

RIVISTA QUADRIMESTRALE

DI

DIRITTO DELL'AMBIENTE

-

*A Peer-reviewed, Interdisciplinary,  
Open Access Journal of Environmental Law*

**ANNO 2024 / NUMERO 3**



## FONDATORE E DIRETTORE ONORARIO

*Founder and Honorary Editor-in-Chief*

Giampaolo ROSSI

## DIRETTORE

*Editor-in-Chief*

Massimo MONTEDURO

## COMITATO DI DIREZIONE

*Board of Editors*

Maurizio CAFAGNO, Guido CORSO, Francesco DE LEONARDIS, Andrea FARÌ, Fabrizio FRACCHIA, Emiliano FREDIANI, Fabio GIGLIONI, Stefano GRASSI, Alfredo MOLITERNI, Vera PARISIO, Alessandra PIOGGIA, Mauro RENNA

## COORDINATORI DEL COMITATO DI REDAZIONE

*Coordinators of Assistant Editors*

Omar HAGI KASSIM

Sergio CANDELA

## COMITATO DI REDAZIONE

*Assistant Editors*

Angelo BONAITI, Virginia CAMPIGLI, Carla CASANUEVA MURUAIS, Margherita CROCE, Alice DE NUCCIO, Matteo FALCONE, Eugenio FIDELBO, Elisa FIORINI BECKHAUSER, Gregorio FRACCHIA, Francesco GRASSI, Cosimo GRAVILI, Alessandro GRECO, Roberto Franco GRECO, Emanuele GUARNA ASSANTI, Antonio GUSMAI, Danila IACOVELLI, Silvia LAZZARI, Chiara MARI, Alessio MARTINI, Calogero MICCICHÉ, Antonio MICELLO, Elettra MONACI, Michela PETRACHI, Francesco ROSSI, Antonio SAPORITO, Riccardo STUPAZZINI, Elena TASCA, Stefano VACCARI, Marco VENTURA.

## COMITATO INTERNAZIONALE SCIENTIFICO E DI REFERAGGIO

*International Advisory and Peer Review Board*

Mariagrazia ALABRESE, Marcos ALMEIDA CERREDA (Spagna), Laura AMMANNATI, Annamaria ANGIULI, Marco ANTONIOLI, Francesco ASTONE, Antonio BARONE, Antonio BARTOLINI, Aretta BENEDETTI, María Valeria BERROS (Argentina), Julien BÉTAILLE (Francia), Laura BOURIAUD (Romania), Eugenio BRUTI LIBERATI, Maria Agostina CABIDDU, Giandonato CAGGIANO, Giuseppe CAIA, Vincenzo CAPUTI JAMBRENGHI, Giovanni Maria CARUSO, Mauro CATENACCI, Marcello CECCHETTI, Vincenzo CERULLI IRELLI, Stefano CIVITARESE MATTEUCCI, Paolo COLASANTE, Gian Domenico COMPORTI, Pedro COSTA GONÇALVES (Portogallo), Alessandro D'ADDA, Domenico D'ORSOGNA, Maria DE BENEDETTO, Gabriella DE GIORGI, Giancandido DE MARTIN, Daria DE PRETIS, Giacinto DELLA CANANEA, Benoît DELAUNAY (Francia), Paolo DELL'ANNO, Giuliana DI FIORE, Giampiero DI PLINIO, Enzo DI SALVATORE, Federico DINELLI, Elizabeth DOOLEY (Stati Uniti d'America), Leonardo FERRARA, Giuseppe Franco FERRARI, Gianfrancesco FIDONE, Francesco FONDERICO, Júlio César GARCIA (Brasile), Alberto GERMANÒ, Annalaura GIANNELLI, Guido GRECO, Giuseppe GRISI, Manuel GROS (Francia), Nicola GULLO, Carole HERMON (Francia), Brian JACK (Regno Unito), Hope JOHNSON (Australia), Alessandro LOLLI, Fernando LÓPEZ RAMÓN (Spagna), Rowena MAGUIRE (Australia), Giuseppe MANFREDI, Pierluigi MANTINI, Barbara MARCHETTI, Patrizia MARZARO, Luca MEZZETTI, Francesco MIDIRI, Giuseppe MORBIDELLI, Giulio NAPOLITANO, Danilo PAPPANO, Mauro PENNASILICO, Johann-Christian PIELOW (Germania), Aristide POLICE, Pierluigi PORTALURI, Barbara POZZO, Michel PRIEUR (Francia), Anikó RAISZ (Ungheria), Nicoletta RANGONE, Angelo RINELLA, Aldo SANDULLI, Maria Alessandra SANDULLI, Girolamo SCIULLO, Giovanni SERGES, Domenico SORACE, Gabriela STEIER (Stati Uniti d'America), Saverio STICCHI DAMIANI, János Ede SZILÁGYI (Ungheria), Luisa TORCHIA, Aldo TRAVI, Francesco VOLPE, Nathalie WOLFF (Francia), Luo ZHIMIN (Cina), Alberto ZITO

## INDICE

### *Table of contents*

#### EDITORIALE

FRANCESCA DI LASCIO, *Dalle spiagge alle coste: problemi, prospettive e proposte* Pag. 4

#### SAGGI

GIACINTO DELLA CANANEA, *Le aree costiere: concetto e problemi* Pag. 29

MICOL ROVERSI MONACO, *I piani di gestione dello spazio marittimo e la zona costiera* Pag. 94

LUCA DI GIOVANNI, *I meccanismi di integrazione tra gli strumenti di salvaguardia delle coste* Pag. 116

FRANCESCA ROMANA D'AMICO, *Impianti offshore: l'insediamento delle fonti di energia rinnovabile nel paesaggio costiero* Pag. 146

#### NOTE E COMMENTI

MARIANNA MAZZARELLA, *Gestione integrata delle coste e sviluppo sostenibile: un complesso bilanciamento di interessi* Pag. 173

MARTA PECCHIOLI, *La protezione delle coste da parte della pubblica amministrazione tra tutela e battute d'arresto: un'analisi in chiave comparata* Pag. 195

BRUNO BALLERINI, *La dinamica degli interessi nella gestione delle coste e il ruolo delle consultazioni* Pag. 242

GABRIELE TORELLI, *Il paesaggio costiero quale "bene comune"? Criticità e opportunità* Pag. 292

NICCOLÒ PECCHIOLI, *Il piano paesaggistico come strumento di integrazione tra GIZC e pianificazione marittima per la tutela e valorizzazione del territorio costiero* Pag. 308

KLAUDIA KURCANI, *Il piano del porto: un trait d'union tra terra e mare* Pag. 340

TOMMASO COCCHI, *Brevi note critiche sulle tendenze evolutive del principio di separazione tra poteri dello Stato. Un'analisi alla luce dell'affaire balneari* Pag. 363

