

Giuseppe Severini

# I giardini come beni del patrimonio culturale: storia di una legge e questioni interpretative

(doi: 10.7390/29357)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 1, giugno 2009

**Ente di afferenza:**

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.  
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

## **Licenza d'uso**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

### Il patrimonio culturale e le sue espressioni

I giardini come beni del patrimonio culturale: storia di una legge e questioni interpretative [[\\*](#)]

[Gardens as cultural heritage expressions: history and problems of a regulation]

di [Giuseppe Severini](#)

---

**Sommario:** [1. La vicenda storica.](#) - 1.1. La distruzione delle ville urbane di Roma. - 1.2. La legge sulle antichità e belle arti del 1909. - 1.3. La legge del 1912 su ville, parchi e giardini. - [2. Il regime giuridico dei giardini e dei parchi delle ville.](#) - [3. Questioni interpretative.](#)

---

#### 1. La vicenda storica

##### 1.1. La distruzione delle ville urbane di Roma

"... e la villa Ludovisi, un po' selvaggia, profumata di viole, consacrata dalla presenza della Giunone cui Wolfgang adorò, ove in quel tempo i platani d'Oriente e i cipressi dell'Aurora, che parvero immortali, rabbrivivano nel presentimento del mercato e della morte" [[1](#)].

Era il 1889 e così scriveva Gabriele d'Annunzio ne *Il Piacere* - romanzo che segnò un'epoca - anche lui sgomento per la lottizzazione della più bella delle *ville urbane* di Roma, la seicentesca Villa Ludovisi, presso Porta Pinciana, coi suoi oltre venti ettari di giardino, cantati da Goethe, Stendhal, Elliot, Gogol, Taine e H. James.

Tale fu quella devastazione da assurgere a simbolo della "febbre edilizia", o "febbre umbertina", che a cavallo tra '800 e '900 annientò i giardini, quando non gli edifici stessi, di almeno una dozzina delle grandi ville di Roma, sorte dal Rinascimento a ridosso delle mura aureliane [[2](#)].

Il giardino di Villa Ludovisi era in buona parte disegno del celebre André Le Notre (1613-1700), l'architetto dei giardini di Versailles e di altri giardini reali di Francia. Il 6 aprile 1885 Rodolfo Boncompagni Ludovisi, principe di Piombino, dette mandato alla *Società Generale Immobiliare* [[3](#)] di lottizzare la villa e di stipulare una convenzione col Comune, il che avvenne il 28 luglio 1886. Per quei patti, al proprietario erano riservati oltre 47.000 mq di lotti edificabili al netto delle strade. I lavori iniziarono subito e a metà 1887 al posto dei viali, dei cipressi, dei platani e dei prati fervevano cantieri edili. Finì, come le altre, malgrado le generali proteste, per il lucro degli eredi di chi quei monumenti aveva eretto. Svaniva una parte di Roma che, dagli *horti* di Sallustio (63 d.C.), era fatta di capolavori architettonici di giardinaggio.

Rodolfo Lanciani (1845-1929), celebre archeologo (era l'autore della *Forma Urbis Romae*), scrisse parole durissime contro quell'*auri sacra fames*, che mette conto ricordare: "Gli amabili quartieri attraversati dalla Via Salaria e dalla Via Nomentana, un tempo occupati da ville patrizie e giardini che guardavano verso la campagna, la valle dell'Aniene e le montagne Sabine e Volse, sono stati trasformati in brutta città di antiestetiche case a cinque piani, simili per lo più a caserme e a granai che ad abitazioni di abitanti civili della capitale di un grande regno [...] Il pensiero che per fare posto ai nuovi quartieri, tutte le nostre ville eccetto

due sono state spietatamente sacrificate, fa odiare il nome e la vista dei nuovi quartieri [...] Secondo me il biasimo deve essere attribuito specialmente alla aristocrazia romana, ai nostri nobili terrieri indegni dei grandi nomi che, per nostra sfortuna, essi hanno ereditato; perché non appena questa razza degenera ha scoperto la possibilità di realizzare un po' di soldi con le magnifiche ville che i loro antenati avevano costruito e mantenuto per il ristoro, la salute e il benessere dei loro concittadini, non ha esitato un minuto a vendere, metro per metro, la gloria e l'orgoglio delle loro famiglie [...] Abbiamo visto ognuna delle nostre ville gentilizie - Patrizi, Sciarra, Lucernari, Mirafiori, Wolkonwsky, Giustiniani, Torlonia, Campana, San Faustino - distrutte, i loro casini di smantellati e i loro stupendi alberi centenari bruciati nelle carbonaie [...]" [4].

Simili devastazioni furono consumate a Napoli, Milano, Genova.

Intanto, con l'emergere del ceto medio che non disponeva di ville e si urbanizzava nei condomini, il concetto di *giardino* andava mutando. Non più integrati a ville, ma a servizio indistinto di tutte le abitazioni, sorgevano i *giardini pubblici*, come quello di Milano: spazi urbani di ricreazione collettiva e non più appartati ed esclusivi luoghi di svago e di delizie. "Democratizzazione" avviata nella Londra del '600 (Hyde Park era stato aperto al pubblico da Carlo I nel 1637; i giardini di *Kensington nel 1841*), poi della Vienna illuministica di Giuseppe II e infine della Parigi del Secondo Impero.

