

La tutela culturale di vaste porzioni del territorio a prevalenza naturale (c.d. paesaggio artificiale) - Nota a sentenza Consiglio di Stato, sez. VI, 3 luglio 2012, n. 3893
di Eugenio Falcone

Con la sentenza in epigrafe il Consiglio di Stato conferma la legittimità (i) della dichiarazione di interesse culturale relativa al sistema dei *“laghi che circondano la città ducale e gli annessi sistemi di irrigazione idraulica e naturale di rivi e altre opere complementari di interesse particolarmente rilevante”*, adottata dalla Soprintendenza per i beni architettonici e paesistici delle province di Brescia, Cremona e Mantova, ai sensi dell’art. 10, comma 3 lett. d) del d. Lgs. 42/2004 (il “Codice”); e (ii) delle prescrizioni di tutela indiretta introdotte ai sensi dell’art. 45¹ del Codice, a salvaguardia del *“confinante ambito non lacustre, situato sulla sponda sinistra dei laghi di Mezzo e Inferiore, indicato come zona di rispetto nella quale è interdetta qualsiasi tipo di costruzione* (la tutela culturale diretta e indiretta così stabilita ha tra l’altro, impedito l’attuazione di *“un piano di lottizzazione per la realizzazione di immobili residenziali e alberghieri ... in corso di esecuzione ... nella zona di rispetto”* ricadente nell’*“ampia porzione di territorio circostante il centro storico della città di Mantova e i laghi ivi formati dal fiume Mincio e artificialmente creati e regolati”*).

Oltre ad apparire, come si vedrà, peculiare sotto il profilo applicativo, in quanto conferma la legittimità dell’apposizione di un vincolo culturale su porzioni molto estese di territorio, la sentenza in esame è di sicuro interesse anche sotto il profilo teorico, in quanto ritorna, offrendo spunti di riflessione, sulla distinzione tra tutela di bene culturale e tutela paesaggistica.

Il Consiglio di Stato, infatti, fin dalle prime battute avverte come *“non debba indurre in errore il dato che le specie dei beni culturali e dei beni paesaggistici, che sintetizzano i rispettivi tipi amministrativi di tutela, compongono unitariamente – per comune fondamento storico, concettuale e giuridico - il genere del patrimonio culturale ed abbiano principi comuni perché collegati*

¹ L’art. 45 del Codice sancisce che il Ministero ha facoltà di prescrivere le distanze, le misure e le altre norme dirette a evitare che sia messo in pericolo l’integrità dei beni culturali immobili, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce e ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro.

dall'analoga matrice culturale e dal valore identitario (artt. 1 e 2 del Codice) e dal riferimento contestuale nel medesimo principio fondamentale dell'art. 9 della Costituzione": sotto il profilo normativo, infatti, non si dubita che laddove il territorio vincolato sia riconducibile a talune delle tre tipologie di cui all'art. 134² del Codice, occorrerà che "si pratici" la tutela paesaggistica; nel caso in cui, viceversa, ricorrano in concreto gli specifici presupposti dell'art. 10³ del Codice, un determinato ambito territoriale potrà essere oggetto di tutela come bene culturale in sé e comunque, indirettamente, come zona di rispetto di un bene culturale.

Quanto alla qualificazione di porzioni anche estese di territorio come "bene culturale" anziché come "bene paesaggistico", la sentenza evidenzia come, a differenza della tutela paesaggistica, "la tutela di beni culturali immobili riguardi non visuali ma cose, in genere manufatti (cioè realizzazioni dell'uomo), che a seconda dei casi sono o inseriti 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".

Tali beni, a seconda dei casi, esprimono l'"interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico" ai sensi dell'art. 10, comma 1 e comma 3, lett. a) del Codice, dove è "la combinazione con l'interesse culturale ad esprimere il complessivo valore culturale"; ovvero

² Trattasi in particolare di beni che, salvo qualche lieve modifica: (i) erano tradizionalmente indicati come bellezze naturali della Legge in materia di bellezze naturali n. 1497/1939: a) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali; b) le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della parte seconda del Codice, che si distinguono per la loro non comune bellezza; c) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico tradizionale, inclusi i centri e i nuclei storici; d) le bellezze panoramiche e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze; (ii) ovvero vennero indicati come oggetto di tutela ex lege dalla L. 431/1985.