FEDERICA CIARLARIELLO, *Le concessioni balneari turistico ricreative nella* Pag. 392

*stagione 2024: tra pianificazione costiera e tutela della concorrenza*

GAIA COLLETTI, *La tutela della costa ed i limiti al diritto di proprietà: il problema dell'abusivismo edilizio nei comuni costieri in Italia* Pag. 430

#### OPINIONI E SEGNALAZIONI

ANDREA RIGGIO, *Dalle spiagge alle coste: Luogo, spazio e geosistemi costieri* Pag. 460

MARUSCA DE CASTRIS, *Quali indicatori per la misurazione della sostenibilità delle coste?* Pag. 473

FABIO CARELLA, ROSSANA DIDONNA, DENIS MARAGNO, FRANCESCO MUSCO, *I piani di gestione dello spazio marittimo italiani nell'interfaccia terra-mare* Pag. 488

STEFANO D'ADDONA, MARIANNA NITTI, CLAUDIA VITTORI, *Concessioni demaniali marittime: un approfondimento* Pag. 503

TOMÀS FONT I LLOVET, *El papel de las ciudades en la lucha contra el cambio climático* Pag. 528

MASSIMO MONTEDURO, *L'innalzamento del livello del mare come minaccia esistenziale per le comunità costiere: coordinate scientifiche e strategie giuridiche* Pag. 546

**GABRIELE TORELLI\***

***Il paesaggio costiero quale “bene comune”? Criticità e opportunità\*\****

SOMMARIO: 1. *Inquadramento generale del tema: tentativi giurisprudenziali per nuove definizioni di paesaggio costiero.* – 2. *Il paesaggio costiero nella prospettiva dei beni comuni.* – 3. *Il paesaggio costiero beneficia di maggiore tutela se qualificato alla stregua di un bene comune?* – 4. *I pericoli nascosti nella valorizzazione del paesaggio costiero inteso come bene comune.* – 5. *Esistono delle opportunità nella qualificazione del paesaggio costiero come bene comune?*

1. *Inquadramento generale del tema: tentativi giurisprudenziali per nuove definizioni di paesaggio costiero*

La ricerca muove dall'analisi di una sentenza del Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana<sup>1</sup> che, seppure non recentissima, merita attenzione per l'originalità del suo percorso argomentativo, fungendo da punto di partenza per lo sviluppo di considerazioni di più ampio respiro sui temi della tutela e della valorizzazione del paesaggio costiero<sup>2</sup>.

Nel caso di specie, il giudice d'appello siciliano è chiamato a pronunciarsi su una vicenda relativa all'abbattimento di manufatti edilizi abusivi realizzati su un bene demaniale (una spiaggia) da parte della operatrice balneare concessionaria. In seguito, si offre un breve quadro ricostruttivo dell'intera vicenda.

La concessionaria intendeva realizzare delle opere di adeguamento delle strutture dello stabilimento alla normativa igienico-sanitaria, oltre ad un miglioramento complessivo della loro funzionalità, che avrebbero dovuto

---

\* Ricercatore senior in Diritto amministrativo, Università Iuav di Venezia. Email: gtorelli@iuav.it.

\*\* Lo scritto è il risultato di una ricerca condotta nell'ambito del progetto *PRIN2022 PNRR From BEaches to Coasts: towards an Integrated PROtection of COASTS (BeProCoasts)*. (Codice del progetto: P2022WCTEW, CUP: F53D23012100001, Finanziato dall'Unione europea – NextGenerationEU).

<sup>1</sup> Si tratta della sentenza Cons. giust. amm. Reg. sic., 3 febbraio 2020, n. 91.

<sup>2</sup> Per una prima analisi delle esperienze di gestione delle fasce costiere, anche in rapporto agli strumenti di pianificazione urbanistica, si v. lo studio di E. BOSCOLO, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2011, n. 1, pp. 40 ss.

riguardare anche la copertura delle cabine, motivo per cui richiedeva apposita autorizzazione ai sensi dell'art. 24 del regolamento di attuazione del codice della navigazione.

I competenti uffici della Regione Sicilia rigettavano l'istanza e, pertanto, l'operatrice impugnava il diniego innanzi al TAR, unitamente alla revoca in autotutela del parere favorevole espresso dalla Soprintendenza di Palermo in ordine al progetto, essendo questa venuta a conoscenza del sequestro giudiziario di alcuni manufatti realizzati sull'area paesaggisticamente vincolata.

Il giudice di prime cure a sua volta rigettava il ricorso ritenendo i menzionati atti del tutto legittimi.

L'operatrice balneare lamentava l'erroneità della sentenza del TAR appellandosi al Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana. Questo ha confermato la decisione di primo grado, ma ne ha in parte riformulato la motivazione, osservando che i provvedimenti dell'amministrazione fossero legittimi non tanto per l'esistenza di un sequestro giudiziario dello stabilimento balneare e per l'asserita natura abusiva di alcune opere realizzate, quanto piuttosto per il c.d. "effetto barriera" che esse causavano, ossia la mancata visuale (ovvero l'interruzione della continuità della veduta) del paesaggio marino e costiero.

Merita però di essere sottolineato un passaggio nel ragionamento del Collegio che, nello spiegare i motivi della pronuncia, richiama espressamente un frammento della sentenza di prime cure dove si legge che: «l'ampliamento proposto, pertanto, graverebbe ulteriormente sulla negata percezione del bene comune qual è il paesaggio costiero».

Prendendo le mosse da tale affermazione, il giudice d'appello evidenzia appunto la sostanziale correttezza del diniego di autorizzazione da parte della Regione e della revoca del parere da parte della soprintendenza, perché la realizzazione delle opere in oggetto avrebbe determinato una intollerabile compressione della visuale del litorale dal lungomare.

È bene dunque verificare se la (non meglio precisata) natura di bene comune del paesaggio costiero possa effettivamente rivelarsi efficace per giustificare la legittimità dei provvedimenti oggetto di contestazione o se, al contrario, il suo richiamo sia inopportuno o finanche dannoso in una panoramica di più ampio respiro rispetto alla singola lite giudiziaria.

## 2. *Il paesaggio costiero nella prospettiva dei beni comuni*

Una compiuta analisi dei temi sollevati dalla sentenza e, in specie, dalla sua motivazione deve muovere dal quadro giuridico di riferimento degli istituti oggetto di esame.

Non desta particolari incertezze il riferimento al litorale costiero che, è risaputo, configura un esempio di area paesaggisticamente vincolata *ex lege* ai sensi dell'art. 142, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, c.d. "codice dei beni culturali e del paesaggio"<sup>3</sup> (d'ora in avanti "codice"), con la conseguenza che gli interventi edilizi in tale ambito richiedono il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'art. 146 dello stesso d.lgs. n. 42/2004<sup>4</sup>.