A causa del vuoto di legislazione conservativa postunitaria, lo strazio delle *ville urbane* romane non cessò. Si salvò villa Borghese, perché acquistata nel 1901 dallo Stato. Alla fine dell'800 il principe Giuseppe Aldobrandini commissionò per la cinquecentesca Villa Aldobrandini analoghi progetti agli architetti. Ma il caso segnò la misura e dette la spinta decisiva a quella che sarebbe stata, finalmente, la legge vincolistica del 1912 [5].

## 1.2. La legge sulle antichità e belle arti del 1909

A questo punto occorre fare un passo indietro di qualche anno e considerare il travagliato parto della legislazione vincolistica sulle cose d'arte nell'Italia post-unitaria. La storia della legislazione conservativa dei giardini non solo vi si iscrive concettualmente, ma anche vi si innesta pur se solo in un secondo momento.

Così come avvenne per le cose d'arte mobili - dipinti, statue, ecc. - il vuoto di legislazione nell'Italia post-unitaria fu esiziale per buona parte dei giardini, il cui valore e pregio ne faceva componenti indeclinabili del *patrimonio* nazionale. Con l'aggravante, però, del maggior danno, sempre del tutto irreparabile: oggi possiamo vedere la *Madonna del libro* di Raffaello anche se dal 1871 è all'Ermitage di San Pietroburgo, dei cipressi di Villa Ludovisi abbiamo solo le parole degli scrittori e qualche rara fotografia.

Vale allora ricordare che sul versante delle cose d'arte, dopo oltre un trentennio di vuoto che favorì l'emigrazione di innumerevoli opere arricchendo antiquari, mercanti, *dealers* e musei stranieri, fu finalmente varata la legge 12 giugno 1902, n. 185: timida e imperfetta, ebbe però il merito di chiudere la lunga stagione postunitaria dell'irrelevanza giuridica di quelle cose, prodotto spurio dei principi della piena proprietà e del libero commercio. Ad una compiuta legge di tutela per le antichità e belle arti si arrivò solo con la legge 20 giugno 1909, n. 364, c.d. Rosadi-Rava dai nomi del deputato fiorentino Giovanni Rosadi (1862-1925), proponente, e del ministro ravennate della pubblica istruzione Luigi Rava (1860-1938).

L'*iter* legislativo di quella legge fu travagliato [6]. L'opinione pubblica era divisa tra interessate vestali dei principi liberistici e allarmati fautori dell'intervento conservativo statale. Non era una battaglia tra destra e sinistra - come oggi qualcuno potrebbe immaginare - ma semmai una battaglia tra un mondo liberista ma poco liberale, espressivo della proprietà fondiaria, e un altro mondo anch'esso moderato, liberale ma - almeno su questo tema - non liberista: una battaglia parlamentare che si svolgeva all'interno dei banchi della destra e del centro. Non era un tema della sinistra socialista, per la quale la conservazione del patrimonio culturale era estranea allo spazio politico (solo nel secondo dopoguerra vi figurerà, importatavi da molti giovani che si erano formati nel circolo del ministro Giuseppe Bottai, e per polemica contro la DC tacciata di essere erede, col *sacco* di Roma degli anni '50 e '60, dei devastatori dell'epoca umbertina).

Recentemente, è stato con attenzione ricostruito [7] che Rosadi usò, nel presentare la sua proposta di legge, quasi le stesse parole che aveva usato d'Annunzio anche a proposito dei "cipressi ludovisii". E che d'Annunzio, a sua volta - ora additato come un antesignano del protezionismo [8] - aveva ripreso alcuni dei suoi concetti di base da Maurice Barrès (1862-1923), uno dei principali esponenti della *droite républicaine libérale et conservatrice* e poi del nazionalismo francese, che aveva sottolineato lo stretto legame morale tra *Patria* e *patrimonio nazionale*.

Nella proposta di legge Rosadi - o meglio in un emendamento introdotto *in itinere* in ragione di alcuni lavori del 1904 su Villa Borghese - i *giardini* erano stati effettivamente immaginati come oggetto di tutela: l'innovazione avrebbe voluto assoggettare alla tutela delle cose d'arte, infatti, anche "i giardini, le foreste, i paesaggi".

Questa previsione era però poi caduta in Senato insieme a tutte quelle sulle "bellezze naturali", rimandate ad un'apposita legge sul paesaggio (che si ebbe solo con la legge 11 giugno 1922, n. 778, a seguito dell'iniziativa

di Benedetto Croce, ministro della pubblica istruzione) [9] per l'opposizione dei senatori Fabrizio Colonna (1848-1923) e Baldassarre Odiscalchi (1844-1909) (che pure fu un mecenate e che era stato amico di Garibaldi) -, principi romani di quelli che non avevano rispettato lo "statevene alle case vostre" di Pio IX e componenti dell'Ufficio centrale del Senato che esaminò l'iniziativa, contrari a ogni previsione che riguardasse il paesaggio. Sì, alla fine, alla legislazione vincolistica per le cose mobili: ma per la proprietà immobiliare, no. Colonna peraltro aveva annotato: "Credo giusto applicare una limitazione all'assoluto libero uso di quei giardini ecc. che abbiano un grande interesse artistico o storico" [10]. Si stralciò dunque la norma sul possibile vincolo a ville, archi e giardini e la si rinviò alla futura legge sulle bellezze naturali: per far questo, con una forzatura che presto mostrò il suo limite, si assimilavano concettualmente i giardini alle bellezze naturali.