³ L'art. 10 del Codice, per la parte che più interessa, sancisce che "sono altresì beni culturali, quando sia intervenuta la dichiarazione prevista dall'art. 13: a) le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante, appartenenti a soggetti diversi da quelli indicati al comma 1; b) gli archivi e i singoli documenti, appartenenti a privati, che rivestono interesse storico particolarmente importante; c) le raccolte librerie, appartenenti a privati, di eccezionale interesse culturale; d) le cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti, che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica e militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere ovvero quali testimonianza dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche collettive o religiose (lettera così modificata dall'art. 2 del d.lgs. 62/2008); e) le collezioni o serie di oggetti a chiunque appartenenti che non siano ricomprese tra quelle indicate al comma 2 e che per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, ovvero, per rilevanza artistica, storica, archeologica, numismatica o etnoantropologica rivestono come complesso un eccezionale interesse (lettera così modificata dall'art. 2 del d.lgs. 156/2006 e dall'art. 2 del d.lgs. 62/2008).

costituiscono beni immobili *“che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose”* ai sensi dell'art. 10, comma 3, lett. d) del Codice, dove oggetto di tutela non è come per gli altri beni culturali la cosa per le sue caratteristiche intrinseche, ma *“la cosa in quanto è stata sede o reca la testimonianza di fatti o situazioni storici”*, e dove comunque *“la combinazione con il dato di natura, ove di questa relazione partecipi, contribuisce ad esprimere il valore culturale come valore storico”*.

A tale ultima tipologia di beni culturali è riconducibile il *“sistema dei Laghi di Mantova, del Canale Rio, dei ponti dei Mulini e di San Giorgio”* la cui tutela culturale diretta è introdotta, ai sensi dell'art. 10, comma 3, lett. d) del Codice, in rapporto alla caratterizzazione come *“storica, complessa e sedimentata sistemazione del corso del Mincio in corrispondenza della città, di controllo del fiume, di sistema essenziale alla consistenza, all'economia, alla difesa militare di Mantova”*, dove la regimazione e il sistema idraulico connesso viene indicato *“nella sua evoluzione e stratificazione storica”* come *“una testimonianza esemplare della tradizione di gestione e controllo dell'acqua come risorsa naturale che ha contraddistinto la storia dei territori della Pianura Padana”* e la rappresentazione iconografica viene collegata alla *“importanza fondamentale attribuita dalla tradizione culturale mantovana all'assetto idrogeologico che ha connotato il territorio in maniera così unica e straordinaria”*, sì da renderla *“meritevole di tutela e salvaguardia in quanto testimonianza della storia della tecnologia idraulica, delle tecniche agrarie e della storia politica e militare della Città di Mantova, oltre della importanza della sua ‘cifra identitaria’ alla luce dell'iconografia, consegnata [...] alla storia dell'arte italiana”*.

Con un'espressione attuale, si potrebbe dire che quello considerato, oggetto di tutela culturale costituisce, in sostanza, una testimonianza di gestione strategica *ante litteram* di un sistema territoriale complesso, compiuto al fine di assicurare le condizioni di esistenza politica, economica e militare del territorio e della città di Mantova che, icasticamente rappresentato nell'arte, nell'architettura e nel *genius loci*, si ostende come cifra identitaria *“della storia e delle istituzioni pubbliche collettive e religiose”* di quel territorio.

Occorre ricondurre la tutela culturale e le prescrizioni di tutela indiretta riconosciute al vasto sistema territoriale considerato - complessivamente inteso come testimonianza *“della storia e delle istituzioni pubbliche collettive e religiose”* non coincidente direttamente con le singole componenti

materiali che lo compongono - nel solco della posizione dottrina tradizionale volta a ritenere i beni culturali come *“beni immateriali (...) L'essere testimonianza avente valore di civiltà è entità immateriale, che inerisce ad una o più entità materiali, ma giuridicamente è da queste distinte, 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”*⁴.

Tale posizione dottrina aveva peraltro, anche preconizzato la configurabilità di una tutela culturale su porzioni più o meno estese di territorio caratterizzate, come nel caso di specie, dalla prevalenza del dato naturale: infatti, riferendosi all'“ordine concettuale” della dichiarazione XXXIX della Commissione Franceschini⁵ che distingueva due tipologie di beni culturali: *“quello paesaggistico e quello urbanistico, i primi specificamente naturali distinti in(...) c) paesaggi artificiali, ove l'intervento dell'uomo ha creato forme di raggiunto equilibrio tecnico-artistico”* – qual è il sistema territoriale lacustre circostante la città di Mantova – considerava che *“proprio partendo dalla nozione di civiltà si potrebbe dire che questi oggetti (i paesaggi artificiali) sono beni culturali per eccellenza, poiché sono precipua opera di gruppo, restando quasi in assoluto anonimi gli autori degli interventi e dei cambiamenti, ed adespoti i singoli oggetti o le singole combinazioni di pregio che compongono l'insieme urbanistico o naturalistico”*⁶.

Coerentemente con tali posizioni dogmatiche, il Consiglio di Stato considera: (i) che non è l'“ampiezza della porzione del territorio a qualificare il tipo di vincolo applicato ma le ragioni e le finalità che si intendono perseguire in concreto”; (ii) che la circostanza che il dato di natura sia *“quantitativamente dominante”* rispetto alla sussistenza di manufatti (cioè realizzazioni dell'uomo) di per sé *“non rileva ad escludere i relativi vincoli (culturali), perché ciò che conta per questa qualificazione è l'intervento creativo umano che li origina, li modella, li condiziona, li guida”*.

