGGIO E ORDINAMENTO GIURIDICO



## La nozione giuridica di paesaggio

SOMMARIO: 1.1. La tutela delle bellezze naturali, 13 – 1.2. La legge “Croce”, 15 – 1.3. Le leggi “Bottai”, 18 – 1.4. Il principio costituzionale di cui all’art. 9, comma 2, Cost., 27 – 1.5. I beni culturali e ambientali, 29 – 1.6. Dalla legge “Galasso” al Codice dei beni culturali e ambientali, 32 – 1.7. La definizione dogmatica di paesaggio in rapporto alle bellezze naturali, 36 – 1.8. Il paesaggio come componente dell’ambiente, 37 – 1.9. La concezione integrale di paesaggio e il suo valore simbolico, 38 – 1.10. La nozione di paesaggio nella Convenzione di Firenze, 42 – 1.11. L’eccezionale rilevanza dei paesaggi oggetto della Convenzione UNESCO sul patrimonio culturale, 48 – 1.12. La tutela del paesaggio tra Convenzione UNESCO e Convenzione europea, 51 – 1.13. I rapporti tra paesaggio, urbanistica e ambiente, 51.

### 1.1. La tutela delle bellezze naturali

L’Italia è uno “Stato di cultura”<sup>1</sup> e il paesaggio fa parte del suo patrimonio.

La connotazione culturale che il paesaggio ha da sempre avuto si è tradotta, dal punto di vista organizzativo, nell’originaria attribuzione delle competenze in merito alla sua tutela al Ministro della pubblica Istruzione e, successivamente, dell’Educazione nazionale.

La prima legge che ha apprestato un’originaria forma di tutela del paesaggio è stata la l. 16 luglio 1905, n. 411<sup>2</sup>, seguita dalla l. 28 giugno 1908, n. 376. Queste fonti sono state, tuttavia, leggi-provvedimento

1. Così definita dall’On. Ruini, presidente della Commissione per la Costituzione in seno all’Assemblea costituente, nella sua relazione nella seduta del 22 dicembre 1947 (p. 2570 dei lavori parlamentari sul sito [www.camera.it](http://www.camera.it)).

2. Il fatto che tale legge contenga la prima norma che tuteli il paesaggio, seppur limitatamente ad un singolo contesto territoriale, è pacifico in dottrina. In merito, G.F. CARTEI, *Paesaggio*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 4063; G. PASINI, *La tutela delle bellezze naturali*, Napoli, 1967, p. 15.

proprio perché, disciplinando un singolo contesto territoriale, non hanno avuto il carattere della generalità e dell'astrattezza. Esse furono il prodotto di un dibattito in sede parlamentare<sup>3</sup> sulla necessità di salvaguardare la Pineta di Ravenna, mediante la demanializzazione dei relitti marittimi e degli arenili e il rimboschimento della foresta preesistente. Devono la loro paternità a Luigi Rava, insigne giurista, nonché uomo di governo, il quale è stato un "pioniere" della legislazione in materia culturale e paesaggistica<sup>4</sup>.

Giova premettere che tutta la normativa del primo Novecento sul paesaggio è andata di pari passo con la legislazione sui beni culturali, della quale ha condiviso le finalità<sup>5</sup>. Entrambi i "beni giuridici" sono tutelati in quanto rappresentano «testimonianze materiali di civiltà»<sup>6</sup> e bellezza. A tal fine, è interessante notare che nel disegno della legge "Rosadi"<sup>7</sup> del 20 giugno 1909, n. 364, avente ad oggetto la tutela delle antichità e delle belle arti (modificata dalla l. 23 giugno 1912, n. 688), si tentò di ricomprendere «i giardini, le foreste, i paesaggi, le acque e tutti quei luoghi ed oggetti naturali che hanno un interesse artistico e storico». Ciò, in quanto, questi ultimi, in quel tempo, non avevano una forma di protezione garantita da una legge statale. Infatti, la normazione precedente era rappresentata da singoli provvedimenti, tra i quali è interessante ricordare i rescritti borbonici del 1841 e del 1853, che ponevano un vincolo di inedificabilità su alcuni terreni, al fine di evitare un pregiudizio al

3. R. BALZANI, *Per le antichità e le belle arti, la legge n. 364 del 20 giugno 1909 e l'Italia giolittiana*, Bologna, 2003, p. 21, ove testualmente è affermato, riferendosi alle parole utilizzate dallo stesso Rava nella presentazione del disegno di legge l'8 aprile 1905, che in quella occasione «l'idea di preservare la storica pineta di Ravenna aveva offerto il destro per affermare la vitalità del trasferimento del culto delle civili ricordanze non solo negli edifici pubblici e nelle solenni opere consacrate nel marmo e nel bronzo, ma anche nei monti, nelle acque, nelle foreste: in tutte quelle parti del patrio suolo, che lunghe tradizioni associarono agli atteggiamenti morali ed alle vicende politiche di un grande paese».

