

I vincoli indiretti sui beni architettonici

di Tommaso Alibrandi e Piergiorgio Ferri

Tra i maggiori pericoli che incombono sui beni architettonici e in particolare sui castelli, vanno considerati quelli che minacciano l'integrità dell'ambiente in cui essi sono collocati.

Una generale presa di coscienza ha consentito di apprezzare a livelli assai generali l'importanza di tutelare i singoli episodi monumentali, attraverso i provvedimenti di tutela imposti a cura del Ministero per i Beni Culturali. Si è invece ancora assai distanti dal recepire il ruolo che l'ambiente e il contesto architettonico svolgono ai fini della piena valorizzazione del monumento.

Uno degli strumenti fondamentali a questo riguardo è costituito dal cosiddetto "vincolo" indiretto previsto dall'art. 21 della Legge 1089/1939, che può essere notificato dal Ministero per i Beni Culturali e Ambientali ai proprietari degli immobili compresi nell'ambiente circostante un'opera monumentale.

fornire una adeguata informazione sulla natura e sulla portata di tale strumento di tutela, si ritiene utile proporre ai lettori il commento di Tommaso Alibrandi e Piergiorgio Ferri contenuto in "I beni culturali e ambientali", Giuffrè, Milano 1985, di cui si consiglia vivamente la lettura.

1. Premesse generali.

L'intervento pubblico a protezione del patrimonio artistico e storico non resta circoscritto ai soli beni che direttamente rivestono quell'interesse, essendo come tali sottoposti allo speciale regime di tutela amministrativa; esso si estende anche su altri beni che, pur non possedendo quella intrinseca natura e non essendo quindi soggetti allo stesso regime, si trovano con quelli in una particolare relazione in presenza della quale si rende necessario una sorta di loro asservimento in funzione della piena attuazione dell'interesse pubblico alla integrità delle cose di interesse artistico e storico. Il fenomeno di cui si parla riguarda esclusivamente le cose immobili.

È infatti connaturale alle cose immobili l'aver una propria collocazione spaziale che contribuisce a conferire loro un particolare significato; esse non possono essere considerate come avulse dalla realtà che le circonda giacché questa influisce sul loro aspetto esteriore e sulla loro capacità di rappresentare un valore artistico o storico.

I palazzi, le chiese e gli altri monumenti hanno una loro radice storica e culturale nel luogo in cui, nelle epoche passate, furono progettati e costruiti; il loro insediamento aveva il più delle volte una precisa ragione non solo ornamentale ma anche funzionale.

Queste opere hanno quindi tra i loro connotati quello costituito dalla situazione ambientale dove sono sorte e che poi loro stesse hanno creato; immaginarle al di fuori di questa realtà circostante e di cui fanno parte e curarne la conservazione come oggetti astratti e privi di una collocazione ambientale vorrebbe dire spesso conservare delle testimonianze artistiche e storiche prive di vita e quindi gravemente menomate nel messaggio culturale che possono trasmettere.

Di qui la necessità che la salvaguardia di questi beni vada oltre la loro stretta dimensione fisica per allargarsi a comprendere una area più vasta dove essi mantengano certi rapporti prospettici, architettonici e anche sociali con gli insediamenti in cui furono collocati o che attorno ad essi sono venuti a svilupparsi nel corso del tempo; devono perciò essere assoggettate a controllo le modificazioni che possono essere apportate nello spazio definibile come ambiente del bene artistico o storico, per evitare alterazioni sostanziali che arrechino pregiudizio alla pienezza degli attributi che ne compongono il pregio.

A questa tutela ambientale dei beni artistici e storici si perviene attraverso vari istituti del vigente ordinamento. Alcuni di questi appartengono alla materia del patrimonio artistico e storico, altri si collocano in settori diversi della azione amministrativa.

Conseguentemente mentre i primi assumono questa protezione ambientale come loro fine proprio ed esclusivo, i secondi collaborano

allo stesso risultato in una prospettiva più ampia in quanto sono istituzionalmente diretti a regolare l'assetto ambientale e territoriale nel suo complesso, tenendo quindi conto di tutti i molteplici interessi pubblici che vi confluiscono. Per questa via, non meno che con l'impiego dei poteri specifici, si può garantire una efficace tutela ambientale dei beni artistici e storici, giacché alla minore intensità dei mezzi giuridici usati fa riscontro una maggiore ampiezza dell'intervento, resa possibile dal temperamento di questo specifico interesse con le altre esigenze di utilizzazione del territorio.

2. Vincolo indiretto: natura giuridica.

A norma dell'art. 21 della l. 1 giugno 1939, n. 1089, il Ministro per i beni culturali e ambientali ha facoltà di prescrivere le distanze, le misure e le altre norme dirette ad evitare che sia messa in pericolo la integrità delle cose immobili soggette alla tutela artistica e storica, o che ne sia danneggiata la prospettiva e la luce o che ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro.

A proposito di questa disposizione si suole parlare di « vincolo indiretto », per dare evidenza al fatto che gli effetti giuridici dei provvedimenti in essa previsti, pur esplicandosi su beni diversi da quelli dotati di pregio artistico o storico, sono funzionalmente connessi al vincolo che grava su questi ultimi.

Il contenuto di questo vincolo è dato dalle prescrizioni imposte dal ministro e che attengono all'uso dei beni che vi sono assoggettati. L'obbligo di osservanza di tali prescrizioni da parte del privato proprietario determina una compressione o riduzione delle facoltà di godimento altrimenti ricomprese nel diritto di proprietà.

L'istituto del vincolo indiretto si colloca nel vasto quadro della categoria generale dei limiti legali della proprietà.

Come è stato ampiamente illustrato dalla dottrina, il concetto di limite trova il suo naturale campo di applicazione nei riguardi dei diritti soggettivi « assoluti » — di cui il diritto di proprietà rappresenta uno dei paradigmi più tipici — per i quali non è concettualmente possibile definirne analiticamente il contenuto in termini positivi. È insita infatti in questi diritti una potenzialità espansiva che verrebbe ad arrestarsi soltanto di fronte al confine dato dalla delimitazione materiale del loro oggetto.

Il limite opera appunto come strumento di definizione, in termini negativi, del contenuto del diritto. La negatività del limite è data dal fatto che con esso vengono ad essere sottratte al diritto di proprietà delle determinate forme di utilizzazione della cosa, cioè delle



facoltà di godimento il cui esercizio da parte del proprietario, seppure arrecherebbe a questi dei maggiori vantaggi, non risulterebbe invece compatibile con l'interesse generale (1).