Se, sotto il profilo dogmatico e nella legge positiva, la previsione di una tutela culturale diretta e indiretta su porzioni anche estese di territorio, caratterizzate dalla dominanza del dato naturale e dal valore culturale ad esse impresso dall'intervento creativo dell'uomo, non costituisce un elemento di novità; sotto il profilo applicativo – come anche il Consiglio di Stato riconosce con riferimento alle

⁴ M. S. GIANNINI, *i beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Milano, 1976, 26; ma vedi pure G. SEVERINI, *Nozione di bene culturale e tipologie* in AA. VV., *Il testo Unico sui beni culturali e ambientali (a cura di G. Caia)*, Milano, 2000, 14.

⁵ Trattasi della nota Commissione di indagine per la tutela e valorizzazione delle cose di interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio istituita con la L. 26 aprile 1964, n. 310 chiamata Franceschini dal suo presidente.

⁶ M. S. GIANNINI, *i beni culturali*, *op. cit.*, 11.

censure dei ricorrenti i quali avevano evidenziato come la tutela culturale accordata all'ampia porzione di territorio circostante il centro storico della città di Mantova e i laghi ivi formati dal fiume Mincio e artificialmente creati e regolati fosse stata erroneamente parametrata agli schemi propri della tutela dei beni culturali anziché a quelli della tutela paesaggistica a cui avrebbe dovuto ricondursi – *“è usuale che per gli ambiti territoriali si pratichi la tutela paesaggistica”*, specialmente nel caso in cui *“sia la visuale che si intende conservare”*.

Occorre dunque chiedersi se, nell'infrequente e per certi versi inedita tutela culturale “praticata” su porzioni molto estese di territorio antropizzato, in cui è dominante il “dato naturale” – ammessa dalla legge positiva e preconizzata da parte della dottrina – non sia rintracciabile un moto di compensazione tra le due tipologie di tutela (culturale e paesaggistica), provocato da istanze non direttamente connesse a trasformazioni interne alla materia dei beni culturali ma provocate da spinte esogene originate dalle trasformazioni in atto nella distinta tutela paesaggistica.

A tal proposito, si rileva che, l'ambito d'applicazione della “tutela paesaggistica” che, quasi per differenza rispetto alla *“tutela di bene culturale”*, si trae dalla sentenza in esame, coincide con una rinnovata concezione estetizzante in cui il bene tutelato *“riguarda visuali”*, *“rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali”*.

Tale impostazione che risulterebbe di non agevole lettura adottando una lente tradizionale, risulta, viceversa, comprensibile nella diversa prospettiva di tutela sancita dai più recenti interventi normativi che hanno smosso l'inquadramento sistematico tradizionale della tutela paesaggistica⁷.

In tale prospettiva, infatti, la tutela paesaggistica deve essere attualmente intesa come condizione socialmente riconosciuta *“riscontrabile ovunque una comunità sia insediata”* che implica *“l'abbandono di ogni richiamo alla storicizzazione delle tracce antropiche”*⁸ e suggerisce che *“in senso culturale, l'identità nazionale non potrà essere se non il risultato sempre mutevole di processi ai quali concorrono varie e differenti culture e paesaggi”*, non essendo più praticabile, d'altra parte, *“una valutazione omogenea che lo Stato possa assumere come esclusiva, essendo che la comunità politica nazionale è, di fatto e per riconoscimento costituzionale, pluralista proprio sotto il profilo culturale”*⁹.

⁷ In particolare dalla Convenzione Europea del Paesaggio, approvata a Firenze il 20 ottobre 2000 e il d.lgs. 62/2008.

⁸ E. BOSCOLO, *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio a strati*, in *Rivista Giuridica dell'Urbanistica*, 2009, 65.

⁹ C. DESIDERI, *Paesaggio e Paesaggi*, Milano, 2010, 40.

Nella vicenda della “messa a fuoco” della tutela paesaggistica (come ipotizzato da parte della dottrina¹⁰, auspicabilmente nell’orizzonte ermeneutico della tutela dell’ambiente, di cui per il momento non vi è traccia), la sentenza in esame aggiunge un ulteriore tassello: riconosce alla tutela dei beni culturali un pervasività molto ampia ed inedita sul piano applicativo, fino a ricoprire ambiti di tutela che – prima dei sommovimenti sopra richiamati di ordine normativo e sistematico, peraltro ancora in atto – si sarebbero potuto ritenere maggiormente connaturati alla tutela paesaggistica.

¹⁰ C. DESIDERI, *Dalla disciplina del paesaggio alla valutazione delle “condizioni di esistenza”* in A.A. V.V., *il giurista e il diritto, studi per F. Spantigati*, Milano, 2010, 288; cfr. pure F. SPANTIGATI, *le categorie giuridiche necessarie per lo studio del diritto dell’ambiente*, in *Rivista Giuridica dell’ambiente*, n.2, 1999,