Diversamente, appare ben meno scontato il ragionamento con cui il Consiglio di giustizia amministrativa tende ad assimilare una particolare declinazione del paesaggio – per l'appunto quello costiero – ai beni comuni. Riflettere sull'eventuale solidità di questa equazione richiede qualche preliminare valutazione in ordine al quadro giuridico ed alla funzione dei beni comuni, senza dimenticarne le relative criticità, così da verificare se la riconduzione in questo novero del paesaggio costiero debba considerarsi un'operazione giuridicamente convincente o, al contrario, assuma più le vesti di uno slogan per sottolineare la destinazione pubblica di un valore collettivo.

Sebbene l'argomento sia stato a più riprese studiato dalla dottrina, un breve riepilogo sui tratti ontologici dei beni comuni appare necessario per

---

<sup>3</sup> Con la specificazione che il comma 1, lett. a), dell'art. 142 identifica come beni di interesse paesaggistico «i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare». Sul tema, si v. anche le interessanti riflessioni di TAR Sicilia, Catania, sez. I, 23 marzo 2012, n. 830, secondo cui la fascia costiera è individuata dalla battigia, interessata dal movimento ordinario di flusso e riflusso delle onde, vale a dire il punto di contatto della terra con il mare.

<sup>4</sup> In letteratura sono numerosi i contributi che si sono occupati dell'autorizzazione paesaggistica. Tra i più significativi, senza pretese di completezza, di recente C.P. SANTACROCE, *L'autorizzazione paesaggistica: il regime ordinario*, in M. REHO-F. MAGNI (a cura di), *Tutela e valorizzazione del paesaggio nella transizione*, Bologna, il Mulino, 2024, pp. 79 ss.; più indietro nel tempo, ma non per questo anacronistico è il lavoro di S. AMOROSINO, *Le sette "novellette" legislative sul procedimento di autorizzazione paesaggistica*, in *Urb. app.*, 2011, pp. 1395 ss.; con più attenzione al rapporto con i titoli edilizi, G. PAGLIARI, *Permesso di costruire e autorizzazione paesaggistica*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2006, n. 1-2, pp. 223 ss. Con più specifico riferimento alla prospettiva di un intervento in sanatoria, P. CARPENTIERI, *Accertamento ex post di compatibilità in tema di beni paesaggistici*, in *Aedon*, 2019, n. 1.

esigenze di chiarezza espositiva, nell'auspicio di non scadere in una lunga ed (eccessivamente) didascalica disamina.

I beni comuni sono una categoria giuridica che sfugge alle tradizionali classificazioni del codice civile in tema di beni<sup>5</sup> perché sono caratterizzati da una titolarità diffusa in capo alla collettività, con il conseguente rifiuto del concetto di proprietà (pubblica o privata) intesa in senso soggettivo, secondo l'accezione fatta propria dal codice civile<sup>6</sup>, tanto è vero che la celebre Commissione Rodotà tentò di ridefinire le categorie codicistiche proprio per legittimare la creazione del nuovo istituto proprietario di cui si sta trattando<sup>7</sup>. Al rifiuto della titolarità dominicale di carattere soggettivo si accompagna una *governance* collettiva del bene, intesa come una gestione realizzata dalla comunità di riferimento che pretende il riconoscimento da parte delle istituzioni del diritto di curare e fruire dell'immobile, sebbene a titolo non escludente rispetto alla generalità dei terzi. In linea con questa impostazione, alcuni autori hanno evidenziato che, ai fini della qualifica del bene come "comune", occorre altresì che l'uso sia, appunto, non escludibile, per cui la fruizione da parte dell'utente non esclude di per sé l'utilizzo da parte di altri soggetti; a ciò si aggiunga che il bene è considerato rivale per cui si consuma con il godimento<sup>8</sup>.

In altre parole, benché i ragionamenti da farsi sarebbero ben più complessi, in ragione della brevità della disamina che ci si era promessi di svolgere sul tema, si può concludere che le principali peculiarità della categoria dei beni comuni si riassumono nella funzionalizzazione del bene rispetto ai bisogni della collettività, che a sua volta si declina nella regolazione e gestione condivisa, nel rifiuto del concetto di proprietà (pubblica e privata) secondo

---

<sup>5</sup> E dunque demaniali, patrimoniali indisponibili e patrimoniali disponibili. Per un commento al riguardo, per tutti, A. POLICE, *I beni di proprietà pubblica*, in F.G. COCCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2019, pp. 429 ss.

<sup>6</sup> La bibliografia sui beni comuni è molto vasta. Senza pretese di completezza si rinvia ad alcuni dei lavori più noti, tra cui U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari 2011; S. RODOTÀ, *Verso i beni comuni*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2017, n. 4, pp. 495 ss.; G. ARENA, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni*, Touring Club 2020; D. DONATI (a cura di), *La cura dei beni comuni tra teoria e prassi. Un'analisi interdisciplinare*, Milano, 2024; C. MICCICHÈ, *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2018.

<sup>7</sup> Per un resoconto sui lavori della Commissione Rodotà, M. RENNA, *Le prospettive di riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici*, in AA.VV., *I beni pubblici tra regole di mercato e interessi generali. Profili di diritto interno e internazionale*, a cura di G. COLOMBINI, Napoli, 2009, pp. 29 ss.

<sup>8</sup> S. FRANCA, *Cura dei beni comuni e responsabilità condivisa: spunti ricostruttivi*, in *Munus*, 2018, n. 1, pp. 47 ss.

l'impostazione soggettiva del codice civile, nella massima estensione della tutela dei diritti fondamentali dei singoli e, infine, nella assoluta secondarietà delle logiche economico-imprenditoriali<sup>9</sup>.

La sintetica disamina è necessaria per valutare se, alla luce del quadro giuridico brevemente descritto afferente ai beni comuni, il paesaggio costiero possa essere coerentemente ed opportunamente riconducibile in questo novero.

In realtà, chi scrive nutre seri dubbi sulla possibilità di dare una risposta positiva all'interrogativo e ciò non solo perché la categoria dei beni comuni ancora oggi difetta di un esplicito riconoscimento sul piano del diritto positivo<sup>10</sup>, non essendo sufficiente richiamare in senso contrario l'adozione dei tanti regolamenti comunali, il cui capostipite è quello di Bologna, i quali non ridefiniscono – né potrebbero farlo – la struttura del diritto proprietario<sup>11</sup>. Piuttosto, i dubbi sono soprattutto dovuti al fatto che, esaminando i beni paesaggistici, perlomeno quelli vincolati *ex lege* ai sensi dell'art. 142 come nel caso del paesaggio costiero, ne emerge spesso la natura demaniale o comunque patrimoniale indisponibile: basti pensare ai fiumi, ai laghi, ai ghiacciai, ma anche alle foreste, tutti beni elencati sia dagli artt. 822 e 826 c.c. sia dall'art. 142, d.lgs. n. 42/2004. Senza dimenticare che, nel caso, di specie, il “paesaggio costiero” non si limita appunto alla costa, ma include una porzione di territorio contermina compreso in una fascia di profondità di 300 metri dalla linea della battigia, motivo per cui tale territorio include presumibilmente anche beni non demaniali e finanche privati. Sembra pertanto audace indicare, a maggior ragione in modo generico e apodittico, che il paesaggio costiero configuri un bene comune, perché la modifica dello statuto proprietario di un bene paesaggisticamente vincolato meriterebbe maggiori cautele.