Si era ripetuto, in sostanza, un conflitto analogo a quello sulla proprietà storico-artistica che fino al 1902 aveva impedito il sorgere della legislazione di tutela storico-artistica per la convergente pressione delle proprietà e del mercato. Ma mentre sul versante della proprietà mobiliare nel 1909 si riuscì finalmente a deporre l'esclusività del diritto dominicale, non altrettanto avvenne su quello della proprietà immobiliare, dove il fuoco di sbarramento fu ben più inteso ed efficace [11], e dove si sarebbe dovuto attendere il 1912 per ville, parchi e giardini e il 1922 per le bellezze naturali.

A cercare la materia politica, il conflitto per gli immobili come per le cose mobili opponeva - come tutta la teorica successiva in materia avrebbe dimostrato [12] - il polo dell'illimitatezza della proprietà e quello della limitazione nell'interesse pubblico. In proiezione sociale e culturale, tendenzialmente gli ambienti dell'aristocrazia fondiaria romana verso il mondo risorgimentale e unitario [13], quest'ultimo con capofila il principe fiorentino Tommaso Corsini (1835-1919), senatore ed esponente della Destra storica, promotore dell'"Associazione per la difesa di Firenze antica" che sostenne attivamente la legge anche con una *petizione* al Senato, e con essa le amministrazioni comunali toscane. Per l'Umbria, a Corsini si unì Romeo Gallenga Stuart (1879-1938) con un appello, quasi un "referendum" come allora si diceva, pubblicato sui quotidiani, cui risposero i sindaci di Perugia e di Spoleto.

### 1.3. La legge del 1912 su ville, parchi e giardini

Dopo lo stralcio operato in Senato, per *ville parchi e giardini* rimase una situazione di vuoto normativo, con tutte le possibilità di devastazione aperte. Del resto, l'assenza di regime vincolistico dei *giardini* rappresentava un punto d'incontro di numerosi dei profili negativi dell'Italia umbertina e del primo novecento: dal perpetrarsi gattopardesco degli interessi della classe dirigente preunitaria, alla fusione di mentalità, alla mescolanza tra politica e affari, al saccheggio urbanistico, alla valorizzazione della rendita, alla caratterizzazione di Roma capitale come luogo del privilegio immobiliare [14]. Vi è trasparente la vicenda di parte delle classi egemoni, delle mentalità e dell'urto degli interessi economici reali: i canoni del liberismo, applicati a questo settore, risultavano funzionali più alla rendita fondiaria che allo sviluppo industriale.

Varata la legge del 1909 sulle antichità e belle arti, i giardini, con i parchi, e in genere le bellezze naturali restavano dunque ancora senza tutela pubblicistica, come se fossero solo porzioni di paesaggio. Eppure i *giardini* - e per attrazione i *parchi* delle ville - afferivano più alla tutela delle *ville* stesse che del paesaggio: non era la natura che insieme ad essi si intendeva proteggere, ma la creazione artistica del loro disegno.

La questione rimaneva dunque presente e ci si domandava se occorresse davvero attendere il varo di una legge generale sulla protezione del paesaggio, o piuttosto, come risultava più corretto, emendare la stessa legge del 1909.

Fu in questa direzione che - con una svolta risolutiva - nel 1912 il senatore toscano Luigi Bodio, statista e uomo di cultura, e il ravennate Corrado Ricci, allora direttore generale delle antichità e delle belle arti, sollecitarono il ministro della pubblica istruzione, il radicale valtellinese Luigi Credaro [15], col sostegno di buona parte dell'opinione pubblica sull'onda dello sdegno per la ventilata manomissione di Villa Aldobrandini [16]. Il clima politico, del resto, a Roma era cambiato con l'amministrazione comunale di Ernesto Nathan (1907-1913), che aveva varato nel 1909 il primo piano regolatore.

Il ministro Credaro, presentando il 29 marzo 1912 alla Camera il disegno di legge, si richiamò ai lavori fatti dal Comune a Villa Umberto I (come ora era chiamata Villa Borghese), in occasione dei quali era apparso evidente il vuoto di tutela visto che la legge n. 364 del 1909 non era applicabile ai giardini. Egli presentò dunque la nuova legge come una "interpretazione", che non doveva essere oggetto della futura legge sul paesaggio perché - il passaggio concettuale era ineludibile - "le ville, i parchi e i giardini sono qualcosa di intrinsecamente e di profondamente diverso dalle bellezze naturali, propriamente dette, dalle quali si differenziano in quanto in esse l'arte ha modificato il dato di natura": per questi "gli elementi naturali sono stati, nei riguardi di chi li ideò e li costruì, quel che i colori sono per il pittore o il marmo per lo scultore", e "sono veri e propri monumenti, anche nel senso etimologico della parola, in quanto sono segni concreti e sensibili di un fatto storico e di una manifestazione artistica". Ne conseguiva che la tutela doveva trovare la giusta base nella legge generale per la tutela dei monumenti, non in quella futura per le bellezze naturali.

