

LA TUTELA DEL PATRIMONIO CULTURALE – BLOG

RIFLESSIONI, INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE SULLA TUTELA DEL PATRIMONIO CULTURALE NAZIONALE E INTERNAZIONALE



LA TUTELA PAESAGGISTICA (PARTE PRIMA)

Desideriamo inaugurare con questo primo intervento la trattazione di argomenti legati alla tutela paesaggistica, tematica assai delicata perché al paesaggio, nel corso degli anni, è stato attribuito un diverso significato giuridico sia sul piano dottrinale sia su quello normativo.

A questa prima parte dedicheremo sommariamente l'evoluzione normativa in materia e di come è stato concettualmente concepito dal legislatore *pro-tempore* e dalla dottrina nel periodo *ante* e *post* Carta costituzionale sia il paesaggio che la relativa tutela.

Senza alcuna pretesa di esaustività, proviamo a fare un brevissimo cenno di come si è evoluto il concetto di paesaggio.

Uno dei primi problemi sorti a livello giuridico fu cosa dovesse intendersi per paesaggio, ovvero se si dovessero intendere soltanto i paesaggi (le vedute) in quanto tali, oppure i monumenti naturali, i giardini, le ville e via discorrendo. La difficoltà veniva avvertita soprattutto con riguardo al significato da attribuirsi dal punto di vista giuridico a tali elementi.

In origine il paesaggio fu individuato in virtù delle bellezze naturali espresse dal luogo, dando quindi importanza all'aspetto esteriore del sito, senza tenere conto degli elementi di natura socio-economica legati allo sviluppo della collettività che vi stanziava. Si era detto che una tale concezione esprimeva una modalità statica del paesaggio che prendeva meramente atto dello *status quo* del luogo considerato senza mettere in atto alcuna attività che fosse proiettata alla sua effettiva salvaguardia e, soprattutto, alla sua fruizione, nonché al suo sviluppo, anche in chiave socio-economica.

In altri termini ci si trovava di fronte ad un concetto di paesaggio considerato solo dal punto di vista estetico e statico.

In tale ottica devono, infatti, leggersi quelle che possono essere considerate le originarie normative legiferate in materia nei primi trenta anni del '900, quindi nel periodo antecedente all'entrata in vigore della Carta costituzionale.

La Rosadi-Rava, prima emanata in materia, fu la Legge 16 luglio 1905, n. 411 entrata in vigore il 16 agosto 1905, rubricata *“Dichiarazione d'inalienabilità, a scopo di rimboschimento, di relitti marittimi nella provincia di Ravenna, per la conservazione della Pineta”*, mirava a conservare la pineta di Ravenna e a renderla inalienabile. I concetti di fondo di questa legge furono poi confermati dalla Legge 11 maggio 1922, n. 778, rubricata *“Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico”*. Quest'ultima legge fu poi abrogata per effetto dell'approvazione della Legge 29 giugno 1939, n. 1497, rubricata *“Protezione delle bellezze naturali”*.

Dall'entrata in vigore della Carta costituzionale, la Corte Costituzionale e una parte della dottrina inizierà a segnare un traguardo importante per l'evoluzione del concetto di paesaggio, non più legato ad elementi di esteriorità e a concezioni di staticità.

L'art. 9 della Costituzione così recita:

“La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

*Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”*¹.

Intanto, occorre subito sottolineare i due aspetti più importanti da cogliere in questa disposizione.

Il primo riguarda la posizione della stessa: è una norma collocata nei primi dodici articoli della Costituzione, ossia tra i principi fondamentali. In sostanza, i padri costituenti hanno posto tra le disposizioni sulle quali si fonda la nostra Repubblica, quelle relative alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico. L'implicazione è forte: la nostra Repubblica si riconosce e si fonda anche nei valori del suo paesaggio e del suo patrimonio storico artistico.

Il secondo, per gli aspetti che qui interessano, riguarda la volontà del legislatore costituzionale di porre su uno stesso piano di tutela tre ambiti essenziali per l'identità culturale e la vita stessa dello Stato: il paesaggio, il patrimonio storico artistico, l'ambiente al quale è possibile assimilare la biodiversità e gli ecosistemi.