---

<sup>9</sup> Così F. CORTESE, *Che cosa sono i beni comuni?*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, 2016, pp. 37 ss.; M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Note minime su beni comuni e funzione amministrativa*, in *costituzionalismo.it*, 2017, n. 1, pp. 81 ss.

<sup>10</sup> Eppure, in senso contrario, F. GIGLIONI, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in *Dir. e società*, 2016, pp. 304 ss., che rinviene la base giuridica per legittimare i beni comuni nel principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale.

<sup>11</sup> Per un approfondimento di tale questione, si rinvia a G. TORELLI, *Le ultime frontiere del recupero e della valorizzazione del patrimonio urbano: gli usi temporanei*, in *Dir. amm.*, 2021, pp. 475 ss. spec. pp. 485 ss., dove si evidenzia come i regolamenti sui beni comuni non rinneghino lo statuto proprietario di carattere soggettivo (perché il comune mantiene chiaramente il diritto proprietario sui beni) né un regolamento comunale potrebbe evidentemente sovvertire le disposizioni costituzionali che richiedono l'intervento del legislatore statale per ridefinire i confini della proprietà e del relativo diritto.

Si potrebbe obiettare che il richiamo ai beni comuni è utile proprio per rivisitare il concetto di demanio pubblico, perlomeno con riguardo al patrimonio naturale. Tuttavia, l'obiezione non convince appieno se si considera che, in alcune significative circostanze, siffatto richiamo è stato invocato dalla stessa giurisprudenza per rimarcare la (non contestata!) natura demaniale di certi beni naturali, la cui destinazione collettiva poteva più semplicemente rimarcarsi tramite il richiamo – per l'appunto – alla stessa demanialità<sup>12</sup>.

Se si rilevano delle incertezze in merito all'assimilazione tra paesaggio costiero e beni comuni, è bene però considerare se la sovrapposizione, benché problematica da un punto di vista tecnico-giuridico, possa avere qualche utilità pratica, nel senso di assicurare una maggiore protezione del litorale, consigliando (e magari consentendo) di sorvolare sui dubbi appena espressi.

Sembrandoci saggio non soffermarsi ai primi ostacoli, l'obiettivo diviene ora quello di valutare se l'assimilazione tra le due categorie possa effettivamente comportare dei benefici nello sviluppo di politiche di tutela e valorizzazione delle coste.

### *3. Il paesaggio costiero beneficia di maggiore tutela se qualificato alla stregua di un bene comune?*

Poiché il paesaggio rientra all'interno del più ampio novero del patrimonio culturale<sup>13</sup>, le funzioni di tutela sono da ritenersi prevalenti su quelle di valorizzazione, come desumibile dall'art. 6, comma 2, d.lgs. n. 42/2004<sup>14</sup>,

---

<sup>12</sup> Il rinvio è a F. CORTESE, *Dalle valli da pesca ai beni comuni: la Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici?*, in *Giornale dir. amm.*, 2011, 1170 ss., che commentando Cass. civ., Sez. Un., 14 febbraio 2011, n. 3665, rileva una netta contraddizione nel ragionamento della Corte, in quanto la ricostruzione della categoria di "bene comune" è strumentale alla conferma della natura demaniale delle valli da pesca nella laguna di Venezia. Per un'analisi sull'ulteriore sviluppo della vicenda, su cui è intervenuta anche la Corte EDU, R. ALBANESE, *La corte edu e i beni comuni. Occasione persa*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2020, 1-2, pp. 261 ss.

<sup>13</sup> Oltre che desumibile dall'art. 2, d.lgs. n. 42/2004, che pure si limita a menzionare i beni paesaggistici, tale concetto è ben spiegato da G. PIPERATA, *Paesaggio*, in C. BARBATI-M. CAMMELLI-L. CASINI-G. PIPERATA-G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, pp. 249 ss.

<sup>14</sup> È noto, infatti, che questa disposizione stabilisce che le attività di valorizzazione debbano eseguirsi in modo compatibile con la tutela e senza pregiudicarne le esigenze. Sono numerosi i contributi in letteratura propriamente incentrati sulla tutela del paesaggio: in ultimo, per tutti, G. SCIULLO, *La "resilienza" della tutela del paesaggio*, in *Giornale dir. amm.*, 2022, n. 6, pp. 771 ss.

motivo per cui non potrebbe ritenersi in contrasto con il quadro giuridico di riferimento il tentativo di trovare nuove formule attraverso le quali favorire un surplus di protezione. Protezione che, stando alle disposizioni del codice, è una funzione demandata *in primis* al Ministero della cultura (art. 4), il quale però si avvale della cooperazione delle amministrazioni territoriali e locali (art. 5), sebbene l'art. 5, comma 6, rammenti che, con specifico riguardo al paesaggio, la tutela dei *beni paesaggistici* sia esercitata dallo Stato e dalle Regioni secondo le disposizioni della parte Terza del codice.

Andando a volgere l'attenzione a tale parte (artt. 131 ss. del codice), è noto che la salvaguardia di beni paesaggistici – e, viene da riconoscere per coerenza, dello stesso paesaggio – sia attuata tramite una triplice modalità: per legge, tramite provvedimento impositivo di vincolo, mediante inserimento nel piano paesaggistico<sup>15</sup>. Viene dunque confermata la scelta, già desumibile dalla prima parte del codice, di individuare la legge e i soli meccanismi del diritto amministrativo quali strumenti per costruire il regime di tutela dei beni di cui trattasi, escludendo un ancorché minimo richiamo a istituti di derivazione civilistica se non quelli dell'accordo e della cooperazione, in cui però la presenza delle amministrazioni è imprescindibile<sup>16</sup>. In breve, il codice vede nel potere pubblico – specialmente in quello di impronta ministeriale e regionale – l'attuatore primario delle esigenze di tutela di natura paesaggistica, mentre il ruolo dei “generici” privati, ivi comprese le relative forme associative, sono considerate soprattutto nell'ottica della valorizzazione<sup>17</sup>.