Il ministro fu *esplicito*: "La corsa affannosa alla speculazione, il desiderio di dare alle proprie sostanze il più utile e redditizio impiego, le esigenze stesse dell'odierna vita cittadina tendenti, sotto la spinta del sempre crescente urbanismo, a trasformare in terreni fabbricabili le aree occupate da parchi e da giardini, costituiscono per le numerose ville monumentali, gloria del nostro paese, documento della genialità e della magnificenza dei nostri padri, un gravissimo pericolo". Egli concluse appellandosi - non a caso - al "patriottismo" dei deputati.

Il deputato Bernabei, relatore, disse che non si poteva ancora indugiare per rendere efficace l'azione del Governo "per l'utile della coltura e pel decoro della Nazione" e riecheggì le parole del ministro.

Nella discussione in Senato, il relatore Pompeo Molmenti, scrittore e storico veneziano, sottolineò che il giardino era stato "parte integrante dell'architettura sino dell'antichità" e sottolineò che "non poco danno ha avuto l'Italia, e in Roma e altrove, da ciò che è accaduto contro le ville che ne furono, e sono tuttavia, un tanto decoro. Urge provvedere perché non siano rovinate, cedendo il luogo a fabbriche nuove; oppure siano soffocate tra queste, perdendo esse stesse, e la città o la terra che se ne abbellisce, la gioia e la freschezza delle piante e dei fiori".

Unica voce dissonante, in Senato, era stata quella del senatore piemontese conte Giuseppe Frascara, che invocando ancora i diritti della proprietà privata e, temendo un effetto depressivo sui prezzi dei giardini vincolati (che avrebbe lasciato al proprietario solo "il piacere di passeggiare nel suo parco o giardino con l'obbligo di curarne la manutenzione, perché a termini di legge se egli non tenesse la villa in istato conveniente, potrebbe andare incontro ad altri guai"), sollecitò sia "prudenza e cautela" nella compilazione dell'elenco delle ville notevoli, sia l'acquisto da parte dello Stato in caso di divisioni e successioni tali da rendere onerosa la manutenzione.

Gli replicò il senatore sardo Giampietro Chironi (professore di diritto civile, già rettore dell'Università di Torino dal 1903 al 1906), di orientamento solidarista, rammentando che in tal caso "la limitazione [del diritto di proprietà] è contenuta nell'indole stessa del diritto, nella affermazione che la legge ne fa: è la legge che qual volontà generale consente la signoria entro certi limiti, e in questi limiti la tutela: e però, quante volte la determinazione è nella ragione stessa di proprietà, non è dovuta nessuna indennità". Come si vede, era già palese l'indirizzo della limitazione intrinseca di questo diritto dominicale, che è la teoria che poi prevarrà rispetto a quella della limitazione estrinseca.

Il ministro Credaro tranquillizzò Frascara e si appellò nuovamente al "patriottismo, perché nella conservazione di queste ville noi conserviamo la nostra storia, il nostro passato glorioso, conserviamo i segni della nostra grandezza" e rammentò che "in generale, i proprietari delle ville storiche sono ricchi, hanno la fortuna delle cultura e quindi intendono anche più intimamente il bene che essi recano alla collettività col sacrificio che lo Stato domanda con questa legge".

L'estensione fu dunque possibile perché l'assimilazione alle cose d'arte si fondava sull'essere i giardini - a differenza delle foreste e del paesaggio - non un dato di natura, ma un prodotto dell'intervento artistico dell'uomo, contraddistinti come sono "da un sistema di segni concreti e sensibili, riconducibili a fatti storici e manifestazioni artistiche [...] da considerare, d'ora in avanti, veri e propri monumenti" [17].

I *parchi*, pur rappresentando solo una porzione, per quanto curata, del dato di natura e non una trasformazione artistica della natura, vi furono assimilati perché anch'essi coronamento di ville.

Appena il 12 giugno 1912 la Camera approvò il disegno di legge a larghissima maggioranza: 203 voti favorevoli, 15 contrari. Il Senato decise nello stesso senso il 19 giugno con 77 favorevoli e 13 contrari. L'innovazione, dunque, fu licenziata in appena due mesi e venti giorni.

Fu così che il disegno divenne la legge 23 giugno 1912, n. 688, che, innovando alla legge Rosadi-Nava 24 giugno 1909, n. 364 sulle antichità e belle arti, ne allargava la tutela alle "ville, ai parchi e ai giardini che abbiano interesse storico o artistico". Da allora, ville, giardini e parchi sono qualificabili - con il linguaggio di oggi - *beni culturali*, perché le successive leggi sistematiche (1939, 1999, 2004) hanno sempre ribadito quelle norme.

## 2. Il regime giuridico dei giardini e dei parchi delle ville

Da quasi un secolo, dunque, la legge italiana considera i *parchi* e i *giardini*, pubblici e privati, come cose che compongono ciò che oggi chiamiamo *patrimonio culturale*. Perciò li sottopone al regime limitato della proprietà tipico del settore, fatto essenzialmente di divieto di intervento manipolativo sulla cosa se non previa autorizzazione amministrativa che ne vagli la *compatibilità* con le esigenze pubbliche di conservazione. La *ratio* è la stessa degli altri *beni culturali*, dai quadri alle statue, dai monumenti ai palazzi e alle stesse ville: sono *testimonianze materiali della civiltà*, lasciti della storia da conservare, per ragioni identitarie e di cultura, alle generazioni future.