A fondamento del limite vi è la necessità di contemperare la libera iniziativa del proprietario nello sfruttamento della cosa con esigenze superiori che non debbono comunque essere pregiudicate. Il limite si ricollega quindi al principio della funzione sociale della proprietà: in questa luce esso è appunto contemplato e legittimato dall'art. 42, secondo comma della Costituzione.

Anche se il limite è sempre espressione normativa di un interesse generale, si distinguono due categorie di limiti legali: quelli di natura privatistica, dove l'interesse superiore si identifica con un equilibrio e una conciliazione dei diritti di soggetti privati garantendo a questi una uguale possibilità di sfruttamento dei beni, i quali quindi rappresentano anche una tutela coordinata degli interessi privati; quelli di natura pubblicistica che presidiano uno specifico interesse pubblico suscettibile di essere danneggiato da un incontrollato esercizio del diritto di proprietà (2). Tra questi ultimi sono da annoverarsi i limiti scaturiti dall'art. 21 della l. 1089.

Una caratteristica strutturale del limite è data dalla sua oggettiva e astratta predeterminazione; esso deve risultare definibile non in termini concreti con riferimento all'esercizio di un singolo diritto di proprietà, bensì come componente del regime di appartenenza e di utilizzazione di una categoria generale di beni. Ciò comporta che il collegamento con l'interesse pubblico che giustifica l'imposizione del limite deve derivare da un connotato tipico dell'oggetto del diritto e quindi da una altrettanto tipica valutazione economico-sociale del suo impiego.

Strettamente connessa con questa sua natura è il profilo della fonte costitutiva del limite.

Come è prescritto dall'art. 42 della Costituzione, i limiti alla proprietà privata debbono trarre il loro titolo dalla legge, alla quale spetta di determinare i beni la cui proprietà è soggetta al limite e le condizioni in presenza delle quali esso opera. Deve però distinguersi il caso in cui la legge contiene una definizione puntuale ed esauriente del limite, suscettibile di immediata applicazione alle situazioni concrete, da quello in cui la definizione legale è incompleta avendo perciò bisogno di una precisazione ad opera di norme di rango inferiore dettate da atti amministrativi.

Le situazioni di questo secondo genere, a cui è indubbiamente da ricollegare il vincolo indiretto di cui ci occupiamo, danno luogo ad una problematica particolare perché, a differenza dei limiti legali veri e propri che, trovando nella legge la loro astratta e completa identificazione, appaiono intuitivamente come connaturali al diritto di proprietà quale è riconosciuto e tutelato dall'ordinamento, possono risultare meno agevolmente distinguibili dalle forme ablatorie del diritto di proprietà che impongono dei sacrifici a titolo particolare e non con riguardo ad una generalità di beni.

La distinzione assume rilievo ai fini del riconoscimento di un diritto ad indennizzo che, mentre è garantito per gli atti ad effetto espropriativo, è invece generalmente escluso quando si tratti di limiti veri e propri.

Il confine tra i due istituti è da ricercare adottando come criterio qualificante quello del tipo e del livello di discrezionalità di cui la P.A. è autorizzata ad avvalersi nella imposizione del limite.

A questo proposito è stato esattamente osservato che per restare nel campo della limitazione amministrativa è necessario che questa abbia come premessa, secondo la valutazione astratta contenuta nella legge che la istituisce, una originaria attitudine del bene a porsi in contatto con un interesse pubblico specifico, così che l'atto dell'amministrazione funge soltanto come mezzo di identificazione di questa attinenza. Si entra invece nell'orbita degli atti a natura espropriativa quando l'amministrazione effettua una vera e propria scelta discrezionale che ravvisa nel bene, individualmente considerato, un mezzo necessario per la soddisfazione dell'interesse pubblico.

Alla stregua di questo criterio il vincolo indiretto viene generalmente ricondotto alla figura del limite; è stato così ritenuto costituzionalmente legittimo che l'art. 21 non preveda un indennizzo (3).

In effetti, il vincolo indiretto si ricollega ad una condizione oggettiva e predeterminata del bene ad esso sottoposto, consistente nella sua relazione spaziale con la cosa di interesse artistico e storico; relazione che viene identificata da una decisione amministrativa la quale, se pure non dà luogo ad un mero accertamento a carattere vincolato, è però sorretta da una valutazione discrezionale di natura tecnica.

3. Costituzione ed estensione del vincolo indiretto.

Dal fatto che il vincolo indiretto esplica una funzione complementare di tutela dei beni artistici e storici e che il limite con esso imposto trova la sua legittimazione in una situazione di adiacenza dell'immobile vincolato con un bene di tal natura, discende la necessità che il provvedimento impositivo del vincolo contenga la identificazione del bene oggetto della tutela.

Se l'immobile di cui si dispone la protezione ambientale ha già ricevuto la qualificazione di cosa avente i requisiti di cui agli artt. 1 e 2 della legge n. 1089, sarà sufficiente che il decreto adottato ai sensi dell'art. 21 faccia riferimento ai precedenti atti che hanno espresso quella qualificazione; in ogni altro caso il decreto di vincolo indiretto deve contenere l'accertamento dell'interesse artistico o storico dell'immobile da tutelare (4).

L'art. 21 si riferisce genericamente agli « immobili soggetti alle disposizioni della presente legge » adottando quindi una formula diversa da quella di altre norme dello stesso testo legislativo, nelle quali la loro applicazione a beni di privati individui viene espressamente subordinata alla notificazione dell'interesse particolarmente importante (art. 11, 15, 18, 30).

La interpretazione letterale dell'art. 21 indurrebbe quindi a ritenere che i limiti per la tutela ambientale possono essere imposti anche con riferimento ad un immobile di proprietà privata non previamente notificato ai sensi dell'art. 3.

Su un piano strettamente logico, questa conclusione sarebbe spiegabile sulla base di una valutazione legislativa della opportunità di non negare in assoluto la possibilità di una tutela ambientale a quegli immobili privati il cui interesse artistico o storico, pur sussistente, non raggiunga il livello della « particolare importanza » richiesta dall'art. 3 per la soggezione alla tutela diretta. Non di meno, questa autonomia della tutela indiretta da quella diretta si potrebbe rivelare sul piano pratico non priva di contraddittorietà: mentre da un lato si lascia libero il proprietario del bene tutelato di apportare ad esso modificazioni, si fissano prescrizioni e divieti a carico di immobili che solo in via mediata interferiscono con la tutela storico artistica.