Si potrebbe obiettare che la contrapposizione tra tutela e valorizzazione sia in parte venuta meno a causa della stretta interrelazione tra le due funzioni: eppure, ancora oggi, in tema di patrimonio culturale, la Corte costituzionale continua a costruire i suoi ragionamenti su tale binomio in ossequio al dettato dell'art. 117 Cost., il che ci pare più che sufficiente per controdedurre la

---

<sup>15</sup> Seppur in modo incidente rispetto alla trattazione dello studio, lo ricorda A. SAU, *Il rapporto tra funzione urbanistica e tutela paesaggistica oltre il “mito” della primarietà. Qualche considerazione a margine di Consiglio di Stato 31 marzo 2022, n. 2371*, in *Aedon*, 2022, n. 2, spec. § 2. Sulla specifica interrelazione tra la dimensione della pianificazione e quella della tutela, C. MARZUOLI, *Il paesaggio nel nuovo codice dei beni culturali*, in *Aedon*, 2008, n. 3.

<sup>16</sup> Il riferimento è al già citato art. 5 del codice, nonché all'art. 133 il quale, con riferimento ai beni paesaggistici (e al paesaggio), invoca la cooperazione strumentale alla conservazione, indicando però che la collaborazione debba avvenire tra Ministero e Regioni.

<sup>17</sup> Il che è desumibile dall'art. 6 del codice.

perdurante attualità della dicotomia<sup>18</sup>. Né varrebbe in senso contrario ricordare che altre fonti normative ammettono lo svolgimento da parte di privati, intesi anche nelle forme di associazionismo, di attività ed interventi di tutela culturale, come emerge ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. f), d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, c.d. "codice del terzo settore"; infatti, la norma appena citata ammette che tali interventi debbano avvenire ai sensi del quadro regolatorio del codice dei beni culturali e del paesaggio, che evidentemente non può essere derogato nella sua impostazione<sup>19</sup>, con la conseguente ri-affermazione di una centralità burocratico-amministrativa nello svolgimento delle funzioni di tutela.

Insomma, quando si tratta di attuare forme di protezione paesaggistica, il nostro ordinamento sembra mantenere un approccio piuttosto "amministrativo-centrico"<sup>20</sup>, come desumibile indirettamente anche da

---

<sup>18</sup> Tra le tante, di recente, sia sufficiente richiamare Corte cost. 27 luglio 2023, n. 163, che, nel "salvare" una disposizione della Regione Molise sulla disciplina della valorizzazione in chiave turistica dei trabucchi, ne riconosce la estraneità rispetto all'ambito della tutela paesaggistico-ambientale. Sul medesimo tema, e sempre in un conflitto riguardante la Regione Molise, si v. inoltre Corte cost., 28 febbraio 2022, n. 45, la quale dichiarava l'illegittimità costituzionale di una norma regionale che individuava i trabucchi come bene culturale; ciò in quanto le leggi regionali non possono stabilire l'afferenza di determinati beni al patrimonio culturale, occorrendo in tal senso l'apposizione di vincolo tramite provvedimento amministrativo ovvero piano paesaggistico, essendo questa una funzione di tutela riservata allo Stato e non di valorizzazione. La Corte, poi, è andata oltre, riconoscendo come le Regioni non possono individuare i soggetti che contribuiscono a costituire il paesaggio costiero se tale qualifica si scontra con le disposizioni costituzionali in tema di concorrenza di competenza esclusiva dello Stato. In tema, si v. Corte cost., 5 dicembre 2018, n. 221, secondo cui «è costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 2, legge reg. Liguria 10 novembre 2017, n. 25». La disposizione impugnata - la quale stabilisce che ai sensi e per gli effetti dell'art. 16 d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, le imprese balneari liguri, così come definite dall'art. 2, in quanto connotanti il paesaggio costiero costituiscono un elemento del patrimonio storico culturale e del tessuto sociale della Regione - viola l'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., in quanto, posto che la nozione di impresa balneare ligure viene espressamente in rilievo in funzione di una «procedura di selezione» tra i potenziali concessionari e che, proprio a tali effetti, vengono considerate «imprese balneari liguri» quelle che «in quanto connotanti il paesaggio costiero costituiscono un elemento del patrimonio storico culturale e del tessuto sociale della Regione», delinea una «procedura di aggiudicazione nella quale le imprese già presenti sulla costa ligure, se non uniche legittimate, sono quantomeno innegabilmente favorite, mentre l'operatore di altra Regione o di altro Stato membro, ove eventualmente partecipasse a una procedura di selezione, non potrebbe certo possedere la qualifica di impresa balneare ligure» (sentt. nn. 213 del 2011, 171 del 2013, 40, 157 del 2017, 109, 118 del 2018).

<sup>19</sup> Per un approfondimento sul rapporto tra norme del terzo settore e profili culturali, R. SPAGNUOLO VIGORITA, *Il patrimonio culturale nelle disposizioni del codice dei contratti pubblici e nel codice del terzo settore*, in *Munus*, n. 1, pp. 405 ss.

<sup>20</sup> È di questa opinione anche P. CARPENTIERI, *Il ruolo del paesaggio e del suo governo nello sviluppo organizzativo e funzionale del Ministero e delle sue relazioni inter-istituzionali*, in *Aedon*, 2018, n. 2, incentrato in particolare sull'ampliamento e potenziamento del ruolo delle

quell'orientamento del giudice amministrativo favorevole ad ammettere una "invasione" di campo da parte delle Regioni nella materia di tutela del paesaggio costiero se rivolta a definire vincoli più stringenti, considerando che tale funzione verrebbe pur sempre svolta da enti pubblici territoriali<sup>21</sup>.

Nel quadro così brevemente ricostruito, non pare ragionevole invocare la categoria dei beni comuni se la prospettiva è quella di garantire una maggiore tutela del paesaggio costiero, perché la scelta del codice appare orientata verso il riconoscimento esclusivo della funzione di protezione in capo a determinate amministrazioni che, se non formalmente "proprietarie" del paesaggio e dei beni paesaggistici, sono i soggetti deputati a prodigarsi per garantirne la conservazione al di là del regime proprietario.

L'analisi merita però non deve fermarsi a questo punto perché merita qualche ulteriore ragionamento su altri profili.

#### *4. I pericoli nascosti nella valorizzazione del paesaggio costiero inteso come bene comune*

Dopo avere esaminato le criticità insite nell'attribuire al paesaggio costiero la qualifica di "bene comune" nella sua accezione ontologica, è bene a questo punto spostare il focus dell'analisi dalla tutela alla valorizzazione, così da verificare se in questa seconda prospettiva tale qualifica si riveli opportuna o meno.

In tema di valorizzazione, un primo profilo meritevole di attenzione riguarda il significato semantico in cui questa funzione debba intendersi quando riferita al patrimonio culturale, e dunque anche al paesaggio e ai beni paesaggistici.