La legge Bottai, 1 giugno 1939, n. 1089 fece, rispetto a quella del 1909, un passo ulteriore, perché - similmente per le cose d'arte e i monumenti - impose questo regime come *necessario* per i parchi e i giardini pubblici. Perciò da allora tutti i giardini, o i parchi, *di appartenenza pubblica* hanno automaticamente lo *status* beni culturali (e non la sola inalienabilità che prevedeva l'art. 2 della legge del 1909) e sono soggetti a quel regime, a differenza dei parchi e i giardini appartenenti ai particolari, per i quali occorre un provvedimento vincolistico *ad hoc*. Così hanno poi ripetuto il d.lg. 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali) e il d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio).

L'espressione usuale di "*giardino pubblico*" come giardino non servente ad una villa ed aperto all'uso pubblico può indurre in errore sulla qualificazione. In realtà, l'attributo di "*pubblico*" predicato dell'apertura a tutti non va confuso con la dimensione pubblicistica della tutela culturale. Per la legge di settore è infatti indifferente che i parchi o i giardini *di appartenenza pubblica* siano o non siano *aperti al pubblico*, cioè di godimento pubblico. Quel che rileva è piuttosto la *titolarità* pubblica, non l'accesso alla fruizione da parte del pubblico. Molti, del resto, sono i giardini di appartenenza pubblica che di fatto risultano chiusi al pubblico. Un'eventuale chiusura al pubblico è fatto messo in posizione critica dal *Codice* del 2004, orientato a garantire la fruizione dei beni culturali pubblici, per cui è lecito solo se vi ostino le esigenze di uso istituzionale o le ragioni della tutela [18].

Di più: la legge - come con tutti gli altri beni culturali - equipara all'appartenenza a un soggetto pubblico l'appartenenza del giardino ad una persona giuridica privata, qual è un'associazione riconosciuta o una fondazione, o un ente ecclesiastico. Anche il piccolo giardino di una fondazione, dunque, o di un convento di clausura, è assoggettato al regime giuridico del *bene culturale*.

Come si è visto presente nel dibattito e dall'inserito di questa legge su quella delle cose d'arte anziché su quella del paesaggio, un *giardino* merita questa tutela non perché è un'opera diretta della natura, ma perché è uno spazio progettato e ordinato dall'uomo. Il caso più frequente è che un giardino vada apprezzato perché intervento umano che esprime una particolare capacità artistica o che manifesta un particolare periodo storico o una certa forma mentale. Il che ne fa, appunto, un *bene culturale*. Però può anche avvenire - e il caso non è infrequente per i parchi annessi alle ville - che vi sia una apprezzabilità, se di vaste dimensioni, in quanto porzione di territorio arborato, cioè come spazio verde. In questo caso, sempre che non sia già presente la qualifica di *bene culturale*, può esservi applicata la dichiarazione di *bene paesaggistico*. Si tratta di un'innovazione rispetto alla legge n. 778 del 1922 (che non contemplava i giardini tra le bellezze naturali) e che recupera, seppure subordinatamente, l'associazione tra giardini e paesaggio: è stata introdotta dalla legge n. 1497 del 1939, secondo il cui art. 1, n. 2), sono soggette alla legge a causa del loro notevole interesse pubblico "le ville, i giardini e i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza".

La preferenza della legge, dunque, è dichiarata: prevale la qualificazione privilegiata dei giardini, e dei parchi, come "beni culturali"; solo difetto di questa possono essere "beni paesaggistici". Così, per Cons. Stato, VI, 8 gennaio 1991, n. 1 [19] il vincolo paesaggistico è solo sussidiario rispetto a quello culturale: infatti, "secondo quanto risulta dalla relazione parlamentare alla legge 29 giugno 1939, n. 1497, con essa si è inteso 'espressamente allargare la protezione alle ville, ai giardini ed ai parchi aventi carattere di non comune bellezza' e che, purtuttavia, perché privi di 'interesse storico ed artistico' non risultavano ricompresi nella tutela prevista dalle legge 23 giugno 1912, n. 688 e 11 giugno 1922, n. 778; ne consegue che tale legge n. 1497 del 1939 non si applica alle ville, ai parchi ed ai giardini di interesse storico ed artistico, per i quali, anche in vigenza della richiamata legge n. 1497, permane il vincolo imposto a norma delle leggi n. 688 del 1912 e 778 del 1922 come modificate dalla legge 1<sup>¼</sup> giugno 1939, n. 1089 che, con la disposizione contenuta nell'art. 71, ha prorogato il valore delle limitazioni imposte alla stregua della regolamentazione precedente".

Più in generale si può dunque oggi dire a proposito del regime dei giardini come beni del patrimonio culturale, che la disposizione di base che li rende dichiarabili "*beni culturali*" è quella dell'[art. 10, comma 4, lett. f\) decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42](#) (Codice dei beni culturali e del paesaggio, c.d. Codice Urbani) [20], che ripete quanto prima dicevano il [Testo unico dei beni culturali e ambientali](#) del 1999, le leggi Bottai del 1939 e la legge Credaro del 1912.

Inoltre per il comma 1 di questo articolo, "le ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse artistico o storico" sono sempre beni culturali se appartengono allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali o comunque a una persona giuridica, pubblica o privata, incluso un ente ecclesiastico. Quando invece appartengono a persone fisiche o a società commerciali, lo sono, ai sensi del comma 3, solo se "sia intervenuta la dichiarazione prevista dall'articolo 13", cioè il provvedimento di vincolo.