Non è da escludersi che in particolari situazioni le esigenze di tutela ambientale dell'immobile artistico o storico assumano un valore essenziale e anche prevalente, così da rendere opportuna la imposizione del vincolo indiretto indipendentemente dalla soggezione diretta dell'immobile protetto ai controlli attinenti alla sua conservazione, che comunque restano esercitabili, ove se ne manifesti l'urgenza, anche senza la previa notificazione (art. 20, secondo comma); ma anche questa considerazione non sembra sufficiente ad avvalorare la istituzionale indipendenza del vincolo indiretto dalla integrale soggezione dell'immobile privato al regime di tutela della legge n. 1089 (5).

Una volta designato il bene, o il complesso di beni, assunti ad oggetto della tutela in ragione dei loro pregi artistici e storici, il contenuto dispositivo tipico del provvedimento adottato ai sensi dell'art. 21 si articola in due momenti essenziali:

a) la individuazione dei beni immobili su cui il vincolo viene imposto; b) la determinazione degli effetti limitativi del vincolo stesso.

Entrambe queste operazioni, che sono intimamente collegate tra loro, giacché non è concepibile la soggezione al regime di tutela indiretta se non in funzione della prescrizione di norme riduttive delle libere facoltà del proprietario, devono essere guidate dalla constatazione e dall'apprezzamento di quelle esigenze di protezione ambientale che sono indicate dall'art. 21 e che circoscrivono, sotto il profilo causale, l'esercizio del potere amministrativo.

Secondo la dizione della legge, con il vincolo indiretto sono tutelabili alcuni modi di essere della cosa protetta: l'integrità, la prospettiva, la luce, le condizioni di ambiente e di decoro.

A questo proposito può osservarsi che: a) l'integrità ricomprende tutto ciò che attiene alla conservazione materiale del monumento; b) esigenze di luce e di prospettiva si ravvisano in particolar modo per strutture di pregio architettonico e implicano anche il mantenimento di una visibilità complessiva del monumento e di speciali punti di vista da luoghi posti a ragionevole distanza (6); c) il decoro del monumento può esigere che in sua vicinanza non si realizzino insediamenti ed opere gravemente contrastanti, anche nel loro aspetto formale, con lo stile o il significato storico-artistico del monumento; c) il riferimento specifico all'ambiente è da collegarsi all'esigenza di conservare una continuità storica e stilistica tra il monumento e gli insediamenti che lo circondano (7).



Dal modo e dalla misura in cui, nelle particolari condizioni dei luoghi, le anzidette esigenze vengono ad emergere, dovrebbe conseguenzialmente scaturire, la individuazione e delimitazione di una vera e propria zona da assoggettare alle opportune prescrizioni di tutela; e poiché l'incisività di queste prescrizioni può variare a seconda della intensità con cui quelle esigenze si rivelano in rapporto alla maggiore o minore prossimità al monumento (prossimità da intendersi in senso relativo, correlato cioè all'andamento del terreno e in genere alla conformazione dell'ambiente circostante) è ammissibile la suddivisione in sottozone caratterizzate appunto dalla diversità delle prescrizioni che si impongono. La estensione territoriale della zona di rispetto non può essere determinata in base a criteri fissi e aprioristici, dipendendo dalla natura e conformazione del bene tutelato come dallo stato dei luoghi che lo circondano. È da escludersi che occorra una contiguità tra area vincolata e bene artistico da proteggere, in quanto le esigenze prese in considerazione dall'art. 21 possono concretamente raffigurarsi anche in mancanza di un diretto contatto fisico⁽⁸⁾.

Rileva invece la esistenza di una relazione spaziale che comporti la appartenenza della zona vincolata all'ambiente proprio del monumento. Sotto questo profilo la legittimità dell'imposizione del vincolo esige che la amministrazione identifichi con una precisa descrizione topografica quella che può chiamarsi la « cornice ambientale » del bene protetto, facendo coincidere con essa la estensione della zona vincolata.

La motivazione del provvedimento deve in qualche modo tener conto di questa corrispondenza tra delimitazione della zona e rilevanza in essa dei valori enunciati dall'art. 21, non essendo altrimenti possibile il necessario controllo di legittimità a tutela degli interessi dei proprietari colpiti⁽⁹⁾.

L'esigenza della motivazione è giustamente avvertita con tanta maggiore intensità quanto maggiore è l'estensione dell'area sottoposta a vincolo ambientale. Una particolare ampiezza della zona può ritenersi giustificata quando la tutela venga attuata, anziché per un singolo immobile, per un complesso di cose il cui valore culturale si presenti in modo unitario; fenomeno questo che ricorre più frequentemente nel caso di complessi archeologici, dove non è concepibile una protezione individua dei singoli reperti, quando questi acquistano o accrescono il loro interesse in funzione di una loro visione organica⁽¹⁰⁾.

4. Contenuti del vincolo indiretto.

Il decreto di imposizione del vincolo deve contenere le prescrizioni in cui esso si concreta. Tali prescrizioni, secondo l'art. 21, possono innanzitutto consistere in obblighi di rispetto di distanze e di misure.

Le distanze possono essere quelle del bene tutelato con gli altri immobili sia di questi tra loro. Va peraltro ricordato che per le aree confinanti con l'immobile protetto vige, a prescindere dall'imposizione del vincolo indiretto, il limite legale direttamente fissato dall'art. 879 c.c. che esonera dal regime ordinario delle distanze e della comunione forzosa del muro gli edifici di interesse storico, archeologico ed artistico.

Tra le misure, è frequente la fissazione col vincolo indiretto delle altezze massime delle costruzioni, che assumono normalmente rilievo per la luce e la prospettiva del monumento⁽¹¹⁾.

Con il decreto di vincolo possono poi essere dettate « altre norme » che l'art. 21 non identifica secondo un contenuto tipico, autorizzandole in funzione della loro necessità per la protezione ambientale del bene. Queste norme possono quindi avere il contenuto più vario, specie quando mirano ad uno scopo di armonizzazione dei vari manufatti con l'ambiente da conservare⁽¹²⁾.

È inoltre da considerare che questo ampio margine di atipicità lasciato al contenuto del vincolo, conferisce a questo strumento grande flessibilità ed un forte potenziale di evoluzione applicativa, rendendolo capace di far fronte a sempre nuove esigenze che vengano a profilarsi al passo coi tempi, con il solo limite che si mantenga una corrispondenza con gli obiettivi di tutela ambientale (prospettiva, luce, ecc.) di cui si è precedentemente discusso, i quali in definitiva rappresentano gli unici veri confini del potere.

A titolo di esempio, la integrità fisica del monumento potrebbe essere messa in pericolo da forme di inquinamento prodotte da particolari impianti industriali; sarebbe quindi ammissibile una prescrizione che vieti, entro una fascia di rispetto, gli insediamenti inquinanti.