4. In proposito, si veda F. CORTESE, *Il contributo di Luigi Rava (1860-1938) alla giurispubblicistica italiana*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 2014, pp. 733-737.

5. Cfr. M. CANTUCCI, *Bellezze naturali*, in *Noviss. dig. it.*, II, Torino, 1958, p. 296.

6. Così si legge in F. FRANCESCHINI, *Relazione della commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1966, p. 119 ss.

7. Avvocato e politico fiorentino che ha fondato il suo progetto di difesa delle belle arti sulla scorta di un movimento culturale e di opinione radicato a Firenze. Per il racconto di tale momento storico si veda R. BALZANI, *Per le antichità e le belle arti*, cit., pp. 13-17.

panorama che da essi si poteva scorgere sul golfo di Napoli<sup>8</sup>. E, come anzi detto, la stessa legge sulla tutela della Pineta di Ravenna fu una legge-provvedimento. Tuttavia, la competente commissione in Senato, che discuteva il disegno di legge in parola, ritenne che siffatta aggiunta non dovesse essere approvata, in ragione di un'asimmetria che avrebbe creato all'architettura della legge. Pertanto, si ritenne opportuno tutelare le bellezze naturali con una legge a parte, sicché si presentò, contestualmente, un nuovo ordine del giorno, contenente una proposta di legge «per la tutela dei giardini e delle proprietà fondiari che si connettono alla storia o alla letteratura o che imputano una ragione di pubblico interesse a causa della singolare loro bellezza»<sup>9</sup>.

## 1.2. La legge “Croce”

Nonostante un'ulteriore iniziativa legislativa per la difesa del paesaggio, sempre da parte di Rosadi, soltanto nel '22 fu approvata la prima disciplina organica sulla tutela delle bellezze naturali, contenuta nella l. 11 giugno 1922, n. 778 («per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico»)<sup>10</sup>, che deve la sua paternità a Benedetto Croce, allora Ministro della pubblica Istruzione. Il suo pensiero ha contribuito fortemente a enucleare un primo concetto di paesaggio, che è tuttora un punto fermo nell'attuale dibattito<sup>11</sup>. Il disegno n. 204 della legge in esame, presentato nella tornata del 25 settembre 1920 del Senato del Regno dal Ministro Croce, recita testualmente: «È nella difesa delle bellezze naturali un altissimo interesse morale e artistico che legittima l'intervento dello Stato, e

8. In merito a tali rescritti borbonici si veda M. CANTUCCI, *Bellezze naturali*, cit., p. 294; G. PASINI, *La tutela delle bellezze naturali*, cit., p. 15.

9. Sul punto v. M. CANTUCCI, *Bellezze naturali*, cit., pp. 294-295, e per una dettagliata ricostruzione del dibattito parlamentare in merito anche all'esclusione dal testo di legge della tutela delle bellezze naturali, cfr. R. BALZANI, *Per le antichità e le belle arti*, cit., p. 108.

10. Così G. PASINI, *La tutela delle bellezze naturali*, cit., p. 17, il quale, tuttavia, critica tale legge in quanto il suo oggetto non era sufficientemente comprensivo e, inoltre, perché non vi era alcuna prescrizione in ordine al coordinamento necessario con la disciplina dei piani regolatori.

11. Sulla importanza delle innovazioni di cui alla legge in parola v. S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma-Bari, 2010, pp. 10-11.

s'identifica con l'interesse posto a fondamento delle leggi protettrici dei monumenti e della proprietà artistica e letteraria».