Che i giardini possano essere "beni paesaggistici" è poi detto dall'art. 136, comma 1, lett. b) dello stesso Codice, per il quale sono tali, sulla scia della legge n. 1497 del 1939 e previo provvedimento di vincolo paesaggistico - "le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del presente codice [cioè: non qualificati "beni culturali" ai sensi delle disposizioni che abbiamo visto], che si distinguono per la loro non comune bellezza".

### 3. Questioni interpretative

Per la già citata Cons. Stato, VI, 8 gennaio 1991, n. 1, un "giardino", per questa legislazione, è un "terreno coltivato con piante ornamentali, con eventuali decorazioni e con specifici annessi" ad esso funzionali.

Il vincolo su un giardino può essere non solo artistico, ma anche storico. Cons. Stato, VI, 9 agosto 1986, n. 630 [21], trattando del vincolo dell'ottocentesco *Giardino Moreno*, di Bordighera, che ispirò Claude Monet ed è citato da Antonio Fogazzaro, precisò che nell'ipotesi del vincolo storico, oggetto della tutela non è un valore intrinseco della cosa, ma il valore storico costituito dal collegamento con determinati fatti e vicende della storia o dell'arte.

La legge assimila ai *giardini* i *parchi*. Non è chiaro - perché non vi è chiarezza nemmeno nel linguaggio comune - se la distinzione sia data, nel caso del parco, da una minore, o nulla, *artificialità*, ovvero se sia meramente quantitativa. Quand'anche il discrimine fosse nel primo senso, resterebbe comunque il carattere artificioso della manutenzione, o la complementarità strutturale a una villa a giustificare l'attrazione del parco nella stessa condizione giuridica del giardino come "*bene culturale*". Entrambi, del resto, sono a loro volta accostati alle ville, di cui sono per lo più, nel disegno architettonico, complemento: sicché il vincolo su una villa può apparire irrazionale se non si estende al suo giardino, così come l'imposizione del vincolo ad una villa ne comporta l'estensione al giardino. Per Cons. Stato, VI, 15 settembre 1986, n. 665 [22], infatti, il vincolo della legge 1¼ giugno 1939, n. 1089 imposto su una residenza di campagna (nella specie: una residenza di caccia), ben può essere esteso al parco-giardino con cui essa forma un tutt'uno inscindibile.

In senso reciproco, il rapporto di accessorietà tra villa e giardino può di fatto essere rovesciato a favore del secondo, quando questo sia di dominante importanza. Si pone allora la questione della estensione del vincolo proprio del giardino alla villa. La ricordata Cons. Stato, VI, n. 1 del 1991, relativa al caso della Villa Ruspoli, alla Pietra, in Firenze, ha al riguardo affermato che "le ville ed i parchi presentano una loro indiscussa individualità ontologica e funzionale, per cui, anche se sono destinati al servizio ed all'ornamento di un 'giardino', perché siano ritenuti inclusi nel vincolo stesso del giardino, è necessario che ne costituiscano 'parti' o 'annessi'".

Ai *giardini* sono assimilabili i *viali alberati*, per la stessa consistenza materiale e la ragione di artificio artistico o di pertinenzialità.

Rispetto ad una cosa d'arte, il *giardino* si caratterizza per la sua quotidiana e naturale trasformazione, perché la materia vegetale di cui è essenzialmente composto è deteriorabile e rinnovabile. In particolare, per la caducità degli alberi e delle altre essenze e per la cedevolezza alla rinaturazione spontanea, la sua forma è data dal rapporto, anche stagionale, fra lo sviluppo e il deperimento naturali e la volontà d'artificio orientata a conservarne la condizione.

Questo pone alcune particolarità in ordine al regime conservativo e agli inerenti obblighi [23].

Anzitutto, si pone la questione dell'identificazione dell'esistenza di un certo giardino, che va ravvisata nel suo disegno architettonico. La Corte di Cassazione (Cass., III, 10 gennaio 1992, Giotti [24]) ha affermato che la "*parcellizzazione*" (tale da compromettere l'individualità del parco e l'armonia del complesso del giardino romantico ottocentesco di Villa Ruspoli in Firenze) integra la contravvenzione di danneggiamento al patrimonio storico-artistico (art. 733 Cod. pen.), il cui oggetto di tutela ben essere costituito da un giardino la cui dignità storica sia stata riconosciuta in sede amministrativa. In particolare, la Corte ha detto che "... non è il bene, quale si è 'attualizzato' con opere di abbellimento realizzate ai primi del 900, oggetto del vincolo storico-artistico, ma il giardino di impianto ottocentesco, quale è indicato nell'atto vincolistico e la cui 'storicità' è indipendente dalle opere di abbellimento eseguite alla fine del secolo XIX e ai primi del secolo XX...".

Il caso è interessante non solo perché identifica nell'impianto originario del giardino l'oggetto della tutela, indipendentemente dagli abbellimenti successivi (nella specie, la questione era funzionale alla determinazione del dies a quo ai fini della datazione infracinquantennale), ma anche perché ne consegue una casistica particolare, che qui poniamo in forma dubitativa.