Altro problema riguarda invece il livello di puntualità e di completezza che deve richiedersi alle norme da dettare con il decreto di vincolo. A questo proposito non può non tenersi conto che la capacità di incidenza delle modificazioni dei luoghi sulle condizioni ambientali del bene culturale dipende molto spesso da fattori non apprezzabili e rigidamente determinabili secondo misure quantitative, occorrendo piuttosto una valutazione sulla compatibilità ambientale di ordine essenzialmente qualitativo e quindi formulabile in modo definito solo in relazione alla singola situazione di specie.

Una pienezza di tutela conforme al dettato della legge non è perciò sempre realizzabile con l'emanazione in via generale e preventiva di disposizioni portanti delle limitazioni rigidamente predefinite.

La imprecisione dei dettati limitativi, consentita dall'art. 21, non deve però spingersi fino al punto di alterare la natura stessa del vincolo indiretto e il procedimento legale della sua imposizione.

Una assoluta genericità dei dettati del vincolo finirebbe col trasformare la sua costituzione mediante decreto ministeriale in un formale assoggettamento degli immobili adiacenti a un regime di controllo i cui contenuti sarebbero totalmente rimessi ad una valutazione successiva; lo schema legale del vincolo indiretto assumerebbe così i diversi connotati del vincolo diretto in cui al proprietario viene pregiudizialmente posto il divieto di apportare qualunque modificazione non previamente autorizzata.

Un divieto di tal natura si addice soltanto al bene oggetto di tutela diretta, discendendo esso direttamente dalla legge (artt. 11 e 18), e non è quindi compatibile con i diversi poteri amministrativi dal cui esercizio scaturisce la tutela indiretta ed ambientale. Verrebbe parimenti immutato l'ordine legale delle competenze giacché, se il decreto ministeriale si limita ad imporre il vincolo con un generico divieto di modificazioni che incidano sull'ambiente e sul decoro del monumento, la reale sede di fissazione del limite si trasferirebbe all'organo subordinato (Sovrintendenza) il quale, anziché svolgere la sola funzione ad esso demandata di vigilanza e di attuazione concreta del vincolo, sarebbe lui stesso ad imporlo nei suoi contenuti sostanziali⁽¹³⁾.

Un simile modo di procedere non potrebbe trarre la sua legittimazione dall'istituto della delega amministrativa. Infatti, anche a non considerare che la facoltà di delega non risulta conferita dalla legge, l'organo delegato eserciterebbe un potere diverso da quello ammesso dall'art. 21, che concerne la determinazione preventiva del contenuto del limite e non la sua costituzione caso per caso mediante la valutazione a posteriori della compatibilità di una singola iniziativa del proprietario con le esigenze di tutela ambientale astrattamente contemplate dalla legge.

Per giudicare sotto questo profilo della legittimità del decreto di vincolo occorre far capo, secondo le indicazioni della giurisprudenza amministrativa, ad una corretta distinzione tra determinazione dei contenuti del vincolo (di competenza del ministro) e sua applicazione alle situazioni concrete (rimessa, secondo le regole generali, al sovrintendente). La determinazione ministeriale può ben essere non precisa e puntuale, lasciando quindi dei margini di vario apprezzamento in sede applicativa, ma deve tuttavia contenere delle indicazioni direttive o dei criteri sufficienti a delimitare la discrezionalità della valutazione concreta, così che questa debba richiamarsi a dette indicazioni o criteri e non direttamente, *omisso medio*, al dettato astratto dell'art. 21.

A questa stregua va dunque verificata la prassi, abbastanza frequente nella produzione di vincoli indiretti, di inserire nel decreto ministeriale l'obbligo di sottoporre i progetti di opere alla preventiva autorizzazione del sovrintendente. Una simile clausola appare legittima se il decreto contiene delle prescrizioni sostanziali di massima o comunque delle indicazioni sufficienti ad identificare, nel concreto, le esigenze ambientali da soddisfare, di guisa che la scelta espressa dall'intervento successivo del sovrintendente si collochi in funzione applicativa di quelle prescrizioni e di quelle indicazioni; ciò significa, in altri termini, che ad esse, e non alle previsioni astratte dell'art. 21, deve rapportarsi la motivazione della autorizzazione o del suo diniego.

Si ammette dalla giurisprudenza che il vincolo possa spingersi fino ad imporre la inedificabilità assoluta di aree. È peraltro evidente che una così incisiva compressione della proprietà assume, nel quadro dei limiti legali della proprietà in cui si inserisce il vincolo indiretto, una portata del tutto eccezionale giacché in caso contrario si altererebbe la stessa configurazione del vincolo indiretto come limite legale e non come misura espropriativa. È perciò necessario, affinché



risulti sempre garantita l'attinenza del vincolo ad una condizione oggettiva e originaria del bene, che una imposizione di tal natura sia adeguatamente motivata con riguardo alle esigenze di tutela contemplate dall'art. 21 (14).

A prescindere da questa ipotesi, le singole prescrizioni e misure in cui può articolarsi il vincolo non sembrano richiedere una specifica motivazione; questa può perciò essere sintetica e non analitica, occorrendo però che il decreto fornisca un quadro generale delle esigenze di conservazione ambientale al quale risultino logicamente riconducibili tutte le varie prescrizioni.

Un elemento comune a tutte le possibili condizioni imposte con il vincolo sembra essere quello di avere un contenuto negativo: ai proprietari degli immobili vincolati possono essere imposti soltanto degli obblighi di astensione e non di fare alcunché, essendo questi ultimi incompatibili con il concetto stesso di limite legale; va però tenuto presente che l'obbligo negativo può anche atteggiarsi come prescrizione di adottare certe regole tecniche nell'esercizio di facoltà inerenti al diritto di proprietà (come, ad esempio, l'obbligo di rispettare esigenze di armonizzazione nella tinteggiatura degli edifici) (15).

È parimenti da escludere che possano stabilirsi delle limitazioni che abbiano lo scopo di migliorare l'ambiente per valorizzare l'immobile tutelato; i poteri concessi dall'art. 21 sono legittimamente esercitabili soltanto in funzione di mera conservazione della situazione ambientale del bene artistico e storico quale essa risulta al momento di costituzione del vincolo (16).

5. Operatività ed effetti del vincolo indiretto.

Mentre la stessa denominazione come « notificazione » dell'atto di individuazione dell'interesse artistico o storico sta ad indicare il valore determinante del processo partecipativo, per quanto riguarda il vincolo indiretto l'art. 21 non precisa se sia o meno necessaria la comunicazione del decreto ai proprietari interessati. Pur essendo da escludere che, per il vincolo indiretto, la comunicazione sia elemento integrante della fattispecie, resta da vedere se ad esso non debba riconoscersi il carattere di atto recettizio.