A fronte di qualche resistenza pregressa che avrebbe condiviso vedute in senso contrario, oggi la dottrina maggioritaria è convintamente incline a riconoscere nell'art. 6 del codice<sup>22</sup> una norma che ammette, oltre alla fruizione e alla conoscenza del patrimonio culturale, anche la sua valorizzazione in chiave

---

soprintendenze. Ragionamenti analoghi sono sviluppati anche in ID., *Paesaggio, ambiente e sviluppo: la via italiana della tutela*, in *www.giustamm.it*, 1° dicembre 2015.

<sup>21</sup> Di recente, TAR Sicilia, Palermo, Sez. II, 24 agosto 2023, n. 2661, secondo cui il legislatore regionale può dettare un regime vincolistico in difesa delle coste più intenso rispetto a quelli esistenti a livello nazionale.

<sup>22</sup> L'art. 6 è per l'appunto rubricato «Valorizzazione del patrimonio culturale».

economica con la conseguente messa a reddito dei relativi beni e l'ulteriore effetto di generare un indotto positivo sul territorio<sup>23</sup>. Del resto, se le attività di valorizzazione sui beni culturali vanno considerate in termini di servizio pubblico<sup>24</sup>, status a cui inevitabilmente segue l'applicazione dei principi europei, tra cui quello del rispetto della procedura ad evidenza pubblica nella scelta dell'affidatario per motivi di trasparenza<sup>25</sup>, allora tale qualifica porta con sé anche il profilo della retribuzione del gestore attraverso i contributi resi dai beneficiari della prestazione (c.d. utenti)<sup>26</sup>.

Poiché il quadro di riferimento appena tracciato è riferibile alla generica funzione di valorizzazione riguardante l'intero patrimonio culturale, è ragionevole desumerne la riferibilità anche ai servizi culturali svolti attraverso i beni paesaggisticamente vincolati. In altre parole, attraverso il paesaggio in quanto tale, ivi incluso quello "costiero", possono svolgersi prestazioni che di fatto costituiscono attività valutabili sotto il profilo squisitamente economico. Ne sono esempio più emblematico le concessioni demaniali marittime e le relative (oltre che celeberrime e, sembra, senza una fine) problematiche di

---

<sup>23</sup> In tema, tra i tanti, Per tutti, G. PIPERATA, *Cultura, sviluppo economico e ... di come addomesticare gli scoiattoli*, in *Aedon*, 2018, n. 3, *passim*; G. SEVERINI, *L'immateriale economico nei beni culturali*, in *Aedon*, 2015, n. 3, *passim*; M.C. CAVALLARO, *I beni culturali: tra tutela e valorizzazione economica*, in *Aedon*, 2018, n. 3; P. DUBINI, *Con la cultura non si mangia. Falso!*, Roma, 2018; A.O. COZZI, *La dimensione economica del patrimonio culturale. Dimensione economica e dimensione culturale europea*, in *Aedon*, 2018, n. 2.

<sup>24</sup> L. CASINI, *Valorizzazione e gestione*, in Aa.Vv., *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2020, pp. 195 ss., spec. pp. 210, 213. Ancora, lo stesso A. ricorda a p. 231 che lo stesso giudice ordinario identifica i servizi culturali come servizio pubblico, in ragione di quanto disposto da Cass. civ. n. 24824/2015. Anche C. BARBATI, *La valorizzazione (art. 111)*, in *Aedon*, 2004, n. 1, ritiene che, sebbene dal testo promulgato dell'art. 111 del codice sia stata espunta la previsione delle prime bozze, per la quale le attività di valorizzazione del patrimonio culturale costituiscono un servizio pubblico, la medesima qualifica è nondimeno sottintesa ex art. 111, comma 3. Infatti, tali attività di valorizzazione debbono conformarsi ai principi di libertà di partecipazione, pluralità dei soggetti, continuità di esercizio, parità di trattamento, economicità e trasparenza della gestione, ovvero quegli stessi principi caratterizzanti la disciplina dei servizi pubblici. Del resto, a parere di chi scrive, seppure con riferimento ai servizi resi tramite beni culturali (e non tramite beni paesaggistici), si giunge alla stessa conclusione anche esaminando il dato normativo in vigore: l'art. 117, d.lgs. n. 42/2004, identifica, infatti, i servizi di assistenza culturale ed ospitalità come «servizi per il pubblico», in base alla rubrica della stessa norma.

<sup>25</sup> Oltre ai principi di universalità, continuità del servizio, parità di trattamento.

<sup>26</sup> Sulla retribuzione da parte dell'utenza quale peculiarità più significativa del servizio pubblico, per tutti, R. VILLATA, *Pubblici servizi. Discussioni e problemi*, Milano, 2008, *passim*; con più specifico riferimento all'economicità dei servizi pubblici nel rapporto tra la prestazione e le infrastrutture, G. DELLA CANANEA, *Stato e mercato: le infrastrutture per i servizi pubblici*, in *Munus*, 2013, n. 2, pp. 187 ss.

natura concorrenziale<sup>27</sup>, ma anche alcune esperienze legate alla creazione di aree protette di grande valore paesaggistico-ambientale situate direttamente sulle coste italiane, la cui visita richiede il pagamento del biglietto e che ospitano significative attività economiche di carattere ricettivo, ristorazione, tempo libero, etc.<sup>28</sup>.

In definitiva, la (oramai) acclarata economicità dei servizi culturali afferenti al patrimonio costiero, e per mezzo di esso erogati, sembra radicalmente incompatibile con i profili ontologici della categoria dei “beni comuni” così come sopra tracciati e, in particolare, con l’assoluta secondarietà delle logiche economico-imprenditoriali, le quali risultano appunto del tutto recessive in una gestione – per di più frequentemente svolta da gruppi associativi informali – di regola improntata ai principi di solidarietà e gratuità<sup>29</sup>. Volendo “prendere sul serio” la tesi del giudice siciliano, per coerenza bisognerebbe rivedere i profili di economicità della valorizzazione e dei servizi erogati per tramite del patrimonio culturale (compreso il paesaggio costiero) rinnegando le conclusioni cui la dottrina e la giurisprudenza sono giunte<sup>30</sup> e, di fatto, scoraggiando gli investimenti e lo sviluppo della capacità imprenditoriale in un settore di vitale importanza.

Il pericolo sarebbe dunque quello di delegittimare un pilastro importantissimo per l’economia del nostro Paese.