Anche altre leggi speciali hanno avuto a oggetto, seppur indirettamente, la salvaguardia del paesaggio: si pensi alla prima legge nazionale sui parchi, ossia quella istitutiva del Parco nazionale del Gran Paradiso (r.d.l. 3 dicembre 1922, n. 1584), oppure, ad esempio, la l. 20 giugno 1935, n. 1251, che ha conferito all'Ente autonomo del Monte di Portofino poteri di pianificazione e conservazione delle bellezze naturali ivi situate. Ciò nonostante, la succitata legge n. 778/1922 costituisce il primo catalogo essenziale degli strumenti giuridici di tutela paesaggistica, i quali rappresentano, tuttora, il nucleo fondamentale delle regole in questa materia. Si deve proprio a essa l'introduzione del cosiddetto "vincolo" paesaggistico, da apporre all'esito di uno specifico procedimento, finalizzato alla dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'immobile (o area) che fosse considerato di pregio. Il bene vincolato era, così, sottoposto a uno speciale regime giuridico, che si caratterizzava, principalmente, per la subordinazione di ogni sua modificazione al previo rilascio di un'autorizzazione da parte del Ministero dell'Educazione nazionale, all'epoca competente. Per giunta, la contiguità della disciplina in oggetto con quella posta a salvaguardia delle cose di interesse storico-artistico si evince dalla similarità dei rispettivi strumenti giuridici di tutela. Si pensi al procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico<sup>12</sup>, oppure, al procedimento autorizzatorio<sup>13</sup>. La dottrina<sup>14</sup>, infatti, ha reputato che la legge n. 364/1909 e la legge n. 778/1922 costituissero «l'archetipo dello strumentario» della tutela dei beni culturali.

In merito all'oggetto delle disposizioni a tutela delle bellezze naturali, che ne forniscono, altresì, la definizione, l'art. 1 della l. 778/1922

12. Ad esempio, la dichiarazione di notevole interesse pubblico, per quanto riguarda le "bellezze naturali" era prevista dall'art. 2, comma 2, della legge n. 778 del 1922, nonché dall'art. 6 della legge n. 1497 del 1939; mentre, in ordine alle «cose d'interesse artistico e storico», la dichiarazione di «interesse particolarmente importante» era prevista all'art. 3 della l. n. 1089 del 1922.

13. In merito all'autorizzazione "paesaggistica" le norme originarie di riferimento sono l'art. 2, comma 1, della l. n. 778/1922 e l'art. 7, comma 2, della l. n. 1497/1939; mentre l'autorizzazione alla modificazione dei beni culturali è stata prevista sin dalla l. n. 364/1909 all'art. 12, comma 1, nonché dai successivi artt. 11 ss., della l. n. 1089/1939.

14. S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in ID., *L'Amministrazione dello Stato*, Milano, 1976, p. 155.

recita: «Sono dichiarate soggette a speciale protezione le cose immobili la cui conservazione presenta un notevole interesse pubblico a causa della loro bellezza naturale o della loro particolare relazione con la storia civile e letteraria. Sono protette altresì dalla presente legge le bellezze panoramiche». Dal testo riportato è palese che la tutela, concepita in quel tempo esclusivamente come conservazione, ha interessato, in primo luogo, le «cose immobili» aventi una particolare bellezza dal punto di vista naturalistico. In secondo luogo, essa è stata estesa agli immobili che avessero una speciale rilevanza, in quanto significativi per la storia e per la letteratura. Tale qualificazione normativa di paesaggio, così indissolubilmente legata alla cultura del nostro Paese, costituisce il fondamento della sua nozione.

Nella legge emerge, inoltre, la volontà di sottoporre a conservazione anche quei luoghi dotati di un valore naturalistico autonomo rispetto alla rilevanza storica del bene paesaggistico. In effetti, la riferita disposizione attribuisce significato sia al valore estetico del bene, sia alla sua importanza storico-letteraria. Al riguardo, merita attenzione che Rava, intendendo salvaguardare la Pineta di Ravenna in quanto *topos* storico-letterario, già durante i lavori parlamentari della legge “Rosadi” affermò che alle bellezze naturali fosse da riconoscere «un’influenza peculiare sull’identità italiana, anche a prescindere dall’impronta erudita e libresca sedimentata sull’immaginario visivo del Bel Paese»<sup>15</sup>.

Non a caso, la legge n. 778/1922 colmò le lacune create dalla modifica della legge “Rosadi” ad opera della l. n. 688/1912, la quale, in seguito alle controversie inerenti alla corretta individuazione del campo di applicazione oggettivo della l. n. 364/1909, estese la tutela esclusivamente alle ville, ai parchi ed ai giardini di pregio dal punto di vista storico e artistico<sup>16</sup>. In tal modo, rimasero sprovveduti di protezione gli immobili o aree di pregio prettamente naturalistico, o comunque di interesse storico non diretto. Infatti, la disposizione succitata, oltre ad attribuire rilevanza alla dimensione prettamente naturalistica degli immobili di pregio, ha allargato la tutela alle bellezze panoramiche, rappresentate da una parte di territorio avente una rilevanza paesaggistica percepibile da un cono visuale più ampio.