Fra le due situazioni vi è una indubbia differenza: mentre la notificazione ex art. 3 contiene l'accertamento costitutivo di uno status oggettivo del bene le cui conseguenze giuridiche derivano direttamente dalla legge, l'atto d'imposizione del vincolo indiretto crea esso stesso i limiti cui i beni vengono a soggiacere.

Si può ancora rilevare che l'art. 21, disponendo in modo analogo all'art. 3 per la trascrizione del vincolo nei registri immobiliari, connette l'efficacia di questa pubblicità alla posizione dei « successivi » proprietari, possessori o detentori delle cose e non dei soggetti che nell'attualità sono tali. Sembra perciò che la norma implicitamente riconosca la necessità che il decreto di imposizione del vincolo indiretto debba in altro modo essere portato a conoscenza dei soggetti attualmente destinatari degli obblighi costituiti dal vincolo stesso (17).

La trascrizione, invece, conformemente alla sua ordinaria funzione, si connette al carattere « reale » del vincolo destinato a valere nei confronti di tutti i soggetti, attuali o futuri, che entrano in rapporto con la cosa.

Come già è stato notato per la trascrizione del vincolo diretto, si tratta di una pubblicità priva di valore costitutivo (18). Tuttavia, una volta eseguita la formalità (19), nasce una presunzione assoluta di conoscenza *erga omnes*, mentre per altro verso la sua omissione non può utilmente essere invocata da chi abbia comunque avuto conoscenza della imposizione del vincolo (20).

Una volta acquisita efficacia nelle forme descritte, il vincolo obbliga i proprietari a rispettarne le condizioni quando erigano nuove costruzioni o modifichino comunque lo stato dei luoghi. La legge non richiede che i proprietari i quali intraprendano tali attività debbano preventivamente munirsi di una autorizzazione; ciò si spiega con la natura del vincolo che, come già si è visto, deve avere un contenuto il più possibile puntuale e predeterminato in modo che la sua consistenza risulti dal provvedimento che lo impone. Si è già visto però che, a parte la fissazione di distanze e di misure, la funzione di protezione ambientale del vincolo è suscettibile di giustificare la prescrizione di norme dotate di una certa imprecisione connessa ad elementi qualitativi di giudizio. In tal caso, è consentito che il decreto di vincolo preveda una successiva fase di esatta definizione, sottomettendo le iniziative dei proprietari dei fondi vincolati all'obbligo di portare al preventivo esame della Sovrintendenza i progetti dei lavori per la loro approvazione, sempre che quest'ultima, secondo quanto si è già

detto, possa operare come strumento applicativo di criteri e valutazioni espressi nel decreto ministeriale, anziché come effettiva fonte creativa del vincolo (21).

La Sovrintendenza vigila in ogni caso sul rispetto delle condizioni imposte dal vincolo; in caso di trasgressione si applicano le misure sanzionatorie previste dall'art. 59, ivi compreso l'obbligo di riduzione in pristino stato.

Il secondo comma dell'art. 21 ha cura di precisare la piena autonomia delle prescrizioni oggetto del vincolo indiretto da quelle contenute negli strumenti urbanistici (piani regolatori, regolamenti edilizi); ciò è coerente con la funzione propria e specifica del vincolo indiretto che tutela un particolare interesse pubblico il quale, anche se viene preso in considerazione in sede di disciplina urbanistica, non è affatto riassorbito in essa.

Se quindi le condizioni del vincolo risultano oggettivamente difformi dalle prescrizioni dettate nei piani urbanistici e nei regolamenti edilizi per le nuove costruzioni e per le modificazioni delle medesime, non può parlarsi di un contrasto giuridicamente rilevante ed eventualmente risolubile in termini di prevalenza delle une sulle altre in base al criterio della successione temporale; esse obbligano indipendentemente il proprietario che deve comunque rispettarle entrambe (22).

Dalla rilevata autonomia del vincolo indiretto rispetto alle prescrizioni urbanistiche deriva anche la impossibilità di riconoscere ad esso alcuni effetti propri delle seconde. In particolare è da escludere un riferimento all'art. 872 c.c. Pertanto, un soggetto privato la cui proprietà tragga un vantaggio dalle prescrizioni del vincolo non ha azione per il risarcimento dei danni contro il proprietario che le abbia violate.

Il Consiglio di Stato ha peraltro ritenuto che i proprietari limitrofi sono titolari di un interesse qualificato in ordine all'esercizio dei poteri di tutela ambientale e quindi ha ammesso la loro legittimazione a ricorrere in via giurisdizionale contro i provvedimenti adottati dall'amministrazione nel quadro di quella tutela (23).

6. Collocazione di manifesti.

Dispone l'art. 22 della legge n. 1089 del 1939 che, con disposizione dei competenti sovrintendenti, sarà vietato il collocamento o l'affissione di manifesti, cartelli, iscrizioni e altri mezzi di pubblicità che danneggino l'aspetto, il decoro o il pubblico godimento degli immobili dichiarati di interesse artistico o storico.

Questo particolare mezzo di tutela presenta qualche analogia con il vincolo indiretto previsto dall'art. 21, sotto il profilo che con esso l'immobile artistico o storico viene a godere di una protezione dall'esterno e quindi relativa più al suo ambiente che alla sua fisica consistenza. Inoltre questo tipo di divieto, a differenza di quelli posti dall'art. 11, opera anche nei confronti di chi non sia proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile, potendo anche svolgersi nell'immediata prossimità di questo e quindi in uno spazio non compreso in esso.

Scopo del divieto è la difesa dell'aspetto, del decoro o del pubblico godimento dell'immobile; il divieto può quindi colpire le installazioni che alterino i valori architettonici dell'immobile o che risultino incompatibili con la sua dignità artistica e storica, o che infine ne impediscano o ne turbino la vista. È specialmente per questo ultimo motivo che il divieto può applicarsi ad uno spazio esterno all'immobile. Tuttavia, a differenza di quanto si è visto per il vincolo indiretto, questa limitazione non potrebbe essere legittimamente imposta se non entro confini di immediata adiacenza all'immobile tutelato.