Ad esempio, in tema di sostituzione degli elementi naturalmente, o artificialmente, venuti meno, la reintegrazione è un eccezionale *facere* dovuto per effetto del vincolo? Occorre una specifica *autorizzazione*? E' lecita la sostituzione con una specie diversa o una simile, oppure è doveroso lasciare la lacuna generatasi? Può essere chiesto il contributo statale sulle spese sostenute?

E ancora, in tema di manutenzione ordinaria (c.d. opere di giardinaggio). Sono anch'esse oggetto di un *facere* doveroso?

La risposta affermativa a queste considerazioni sconta la particolarità della consistenza vivente delle essenze botaniche e la loro "innaturale" riduzione ad artificio ad opera dell'ingegno umano. Essa sembra condurre ad

identificare l'oggetto del vincolo accentuando la perpetuità del disegno architettonico sulla trasformazione naturale dell'oggetto materiale. Il che apre ulteriori questioni concettuali sulla specificità di questi beni culturali e il loro rapporto con la storia, con inferenze di non poco momento sia in tema di necessità di manutenzione, sia in tema di criteri appositi di restauro, dove mette in discussione l'usuale finalità strettamente conservativa.

## Note

[\*] Questo articolo farà parte degli *Scritti in onore di Antonio Palazzo*, di imminente pubblicazione.

[1] G. d'Annunzio, *Il Piacere*, Roma 1941 (1889), 127.

[2] Lo stesso d'Annunzio riportò ne *Le Vergini delle rocce* (1896) quanto poi ebbe a scrivere come giornalista: "Era il tempo in cui più torbida ferveva l'operosità dei distruttori e dei costruttori. Insieme con nuvoli di polvere si propagava una specie di follia edificatoria, con un turbine maligno, afferrando non soltanto gli uomini servili, i familiari della calce e del mattone, ma anche i più schivi eredi dei maggiorascati papali, che avevano fino allora guardato con dispregio gli intrusi dalle finestre dei palazzi di travertino incrollabili sotto la crosta dei secoli".

Da giornalista aveva anche scritto: "Fu allora, dappertutto, come un contagio di volgarità. Nel contrasto incessante degli affari, nella furia quasi feroce degli appetiti e delle passioni, nell'esercizio disordinato ed esclusivo delle attività utili, ogni senso estetico, ogni rispetto del passato fu deposto".

[3] La *Società Generale Immobiliare di lavori di utilità pubblica ed agricola*, nota come *Società generale immobiliare o Immobiliare* è stata tra i maggiori proprietari e il più importante realizzatore edilizio di Roma fino agli anni 1970.

[4] R. Lanciani, *L'antica Roma* (trad. di *Ancient Rome in the Light of Modern Discoveries*, 1888), Roma 1970, pref. di A. Cederna, cit. I. Insolera, *Le città nella storia d'Italia*. Roma, Roma-Bari 1996, 391.

[5] R. Balzani, *Per le antichità e le belle arti. La legge n. 364 del 20 giugno 1909 e l'Italia giolittiana. Dibattiti storici in Parlamento*, Bologna 2003, 112. v. anche A. Emiliani, *Una politica dei beni culturali*, Torino 1974.

[6] Sulle vicende di questa legge, v. A. Emiliani, *Una politica dei beni culturali*, Torino 1974; M. Bencivenni, R. Dalla Negra, P. Grifoni, *Monumenti e istituzioni*, Firenze 1987-92, II, 183 ss.; R. Balzani, *Per le antichità e le belle arti. La legge n. 364 del 20 giugno 1909 e l'Italia giolittiana. Dibattiti storici in Parlamento*, Bologna 2003, 112;

[7] R. Balzani, *Tutela del patrimonio, "politiche della bellezza" e identità nazionali tra Otto e Novecento: un confronto tra Italia e Francia*, in *Il patrimonio culturale in Francia*, a cura di M.L. Catoni, 221 ss.

[8] A. Andreoli, *D'Annunzio*, Bologna 2004, cap. 2, "L'Italia come 'ornamento del mondo'".

[9] Per il dibattito dell'epoca per la protezione del paesaggio, N.A. Falcone, *Il paesaggio italico e la sua difesa. Studio giuridico estetico*, Firenze 1914; R. Balzani, *Ricci, Rava, Rosadi e la cultura del paesaggio tra Francia e Italia*, in A. Emiliani e D. Domini (a cura di), *Corrado Ricci storico dell'arte tra esperienza e progetto*, atti del convegno di studi di Ravenna, 27 e 28 settembre 2001, Ravenna 2004, 235 ss. M. Bencivenni, *L'arte dei giardini in Italia nel Novecento*, in M.L. Gothein, *Storia dell'Arte dei Giardini* (1914), ed. italiana a cura di M. De Vico Fallani e M. Bencivenni, Firenze 2006, 1068 ss.

[10] R. Balzani, *Per le antichità e le belle arti*, cit., 384 e ss.

[11] R. Balzani, *Tutela del patrimonio*, cit., 229.