15. Vedi R. BALZANI, *Per le antichità e le belle arti*, cit., p. 108.

16. In merito cfr. M. CANTUCCI, *Bellezze*, cit., p. 295.

Pertanto, con la legge n. 778/1922 sono state tutelate per la prima volta le bellezze naturalistiche d'insieme, sino ad allora sfortunate di qualsiasi protezione. Esse erano rilevanti poiché raffiguravano dei «quadri naturali»<sup>17</sup>, ossia dei panorami romanticamente intesi come insieme di oggetti naturali aventi valore estetico in una pura percezione a distanza<sup>18</sup>. L'interesse per questi luoghi derivava dall'estetica crociana e dall'arte figurativa, impressa nei «Quadri della natura» di A. von Humboldt, fondata sulla contemplazione del paesaggio<sup>19</sup>. Nonostante questo, Bottai, in maniera alquanto esplicita e rappresentativa dell'intento riformatore della legge n. 778, scriveva che essa, «pur tanto benemerita di questa perenne bellezza italiana, che ha salvato dagli scempi degli ignoranti e degli esosi speculatori [...] ha rivelato chiaramente quali fossero i punti da rinnovare e quelli da approfondire»<sup>20</sup>.

### 1.3. Le leggi “Bottai”

Seguirono le famose leggi “Bottai”, dal nome dell'allora Ministro dell'Educazione nazionale, rispettivamente intitolate «Norme sulla protezione delle bellezze naturali» (l. 29 giugno 1939, n. 1497) e «Tutela delle cose d'interesse artistico e storico» (l. 1 giugno 1939, n. 1089)<sup>21</sup>. Esse devono la loro origine anche a Santi Romano, che fu presidente della commissione interministeriale competente alla redazione degli

17. A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in «Riv. giur. edil.», 1967, p. 73.

18. In merito si veda S. AMOROSINO, *Introduzione*, cit., p. 10.

19. Cfr. a tal proposito E. BOSCOLO, *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio “a strati”*, in «Riv. giur. urb.», 2009, p. 58.

20. G. BOTTAI, *Relazione sul progetto di legge per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico*, in A. MASI (a cura di), *La politica delle arti. Scritti 1918-1943*, Roma, 1992, p. 187.

21. Per la importante relazione a questa legge cfr. G. BOTTAI, *o.c.*, pp. 181-186, in cui sono espressamente enunciate le finalità che Bottai aveva inteso perseguire; a p. 181 si legge: «è da tempo sentito il bisogno di adeguare alle nuove esigenze nazionali la tutela giuridica delle antichità, dei monumenti e delle opere d'arte. A tale bisogno si è inteso soddisfare con il presente disegno di legge, le cui direttive si riassumono nella necessità di apprestare un adeguato sistema protettivo del grandioso patrimonio artistico e storico della nostra Nazione, tenendo conto, compatibilmente con questa esigenza, degli interessi, pubblici e privati, relativi al detto patrimonio, e cercando di agevolare altresì, per quanto possibile, il commercio antiquario nazionale». Il notevole sforzo compiuto nel tardo fascismo per quella che fu detta «politica delle arti» è riconosciuto, attraverso una analisi della relativa legislazione, da S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, cit., p. 153 ss.

schemi di legge. In Parlamento si ebbe un'accesa discussione su un punto della legge sulle bellezze paesistiche, circa la composizione delle commissioni provinciali, alle quali il disegno di legge aveva attribuito la potestà di formulare al Ministero la proposta di vincolo paesaggistico. Ciò nonostante, entrambe le leggi furono approvate in poco più di un'ora, in considerazione della loro perfetta architettura<sup>22</sup>, a testimonianza dell'ampia condivisione politica in merito.

L'art. 1 della l. n. 1497/39 sulla protezione delle bellezze naturali, analogamente alla succitata legge "Croce", individua alcuni tipi di immobili o aree, le quali, a seguito di un procedimento amministrativo, avrebbero potuto essere dichiarate di notevole interesse pubblico così da sottoporle ad uno specifico regime giuridico di tutela ivi previsto. Tuttavia, rispetto alla l. n. 778 del 1922, la legge "Bottai" ha ampliato l'oggetto di tutela, estendendola alle singolarità geologiche, alle ville, ai giardini e ai parchi aventi un interesse non solo storico-artistico, ma anche paesistico.