Il divieto, di competenza del Sovrintendente, a causa della sua possibile estensione a destinatari diversi dal proprietario, possessore o detentore dell'immobile tutelato, richiede, per raggiungere il suo effetto — e quindi anche per la applicabilità delle previste sanzioni a carico dei trasgressori — la attuazione di una forma di pubblicità che, in mancanza di esposte indicazioni della legge, deve comunque risultare idonea allo scopo. Oltre alle possibili indicazioni *in loco*, sembra senz'altro opportuno che del provvedimento venga data comunicazione all'autorità comunale che presiede al servizio pubblico delle affissioni.

A differenza dell'art. 14 della legge n. 1497 del 1939, che pone un limite analogo a difesa delle bellezze naturali, l'art. 22 non prevede un controllo del Sovrintendente nella forma della autorizzazione. Ciononostante, sembra che il divieto in questione non possa operare oltre i limiti derivanti dalla sua stessa finalità, così che dovrebbero ritenersi lecite quelle installazioni che non offendano l'aspetto, il



decoro o la visuale del monumento. D'altra parte, poiché la prescrizione generale del divieto non è in grado di definire preventivamente le installazioni vietate, la richiesta di un previo consenso della Soprintendenza si rende praticamente necessaria per chi voglia effettuare una affissione con la certezza di non incorrere in una trasgressione.

L'imposizione del divieto opera sulla situazione esistente al momento in cui il provvedimento viene emanato, dovendo in linea di principio escludersi che esso comporti l'obbligo di rimozione di cose già legittimamente installate.

7. Incidenza del vincolo su beni ed opere pubbliche.

La tutela ambientale dei beni culturali solleva problemi di qualche delicatezza allorché i suoi effetti limitativi sull'uso dei beni si riflettono su interessi pubblici curati da altre amministrazioni.

Situazioni di interferenza della funzione di protezione del patrimonio storico ed artistico con altri interessi pubblici sono possibili anche in relazione ad interventi di tutela diretta su beni culturali; esse hanno però maggiore frequenza e maggior rilievo pratico quando si situano su cose asservite all'interesse culturale per ragioni di vicinanza al bene protetto. Ciò appare spiegabile per due ordini di ragioni.

Innanzitutto, le cose immobili di pregio storico e artistico presentano di per sé uno stato di naturale ed evidente indisponibilità per usi che comportino la loro materiale trasformazione; è quindi più raro che su questi beni si progettino destinazioni di interesse pubblico (come ad es. la costruzione di una opera pubblica o un insediamento di edilizia popolare ed economica). In secondo luogo il vincolo di tutela ambientale copre non di rado una notevole estensione territoriale, accentuandosi così il rischio che le prescrizioni di rispetto vengano ad interferire con altre iniziative localizzate sulla stessa area.

Se quindi è opportuno esaminare questo tema in riferimento alla protezione ambientale dei beni culturali, si consideri che quanto verrà detto in proposito è valido anche per situazioni analoghe che coinvolgono beni vincolati in funzione del loro diretto valore culturale.

Riguardo a questi ultimi, problemi di questo genere possono nascere per le aree vincolate in ragione del loro interesse archeologico, le quali presentano normalmente quelle caratteristiche di estensione e di discontinuità delle emergenze di valore apparente, che si è detto costituire le principali cause della maggiore incidenza del vincolo indiretto su altre esigenze di sfruttamento del territorio.

Venendo ora ai termini giuridici del problema, bisogna prendere atto della mancanza di disposizioni legislative che regolino la tutela ambientale dei beni artistici, storici, archeologici, in rapporto alla presenza nello spazio circostante di altri beni pubblici o alla utilizzazione del territorio in esso ricompreso per la realizzazione di opere di interesse generale.

Da questa constatazione non è però consentito dedurre che, nella zona di rispetto costituita a norma dell'art. 21, i limiti in essa imposti valgano soltanto per le proprietà private e non anche per immobili dotati di una pubblica destinazione. L'ammettere una deroga in favore di questi ultimi, oltre a contrastare con la visione unitaria delle esigenze di tutela che devono essere alla base della imposizione del vincolo, sarebbe il più delle volte suscettibile di menomare l'effetto protettivo del vincolo nel suo complesso, inficiandolo nella sua stessa legittimità sotto il profilo della compromessa utilità del sacrificio imposto ai proprietari privati per la protezione ambientale del monumento.

Una indiretta conferma di questa conclusione si ricava anche dal rapporto di indipendenza che corre tra il vincolo indiretto e le previsioni degli strumenti urbanistici. È noto che la pianificazione urbanistica, regolando globalmente l'assetto del territorio, vincola non solo le iniziative private, ma anche le intraprese pubbliche, la cui progettazione ed esecuzione deve avvenire, a pena di illegittimità degli atti relativi, nel rispetto delle previsioni di piano; onde il suaccennato principio, enunciato dal secondo comma dell'art. 21 senza alcuna riserva a favore delle opere pubbliche, starebbe implicitamente a dimostrare che la conformità di queste agli strumenti urbanistici non assolve dal concorrente rispetto delle prescrizioni di tutela ambientale del bene culturale.

Si deve pertanto ritenere che il vincolo, una volta istituito, estende la sua efficacia in relazione sia all'uso di beni pubblici, sia alla futura destinazione di proprietà private alla realizzazione di opere

pubbliche; in entrambi i casi, si richiede il rispetto dei limiti creati dal vincolo (*).

Questa portata assoluta ed incondizionata degli effetti limitativi dei provvedimenti che istituiscono la protezione ambientale di beni culturali induce a domandarsi se essa non finisca col reagire sullo stesso ordine di valutazioni che debbono sorreggere siffatte misure di tutela, imponendo una esplicita considerazione delle potenzialità interdittive dell'istituendo vincolo su preesistenti destinazioni dell'uso del territorio sottoposto al regime di tutela culturale. E poiché si è già visto che il piano generale urbanistico deve contenere la programmazione di tutti gli impieghi, sia privati che pubblici, la questione si risolve nello stabilire se il Ministero B.C.A., all'atto di individuare la zona da vincolare e di determinare le norme di tutela, debba o meno apprezzare l'incidenza della sua azione sulla attuazione di piani urbanistici in generale e, in particolare, di speciali progetti di interventi pubblici già perfetti nella loro fase deliberativa.

La soluzione negativa del quesito, ancorché possa creare, in casi estremi, situazioni di vero e proprio sacrificio di interessi pubblici concorrenti, appare senz'altro preferibile in linea di principio come l'unica coerente alla configurazione normativa del potere di tutela culturale e delle sue modalità di esercizio. Nel disegno tracciato dalla legge n. 1089 del 1939 non vengono provvisti schemi idonei a consentire la introduzione e la ponderazione di interessi pubblici diversi da quelli di stretta impronta culturale. La funzione pubblica di tutela culturale, tanto nella fase istitutiva dei vincoli che in quella della loro gestione, è governata esclusivamente da giudizi di discrezionalità tecnica, mancandole quindi quella peculiare prerogativa della discrezionalità c.d. amministrativa che consiste appunto nella comparazione e nel bilanciamento di interessi concorrenti o anche contrapposti (**).