---

<sup>27</sup> La letteratura al riguardo è notoriamente molto vasta. Per tutti, M. GNES (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole*, Milano, 2023; M. DI BENEDETTO-F. DI LASCIO, *La regolazione del demanio marittimo in Italia e Spagna: problemi, riforme e prospettive*, in *Riv. giur. edilizia*, 2024, n. 1, pp. 28 ss.; F. DI LASCIO, *Una spiaggia è per sempre? Il conflitto in materia di concessioni balneari*, in *Munus*, 2018, n. 1, pp. 5 ss.; E. CHITI, *Le concessioni demaniali marittime e la Corte di giustizia*, in *Giornale dir. amm.*, 2023, n. 5, pp. 629 ss.; C. VOLPE, *Concessioni demaniali marittime: un’ulteriore puntata di una storia infinita*, in *www.giustamm.it.*, 2023, n. 4.

<sup>28</sup> È il caso, ad esempio, del parco della Val di Cornia che si estende sino all’ambito costiero, sulle cui interessanti vicende giuridiche sia consentito il rinvio a G. TORELLI, *Il sistema dei parchi della Val di Cornia: una significativa esperienza di valorizzazione ambientale e culturale da recuperare*, in *Aedon*, 2021, n. 2.

<sup>29</sup> Con riguardo alla gestione dei beni comuni improntata ai principi di solidarietà e gratuità, oltre alle considerazioni di cui al *supra* al § 2, si v. tra i principali lavori in dottrina G. ARENA-M. BOMBARDELLI (a cura di), *L’amministrazione condivisa*, Napoli, 2022; F. GIGLIONI, *Consolidamento e futuro dell’amministrazione condivisa*, in *www.federalismi.it*, 2022, n. 20.

<sup>30</sup> In giurisprudenza, tra le tante, Cons. Stato, Sez. V, 16 marzo 2021, n. 2259.

5. *Esistono delle opportunità nella qualificazione del paesaggio costiero come bene comune?*

Riassumendo quanto sinora osservato, chi scrive nutre serie incertezze sulla qualifica del paesaggio costiero in termini di “bene comune”, con riferimento tanto alla funzione di tutela quanto a quella di valorizzazione. Tuttavia, in relazione alla seconda, i rischi si presentano ancora più significativi, perché la contraddittorietà dell'accostamento appare ancor più evidente rispetto a quanto considerato in relazione alla tutela.

Seppure lo scetticismo persista, è nondimeno utile chiedersi se non siano egualmente riscontrabili delle opportunità nel definire il paesaggio costiero un “bene comune” in ragione della sua natura di patrimonio culturale: per rispondere, occorre tornare alla funzione di salvaguardia.

Si è sopra ritenuto<sup>31</sup> che tale identificazione non convince perché non necessariamente assicura una maggiore protezione alla fascia costiera, essendo questa una prerogativa dei poteri pubblici e non una funzione attribuibile alla cura di gruppi (in)formali di cittadini “attivi”.

Né varrebbe sostenere in senso contrario che il richiamo alla categoria dei beni comuni ed alla relativa disciplina giuridica – la frammentazione proprietaria di carattere individualistico-soggettivo, l'indiscriminata fruizione del bene, etc. – apporterebbe un'ulteriore forma di tutela al paesaggio costiero in termini di ampliamento del novero dei soggetti legittimati a ricorrere innanzi al giudice amministrativo. Infatti, a prescindere da qualsiasi qualificazione in termini di “bene comune”, con specifico riferimento ai profili paesaggistico-ambientali oggi i comitati ed i gruppi associativi informali (senza, dunque, il bisogno di ricorrere a forme associative e tantomeno ad associazioni riconosciute<sup>32</sup>) vantano una effettiva capacità di agire, essendo loro riconosciuta

---

<sup>31</sup> Si v. *supra* § 3.

<sup>32</sup> Se è più nota la distinzione tra comitati ed associazioni riconosciute, consistente nello “schermo giuridico” che impedisce la responsabilità personale degli associati, mancante nel primo caso e presente nel secondo, è generalmente meno attenzionata la disomogeneità di funzioni tra comitati e associazioni non riconosciute. Per una disamina, si rinvia a R. BREDÀ-L. BUGATTI-V. MONTANI-G. PONZANELLI, *Art. 36*, in G. PONZANELLI (a cura di), *Le associazioni non riconosciute, Artt. 36-42*, in D. BUSNELLI (diretto da), P. SCHLESINGER (fondato da), *Il Codice Civile. Commentario*, e Milano, 2016, pp. 50 ss. e *ivi* pp. 303-304; G. IORIO, *Art. 39 – I comitati*, in A. BARBA-S. PAGLIANTINI (a cura di), *Delle persone artt. 11-73*, in E. GABRIELLI (diretto da), *Commentario del codice civile*, Torino, Utet, 2014, pp. 401 ss., spec. pp. 403-404. Nelle opere segnalate si rileva sostanzialmente come la differenza tra associazioni e comitati sia insita nella diversa struttura

la qualifica di autonomo centro di imputazioni di diritti e doveri, e finanche la disponibilità di un patrimonio proprio, che consentono di rilevare un interesse a ricorrere laddove l'azione amministrativa si scontri con le proprie finalità statutarie e le attività compiute sul territorio di riferimento<sup>33</sup>, anche qualora esse non siano esercitate in modo stabile<sup>34</sup>.

---

negoziale dei due istituti: mentre le prime perseguono gli interessi (non patrimoniali) dei propri componenti, i secondi gestiscono un interesse (sempre non patrimoniale) altrui, ovvero degli oblatori, offrendo al pubblico la propria opera. Oltre a ciò, è importante aggiungere che mentre i componenti del comitato rispondono in modo immediato, personale e solidale delle obbligazioni assunte dall'ente indipendentemente dalla persona fisica che ha concretamente posto in essere l'attività giuridica (art. 41 c.c.), i creditori dell'associazione non riconosciuta non possono fare altrettanto proprio per la presenza del fondo comune.

<sup>33</sup> Sulle condizioni per riconoscere la legittimazione e l'interesse a ricorrere dei comitati, TAR Lazio, Latina, Sez. I, 20 aprile 2021, n. 250; TAR Abruzzo, L'Aquila, Sez. I, 31 dicembre 2020, n. 554; Cons. St., Sez. IV, 22 marzo 2018, n. 1838. Per una panoramica più generale sulla connessione tra radicamento del comitato nel territorio e il suo interesse a ricorrere, TAR Toscana, 30 gennaio 2018, n. 156, secondo cui il comitato stesso (costituito nella specie genericamente da cittadini), ai fini della legittimazione a proporre ricorso giurisdizionale, deve provare: a) il proprio collegamento stabile col territorio di riferimento; b) l'apprezzabile consistenza della propria azione tenuto anche conto del numero e della qualità degli associati; c) la protrazione nel tempo della propria attività. Ed ancora, in termini sostanzialmente identici, Analoga lettura si rinviene anche in TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 26 agosto 2016, n. 1607, in cui le condizioni per la legittimazione ad agire di comitati stabili ed associazioni non riconosciute sono pressoché identiche; negli stessi termini anche TAR Liguria, Sez. II, 10 febbraio 2017, n. 95.