Tale legge, inoltre, aveva lo scopo non soltanto di salvaguardare determinate sezioni del mondo naturale, come i panorami, i gruppi di alberi, le cascate, i boschi, ma anche quei complessi che, pur non potendo rientrare nella tutela monumentale propriamente detta, costituissero, peraltro, un'unità inscindibile, la quale, se frazionata o alterata, avrebbe provocato un grave danno estetico<sup>23</sup>. Ancora, gli immobili di interesse storico, precedentemente assoggettati alla disciplina di cui alla legge n. 778 del 1922, furono ricompresi non più nella legge sulle bellezze naturali, ma in quella coeva sulla tutela delle cose d'interesse artistico e storico (l. n. 1089/1939), in quanto si ritenne che fossero più affini a quest'ultime rispetto alle bellezze paesistiche<sup>24</sup>.

Per giunta, la grande novità che si è registrata ad opera della legge n. 1497/1939 ha riguardato l'introduzione dei piani territoriali paesisti-

22. Cfr. S. CASSESE, *o.u.c.*, p. 164.

23. G. BOTTAI, *La nuova legislazione sulle belle arti*, in A. Masi (a cura di), *La politica delle arti*, cit., p. 193.

24. Nella relazione illustrativa del progetto di legge sul punto è scritto: «è apparso [...] conveniente trasportare nel progetto, il quale contempla anche le cose di interesse storico, la disciplina degli immobili che tale interesse non hanno in sé e per sé, ma in riferimento alla storia politica, militare e culturale in genere, immobili che oggi sono invece tutelati dalla legge 11 giugno 1922, n. 778, insieme alle bellezze naturali e panoramiche, che, invece, si è creduto dovessero rimanere regolate a parte» (il testo è contenuto in G. BOTTAI, *Relazione sul progetto di legge*, cit., p. 182).

ci, attraverso i quali (almeno nell'intento del legislatore) si sarebbero potute salvaguardare le bellezze d'insieme in maniera più efficace, evitando, in tal modo, una tutela frammentaria delle stesse considerate singolarmente. Si voleva, cioè, evitare un loro «sfruttamento disordinato e spregiudicato»<sup>25</sup>. Pertanto, gli obblighi gravanti sul proprietario del bene paesaggistico sarebbero rientrati in un unico e razionale disegno pianificatorio, tanto da «salvare la speciale struttura panoramica della località e conservare l'equilibrio fra le nuove costruzioni, la distribuzione arborea e le particolarità geologiche, agricole della regione»<sup>26</sup>. L'introduzione del piano paesistico rispecchiava, cioè, l'idea di quel legislatore di creare uno strumento giuridico che rappresentasse tutti i vari interessi pubblici e privati che insistono sui beni oggetto di tutela<sup>27</sup>.

In particolare, si registrò la consapevolezza dell'importanza che aveva il coordinamento dell'interesse alla protezione dei beni culturali con gli altri interessi pubblici, fra i quali gli interessi di natura urbanistica. Difatti, con la legge n. 1497, «nessun piano regolatore sarà d'ora innanzi approvato prima dell'intervento del Ministero dell'Educazione nazionale»<sup>28</sup>.

È molto interessante notare che Bottai intendeva «rendere il vincolo amministrativo più vicino alla volontà contrattuale, che al puro e unilaterale divieto»<sup>29</sup>. Si potrebbe chiosare che egli aveva intuito, già da allora, la necessità, poi tradottasi in attuale tendenza dell'ordinamento, di contemperare l'imposizione autoritativa degli obblighi e l'accordo con il privato, nell'ottica dell'abbandono della imprescindibile unilateralità e cogenza formale delle relative norme. Molto probabilmente, con ciò si è colta l'importanza della condivisione, da parte del cittadino, del valore sociale e culturale del bene paesaggistico, sì da aumentare la comprensione delle relative prescrizioni legali volte alla sua tutela.

L'art. 1 della legge in parola recita testualmente che: «sono soggette alla presente legge a causa del loro notevole interesse pubblico: 1) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale

25. G. BOTTAI, *La nuova legislazione sulle belle arti*, cit., p. 194.

26. G. BOTTAI, *o.l.u.c.*

27. Ciò è posto in evidenza, lucidamente, da S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, cit., p. 166.

28. G. BOTTAI, *La nuova legislazione sulle belle arti*, cit., pp. 193-194.

29. G. BOTTAI, *o.u.c.*, p. 193.