Il riflesso procedimentale di questa connotazione del potere di tutela culturale è poi dato dalla mancanza di modelli partecipativi che prevedano l'intervento, obbligatorio o facoltativo, di altri organi pubblici al fine di introdurre altri interessi e rappresentarne le corrispondenti esigenze soddisfatti allo scopo di raggiungere una compatibilità tra queste e le misure di tutela culturale da disporre (**).

Da ciò consegue che, così come gli effetti dei provvedimenti di vincolo sono indipendenti da quello che può considerarsi il parametro generale degli interessi pubblici convergenti sul territorio — la regolazione urbanistica — ad uguale indipendenza si impronta la determinazione dell'area da vincolare e delle disposizioni protettive da imporre.

Deve tuttavia ammettersi che la funzione di tutela culturale un limite esterno lo incontra nella misura in cui può operare quel canone fondamentale dell'azione amministrativa che prescrive di orientare ogni scelta verso il risultato che comporti il minor sacrificio possibile di istanze diverse dall'interesse pubblico perseguito.

In questo senso, non si tratta di ponderare l'interesse culturale con gli altri interessi pubblici concorrenti, giacché al primo deve essere comunque garantito un livello di piena soddisfazione, bensì di pervenire a questo obiettivo con i mezzi meno gravosi per il quadro complessivo degli interessi generali coinvolti dalla situazione concreta. Il rispetto di questo limite è perciò assicurato dal rapporto di necessità della misura imposta con l'interesse culturale da salvaguardare; e la relativa verifica, in mancanza di forme procedurali specifiche a questo fine, non può non appuntarsi sui contenuti della motivazione del provvedimento, secondo quanto si è già visto in precedenza.

Per converso, e ad ulteriore conferma della preminenza delle esigenze di tutela culturale su altre forme di utilizzazione del territorio anche per fini di utilità generale, occorre dar conto che nelle normative speciali di altre materie viene non di rado presa in considerazione la compatibilità di opere e di trasformazione dei luoghi con la protezione di beni culturali. Senza pretesa di un inventario completo di tali casi, si segnala che:

a) per le condutture elettriche che debbono passare su monumenti pubblici o appoggiarsi ai medesimi, la relativa autorizzazione non può essere rilasciata dall'autorità competente se non si sia previamente pronunciata l'amministrazione dei beni culturali e ambientali (art. 120 t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775);

b) le perforazioni per ricerca o coltivazione di sostanze minerali, come gli scavi a cielo aperto per gli stessi fini, se da effettuarsi in prossimità di immobili dichiarati monumenti nazionali, debbono essere autorizzate dal prefetto, il quale provvede dopo aver sentito l'amministrazione preposta alla tutela del bene (artt. 62, 63, 64, 104 e 105 d.P.R. 9 aprile 1959, n. 128).



- (8) G. VIGNOCCHI, *Limitazioni amministrative*, in *Enc. dir.*, vol. XXIV, 711.
- (9) G. ZANOBINI, *Corso dir. amm.*, Milano, 1958, vol. IV, 192.
- (10) In tal senso: Cass., 4 dicembre 1972, n. 3494, in *Rass. Avv. Stato*, 1973, I, 148; Cons. Stato, Sez. IV, 6 marzo 1970, n. 155, in *Rass. Cons. Stato*, 1970, 384; Sez. VI, 3 novembre 1970, n. 710, in *Rass. Cons. Stato*, 1970, 2024 e Sez. VI, 6 dicembre 1974, n. 413, in *Foro it.*, 1975, III, 57. La Corte costituzionale ha ritenuto la questione non fondata con la sentenza 4 luglio 1974, n. 202.
- (11) Sulla legittima costituzione del vincolo indiretto a protezione di un immobile di persona giuridica non precedentemente ricompresso negli elenchi: Cons. Stato, Sez. IV, 26 ottobre 1966, n. 765, in *Rass. Cons. Stato*, 1966, 1685 e Sez. VI, 3 novembre 1970, n. 707, *ivi*, 1970, 2018.
- (12) In questo senso sembra orientata la giurisprudenza: Cons. Stato, Sez. VI, 30 ottobre 1963, n. 798; Sez. IV, 26 ottobre 1966, n. 711, in *Rass. Cons. Stato*, 1966, 1669; Sez. IV, 26 ottobre 1966, *cit. note prec.* Così anche GRISOLIA, *op. cit.*, 357.
- (13) Sul concetto di prospettiva, GRISOLIA, *op. cit.*, 353. Sul vincolo indiretto a protezione della visuale che dalla aperta campagna si gode sul monumento artistico, Cons. Stato, Sez. IV, 9 dicembre 1969, n. 772, in *Rass. Cons. Stato*, 1969, 2483.
- (14) Vedi Cons. Stato, Sez. VI, 8 giugno 1971, n. 417, in *Rass. Cons. Stato*, 1971, 1227; Sez. IV, 5 giugno 1968, n. 352, *ivi*, 1968, 829.
- (15) Sulla non necessità che il fondo vincolato sia contiguo a quello protetto: Cons. Stato, Sez. IV, 20 dicembre 1967, n. 698, in *Rass. Cons. Stato*, 1967, 2421; Sez. VI, 6 marzo 1970, n. 153, *ivi*, 1970, 379; Sez. VI, 29 settembre 1970, n. 616, *ivi*, 1970, 1474.
- (16) Cons. Stato, Sez. IV, 5 luglio 1967, n. 270, in *Rass. Cons. Stato*, 1967, 1088; Sez. IV, 23 ottobre 1968, n. 645, *ivi*, 1473; Sez. IV, 9 dicembre 1969, n. 772, *ivi*, 2483; Sez. IV, 16 giugno 1981, n. 477, *ivi*, 1981, 652.
- (17) Cons. Stato, Sez. IV, 9 novembre 1971, n. 970, in *Rass. Cons. Stato*, 1971, 2091. Cons. Stato, Sez. IV, 25 luglio 1970, n. 585, in *Rass. Cons. Stato*, 1970, 1276, ha ritenuto legittima la protezione unitaria di un grande complesso archeologico caratterizzato da resti disseminati su una grande estensione (Neapolis di Siracusa), mediante l'imposizione di un unico vincolo complessivo.
- La valle dei Templi di Agrigento è stata dichiarata zona archeologica di interesse nazionale con d.l. 30 luglio 1966, n. 590, convertito in l. 28 settembre 1966, n. 749; in attuazione dell'art. 2-bis è stato adottato il d.m. 16 maggio 1968 (G.U. 24 maggio 1968, n. 131) che ha fissato il perimetro della zona di rispetto prevedendo varie fasce di limitazioni. Sulla legittimità costituzionale di questo intervento, Cons. Stato, Sez. VI, 8 giugno 1971, n. 417, in *Rass. Cons. Stato*, 1971, 1227.
- (18) Sulle altezze dei fabbricati: Cons. Stato, Sez. IV, 24 maggio 1967, n. 188, in *Rass. Cons. Stato*, 1967, 844; Sez. IV, 23 ottobre 1968, n. 645, *ivi*, 1968, 1473; Sez. IV, 23 ottobre 1968, n. 657, *ivi*, 1494.
- (19) Vedi Cons. Stato, 23 ottobre 1968, n. 645, *citata nota prec.*
- (20) Il Consiglio di Stato si è sempre pronunciato per la illegittimità dell'imposizione di un vincolo indiretto assolutamente generico, rimesso all'applicazione discrezionale del sovrintendente: Sez. VI, 10 aprile 1963, n. 188, in *Giur. it.*, 1963, III, 210, con nota adesiva di E. GUICCIARDI; Sez. IV, 12 ottobre 1967, n. 477, in *Rass. Cons. Stato*, 1967, 1753; Sez. IV, 25 luglio 1970, n. 580, *ivi*, 1970, 1276.
- (21) Il Consiglio di Stato, dapprima contrario al vincolo indiretto di inedificabilità assoluta (Sez. VI, 13 marzo 1963, n. 137 e 22 ottobre 1958, n. 795) si è poi orientato nel senso della sua ammissibilità: Sez. VI, 19 giugno 1963, n. 350, in *Rass. Cons. Stato*, 1963, 1039; Sez. VI, 25 settembre 1964, n. 997, *ivi*, 1453; Sez. IV, 5 luglio 1967, n. 270, *ivi*, 1967, 1088; Sez. IV, 20 dicembre 1967, n. 698, *ivi*, 2421; Sez.