[12] E' interessante notare che sul tema della tutela dei giardini storici già si affrontano le due teorie: quella della limitazione estrinseca e quella della limitazione intrinseca, seppure speciale, di questa proprietà. Altrove (*Commento all'art. 1*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M.A. Sandulli, Milano 2006, 20) abbiamo ricordato che la dottrina della conformazione speciale della proprietà sulle cose d'arte è evocata nella *Relazione Sacchetti* al disegno di legge Rosadi-Rava in Senato (1908), che aveva affermato che tutti sentono che la proprietà delle opere d'arte è una proprietà *sui generis*. In vista di quella riforma, I. Santangelo Spoto (voce *Opere d'arte*, in *Digesto italiano*, XVII, Torino 1904-1908, 453) nel 1906 aveva affermato che i caratteri della proprietà delle opere d'arte la differenziano da quella degli altri oggetti occupabili, ne determinano i limiti naturali e danno al diritto del proprietario un atteggiamento speciale restrittivo. Contro la teoria della limitazione *ab extra*, L. Biamonti (in *Natura del diritto dei privati sulle cose di pregio artistico e storico*, in *Foro it.*, 1913, I, I, 1016) aveva rilevato che la causa pubblica è connaturata e intrinseca alla qualità peculiare della cosa d'arte e attribuisce al diritto su di essa la fisionomia di diritto reale *sui generis*. P. Calamandrei (*Immobili per destinazione artistica. Nota a App. Firenze, 22 marzo 1932*, in *Foro it.*, 1933, I, 1722), riferendosi alla funzione sociale della proprietà, aveva parlato del patrimonio artistico nazionale come "*bene per sua natura pubblico*", dove il privato proprietario "*sempre più si avvicina ad essere socialmente considerato come un custode, nell'interesse pubblico, di una cosa comune*". Su questa linea si è parlato di *beni privati d'interesse pubblico* (A. M. Sandulli, *Natura e funzione della notifica e della pubblicità delle cose private di interesse artistico e storico qualificato*, *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1954, 1023) caratterizzati dall'appartenenza funzionale al patrimonio culturale della Nazione, da cui deriva, quando demaniali, un vincolo funzionale di destinazione. M. Grisolia (*La tutela delle cose d'arte*, Milano 1952, 211 e 223), per definire la cosa d'arte come *bene d'interesse pubblico*, affermò che vi sono "*due poteri sullo stesso bene: quello pubblico di tutela e quello privato d'appartenenza*", "*due diritti garantiti entrambi dall'ordinamento, di cui uno ha carattere funzionale, l'altro ha carattere signorile, ed appartengono il primo allo Stato ed il secondo ad un diverso soggetto*"; il



rapporto di diritto pubblico è dunque in "coesistenza con il rapporto dominicale". Questa teorica è stata ripresa ed elaborata da M.S. Giannini (*I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, I, 3), per il quale il *bene culturale* ha natura non materiale, ma *immateriale*. La *cosa* è il suo *supporto* e il b.c. non si identifica con essa, bensì con il *valore culturale* che le è inerente: sicché su una *cosa* materiale possono sussistere *più utilità*, o *valori*, o *diritti*, cioè *più beni giuridici*: il *diritto dominicale* (pubblico o privato) e la qualità di *bene culturale* (sempre pubblica).

[13] R. Balzani, *Per le antichità e le belle arti*, cit., 8.

[14] Non così in Francia, dove la legge 21 aprile 1906 aveva organizzato la protezione dei siti e dei monumenti naturali di carattere artistico e li aveva assimilati ai monumenti storici.

[15] Luigi Credaro fu ministro della pubblica istruzione nel governo Luzzatti dal marzo del 1910 al marzo del 1911 e nel governo Giolitti dal marzo del 1911 al marzo 1914.

[16] R. Balzani, *op. ult. cit.*, 112.

[17] M. Ercolini, in G. Ferrara G.G. Rizzo, M. Zoppi (a cura di), *Paesaggi. Didattica, ricerche e progetti. 1997-2007*, Firenze University Press, 2007, 320.

[18] Dice infatti l'art. 2, comma 4, del *Codice dei beni culturali e del paesaggio* che "I beni del patrimonio culturale di appartenenza pubblica sono destinati alla fruizione della collettività, compatibilmente con le esigenze di uso istituzionale e sempre che non vi ostino ragioni di tutela".

[19] In *Cons. Stato*, 1991, I, 62 e in *Riv. giur. edilizia*, 1991, I, 777.

[20] Per il quale "le ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse artistico o storico" ... "sono comprese tra le cose indicate al comma 1 e al comma 3, lettera a) [cioè, tra "le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico"; e - "quando sia intervenuta la dichiarazione prevista dall'articolo 13" - tra "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"]].

[21] In *Riv. giur. edil.*, 1987, I, 89.

[22] In *Cons. Stato*, 1986, I, 1295.

[23] Su questi temi, v. M. Dezzi Bardeschi, *La carta del restauro dei giardini storici otto anni dopo*, pp. 195-205, in *Tutela dei giardini storici. Bilanci e prospettive*, a cura di V. Cazzato, Roma, Ministero per i BBCCAA, 1989. Vale la pena di accennare al fatto che nel 1981 furono redatte le due *carte*, dette di Firenze, per dettare raccomandazioni per la manutenzione, conservazione, restauro e ripristino dei giardini: una del *Comité International des Jardins et Sites Historiques. Icomos-Ifla*, più orientata al restauro analogico e al ripristino, un'altra del gruppo italiano *Icomos e Italia Nostra*, che - ispirata alla Carta del restauro del 1972 - intende maggiormente preservare il complessivo processo storico del singolo giardino.

[24] in *Foro it.*, 1993, II, 317.