Nel rispetto dell'impostazione costituzionale si è mosso anche il legislatore del 2004 quando, con il Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ha approvato il “Codice dei beni culturali e del

¹ Quest'ultimo comma è stato aggiunto dalla Legge costituzionale dell'11 febbraio 2022, n. 1.

paesaggio”, tuttora in vigore, contenente la normativa a tutela, per l’appunto, sia del patrimonio culturale sia del paesaggio.

Con l’entrata in vigore della Costituzione rimaneva un retaggio dottrinale che concepiva il paesaggio ancora in riferimento alla sua dimensione estetica e statica. Tuttavia, un’ulteriore e autorevole dottrina, riconducibile al giurista Alberto Predieri², tenendo conto del dettato costituzionale, concepì un concetto giuridico di paesaggio inteso come “*forma sensibile dell’ambiente che investe non solo le bellezze naturali con riferimento a criteri estetici, ma ogni preesistenza, l’intero territorio, la flora, la fauna, in quanto concorrono a costituire l’ambiente in cui vive e agisce l’uomo*”, e intese la “*tutela del paesaggio come tutela del paese, plasmata dall’azione della comunità, investe ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio...*”. Si evince, secondo questa concezione, un netto distacco dalla individuazione estetica e dalla concezione statica del paesaggio, affermandone una dinamica, e la relativa tutela è chiamata a tenere conto, in sostanza, del vivere umano nel luogo considerato e a realizzare un binomio tra l’uomo e la natura.

Conferma di tale impostazione arriverà poi dalla *Commissione Franceschini* del 1964, la quale conia il termine “*bene culturale ambientale*” del quale il paesaggio ne è parte.

C’è da dire però che un importante ed ulteriore riconoscimento è stato, poi, dato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale con una serie di sentenze che hanno aggiunto valore agli aspetti sopra richiamati.

Infatti, la Corte Costituzionale con sentenza n. 359 del 21.12.1985 ha statuito che “*L’art. 9 Cost. erige il valore estetico-culturale riferito (anche) alla forma del territorio a valore primario dell’ordinamento, e correlativamente impegna tutte le pubbliche istituzioni, e particolarmente lo Stato e le Regioni, a concorrere alla sua tutela e promozione ...*” e, ancora, con sentenza n. 39 del 3.3.1986: “*la nozione di paesaggio ai sensi dell’art. 9 Cost. deve ora ritenersi comprensiva di ogni elemento naturale ed umano attinente alla forma esteriore del territorio e che ad ogni elemento del genere deve ritenersi potenzialmente estesa (si intende: al di là dei vincoli positivamente imposti nei modi previsti dalla legislazione di settore) la protezione assicurata dal precetto costituzionale ...*”.

E infine con la sentenza n. 367 del 14.11.2007 ha ulteriormente statuito che: “*La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla*

² Torino, 7.3.1921- Courmayeur 16.8.2001.

competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In sostanza, vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni ...”.

Quindi, dovendo tracciare una preliminare conclusione di questa prima parte dell'intervento e rimandando alla seconda la trattazione di altre questioni legate all'ambito normativo del paesaggio e della sua tutela, viene da dire che attualmente vige una **concezione in senso giuridico di paesaggio** chiamata a tenere conto complessivamente di tutti gli aspetti e non più solo degli elementi estetici, nonché dinamici, legati cioè al vissuto e al vivere della comunità, e la Costituzione, in virtù dell'art. 9, e con essa la Corte Costituzionale concepiscono in tal modo lo stesso paesaggio e la sua tutela quali valori primari ed assoluti dell'ordinamento.

Una tale concezione, in definitiva, tiene conto del passato, del presente e del futuro; tiene conto dell'uomo e del suo ambiente, realizzando così, almeno idealmente, un perfetto binomio uomo-natura.

Bibliografia essenziale:

- *Diritto costituzionale*, G. Giappichelli editore, Torino 2018.
- *Beni culturali e paesaggistici*, G. Giappichelli editore, Torino 2011.

Sitografia:

- <https://www.cortecostituzionale.it/>
- <https://www.njus.it/>

Autore del contributo per il blog “La Tutela del Patrimonio Culturale”: **Leonardo Miucci**

Scritto in data: 24 marzo 2024