IV, 9 dicembre 1969, n. 772, *ivi*, 1969, 2483; Sez. IV, 6 marzo 1970, n. 153, *ivi*, 1970, 379; Sez. IV, 27 maggio 1977, n. 497, *ivi*, 1977, 743.

Sottolinea la necessità, in tali casi, di un'adeguata motivazione Sez. VI, 29 settembre 1970, n. 616, *ivi*, 1970, 1474.

In alcune località di grande pregio si è addirittura provveduto a costituire con legge la zona di rispetto: per l'antica Paestum la l. 5 marzo 1957, n. 220 ha delimitato una zona con divieto assoluto di erigere nuove costruzioni in muratura e ogni altra opera pregiudizievole all'attuale stato della località (art. 2); per ampliamenti o modifiche di costruzioni già esistenti è necessaria l'autorizzazione del Ministero (art. 3); infine l'art. 4 esclude ogni forma di indennizzo.

In modo analogo si è proceduto per la protezione di Pomposa con l. 25 gennaio 1960, n. 8.

(22) ZANOBINI, *op. cit.*, vol. IV, 193.

(23) In questo senso: Cons. Stato, Sez. VI, 10 marzo 1967, n. 170, in *Rass. Cons. Stato*, 1967, 469; Sez. IV, 13 giugno 1972, n. 358, in *Foro amm.*, 1972, I, 2, 845; Sez. VI, 29 settembre 1970, n. 616, già citata. Sulla necessità di far ricorso all'espropriazione per perseguire scopi di valorizzazione dell'ambiente del monumento vedi parte quarta cap. VII, par. 2.

(24) Sulla necessità della comunicazione GRISOLIA, *op. cit.*, 357.

(25) Vedi parte terza, cap. II, par. 6.

(26) La trascrizione deve essere validamente eseguita secondo le disposizioni del codice civile. Ai sensi dell'art. 2665 c.c., le omissioni o le inesattezze della nota di trascrizione comportano la sua invalidità se inducono una incertezza sulle persone, sul bene, o sul rapporto giuridico cui si riferisce la formalità pubblicitaria.

Vedi Cons. Stato, Sez. VI, 24 aprile 1981, n. 151, in *Rass. Cons. Stato*, 1981, 439, che ha ritenuto la inopponibilità del vincolo la cui nota di trascrizione ometta la indicazione della paternità o della data di nascita.

(27) Vedi Cons. Stato, Sez. VI, 20 maggio 1977, n. 438, in *Rass. Cons. Stato*, 1977, 864.

(28) Sulla legittimità dell'obbligo di previa autorizzazione Cons. Stato, Sez. VI, 23 ottobre 1957, n. 675. Dello stesso parere E. GUICCIARDI, *Tutela diretta e tutela indiretta delle cose di interesse artistico*, in *Giur. it.*, 1963, III, 209.

(29) Vedi Cons. Stato, Sez. V, 16 giugno 1967, n. 659, in *Rass. Cons. Stato*, 1967, 1265; Sez. IV, 9 dicembre 1969, n. 772, *ivi*, 1969, 2483.

(30) Sez. IV, 6 novembre 1968, n. 703, in *Rass. Cons. Stato*, 1968, 1773.

(31) A questo proposito vi è stata una precisa quanto prescrittiva presa di posizione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in base a deliberazione del Consiglio stesso. Con lettere circolari 20 aprile e 24 giugno 1982 è stata impartita, per tutte le Pubbliche Amministrazioni statali e non statali, la direttiva di sottoporre previamente all'esame di competenza dell'Amministrazione per i beni culturali e ambientali, nella stessa fase preliminare di localizzazione, tutti i progetti di opere pubbliche da relizzare su aree tutelate ai sensi della legge n. 1089 del 1939, anche se nella forma del vincolo indiretto.

(32) Un indirizzo favorevole alla necessità di presa in considerazione degli interessi concorrenti, specie se pubblici, emerge da Cons. Stato, Ad. Plen., 7 giugno 1973, n. 6, in *Rass. Cons. Stato*, 1973, 5, e da Cons. Stato, Sez. VI, 20 maggio 1977, n. 438, in *Rass. Cons. Stato*, 1977, 864.

(33) Cons. Stato, Sez. IV, 30 maggio 1972, n. 486, in *Foro amm.*, 1972, I, 2, 575, ha escluso che sia necessario il previo concerto con il Ministro della marina mercantile per imporre il vincolo indiretto su beni del demanio marittimo.