<sup>34</sup> Sulla legittimazione a ricorrere dei c.d. "meri comitati", ossia quelli costituiti *ad hoc* e non in pianta stabile, Cons. Stato, Sez. IV, 11 novembre 2011, n. 5986, secondo cui la legittimazione ad impugnare i provvedimenti lesivi di interessi ambientali deve essere riconosciuta non soltanto alle associazioni e ai comitati stabili, cui tale facoltà è stata conferita dall'art. 13, legge 8 luglio 1986, n. 349, ma anche ai soggetti, da questi ultimi diversi, siano essi singoli o collettivi, e in quest'ultimo caso, sia che si tratti di meri comitati sorti spontaneamente al precipuo scopo di proteggere l'ambiente, il paesaggio, la salute e/o la qualità della vita delle popolazioni residenti su un circoscritto territorio, sia che si tratti di singole persone fisiche in posizione differenziata sulla base del criterio della *vicinitas* quale elemento qualificante dell'interesse a ricorrere. Hanno ammesso la legittimazione e l'interesse a ricorrere dei "meri comitati" sorti spontaneamente anche TAR Sardegna, Sez. I, 11 luglio 2014, n. 599, secondo cui la legittimazione ad impugnare è riconosciuta anche ai comitati spontanei che svolgano un'attività con un significativo impatto su un territorio circoscritto, rivolti a proteggere la qualità della vita delle popolazioni ivi residenti, ed alle ulteriori condizioni che vantino un adeguato grado di rappresentatività e stabilità in un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva per cui ricorrono. Così anche TAR Umbria, Sez. I, 23 maggio 2013, n. 303. TAR Toscana, Sez. II, 13 luglio 2015, n. 1071; TAR Sicilia, Catania, Sez. II, 2 ottobre 2013, n. 2384. In letteratura, G. MANNUCCI, *Legittimazione e interesse a ricorrere delle associazioni ambientaliste*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2023, n. 13, nota 28.

In definitiva, esistendo già un meccanismo basato sulla *vicinitas* che di per sé amplia il novero dei soggetti legittimati ad agire<sup>35</sup>, la qualificazione del paesaggio costiero come “bene comune” non è di per sé necessaria.

Tuttavia, questa assimilazione potrebbe efficacemente contribuire in un'ottica “metagiuridica” alla dimostrazione dell'effettiva esistenza della legittimazione (e dell'interesse) a ricorrere da parte di gruppi associativi informali, essendo utile a rimarcare il collegamento tra le loro finalità statutarie, le relative azioni compiute per perseguirle e il territorio che rappresentano e sul quale operano.

Una (potenziale) maggiore agevolazione all'ingresso nel processo non è banale se si considera quanto evidenziato da alcuni autori secondo cui la stessa giurisprudenza costituzionale, pur senza dubitare della natura del paesaggio quale valore «primario ed assoluto», non ne ha nemmeno confermato l'assoluta intangibilità, non potendo anch'esso sottrarsi a faticose opere di comparazione e confronto con altri valori<sup>36</sup>.

Ecco, in un simile contesto, la dimostrazione della legittimazione e dell'interesse a ricorrere per la tutela del paesaggio costiero tramite il richiamo alla categoria del “bene comune” potrebbe rappresentare una efficace risposta alla tendenza della giurisprudenza costituzionale – e senza con ciò voler dare alcun giudizio di merito all'orientamento, ma limitandosi a prenderne atto – nel rivedere l'assoluta preminenza del valore paesaggistico rispetto ad altri valori di pari importanza, su tutti quello ambientale, in una cornice di continuo bilanciamento tra interessi potenzialmente in conflitto. In tal modo, infatti, verrebbe offerto un ulteriore strumento alle persone che hanno cura del territorio in cui vivono per spiegare e motivare la propria capacità processuale per (eventualmente) contestare atti e decisioni ritenute in contrasto con la tutela della fascia costiera.

---

<sup>35</sup> Sul tema, M. DELSIGNORE, *La legittimazione delle associazioni ambientali nel giudizio amministrativo: spunti dalla comparazione con lo standing a tutela di environmental interests nella judicial review statunitense*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, n. 3, pp. 734 ss., spec. p. 781.

<sup>36</sup> Lo ricorda G. SCIULLO, *Tutela del paesaggio e ripensamenti del legislatore*, in *Aedon*, 2022, n. 3, da intendersi soprattutto nel senso dell'assenza di un «principio di irrevocabilità della tutela paesaggistica», nel senso che, eppure senza sconfessare in assoluto il valore primario del paesaggio, «il legislatore può ritornare restrittivamente sulle scelte di tutela in precedenza assunte»; in termini ancora più netti sul possibile arretramento della tutela paesaggistica a favore di quella ambientale per la realizzazione di impianti di energia pulita, si v. G. PIPERATA, *Territori da tutelare e transazioni ecologiche da promuovere: armonizzazione degli interessi e ruolo dei poteri regionali e locali*, in *Le Regioni*, 2023, n. 5, pp. 903-928.

In conclusione, se l'indicazione del paesaggio costiero come bene comune non è utile per rendere i gruppi associativi privati "soggetti attuatori" delle politiche di salvaguardia, potrebbe invece risultare efficace nella prospettiva di renderli "interpreti" delle esigenze del territorio, ammettendoli con maggiore facilità ad un eventuale processo.

**ABSTRACT**

Gabriele Torelli – *Il paesaggio costiero quale “bene comune”?*  
*Criticità e opportunità*

Lo studio, muovendo da una pronuncia del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana che indica il paesaggio costiero quale “bene comune”, si interroga sull’effettiva utilità del richiamo a tale categoria per motivare una maggiore protezione e/o valorizzazione delle coste e del litorale. Sebbene i ragionamenti della pronuncia non siano del tutto convincenti, la categoria dei “beni comuni” può essere utilmente riferita al paesaggio costiero se funzionale a sostenere e motivare la legittimazione a ricorrere di gruppi associativi contro atti e provvedimenti lesivi della visuale del litorale.

**PAROLE-CHIAVE:** *paesaggio costiero; beni comuni; tutela; valorizzazione.*

Gabriele Torelli – *The coastal landscape as a ‘common good’?*  
*Criticalities and opportunities*

The paper analyses a sentence by the Council of Administrative Justice for the Sicilian Region that qualifies the coastal landscape as a ‘common good’ and considers if such a category is adequate for motivating a stronger coastline protection and/or valorisation. Although the pronouncement is not entirely convincing, the category of ‘common good’ can be usefully referred to the coastal landscape to support and motivate the legitimacy of associative groups to bring an action before acts and measures that damage the coastline view.

**KEYWORDS:** *landscape coastline; common goods; protection; valorisation.*