

## Nota a Consiglio di Stato sezione sesta sentenza n. 2559 del 2023

### La prevalenza della tutela della costa rispetto all'utilizzo delle strutture per la balneazione

di **Morena Luchetti**

#### **Abstract**

*La sentenza del Supremo Consesso n. 2559 del 2023 evidenzia la prevalenza della tutela della costa rispetto all'utilizzo economico del bene demaniale, utilizzo che, nel caso di specie, attiene alle strutture per la balneazione di tipo amovibile.*

*In particolare il Collegio, nello scrutinio della Legge Regione Puglia n. 17/2015, dimensiona l'articolo 11 nel senso prospettato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 238/2008 secondo cui la rimozione delle strutture, e dunque il ripristino dell'assetto naturale della costa, deve avvenire sempre a meno che particolari condizioni – indicate nel parere della Soprintendenza – non ne consentano la permanenza.*

*The sentence of the Supreme Assembly n. 2559 of 2023 highlights the prevalence of the protection of the coast with respect to the economic use of the state property, a use which, in the present case, pertains to the removable bathing structures.*

*In particular, the College, in the scrutiny of the Puglia Region Law n. 17/2015, dimensioning article 11 in the sense proposed by the Constitutional Court in sentence n. 238/2008 according to which the removal of the structures, and therefore the restoration of the natural structure of the coast, must always take place unless particular conditions - indicated in the opinion of the Superintendency - do not allow their permanence.*

**Sommario:** 1. Il caso. 2. La costa come bene paesaggistico. 3. La restituzione del bene alla sua naturale dimensione “oltre” ogni utilizzo economico. 4. Riflessioni a margine.

#### **1. Il caso**

La disputa sottoposta al Consiglio di Stato vede contrapposte una società (S.r.l.) operante nella costa salentina, all'interno del Comune di Brindisi, e la Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio per le province di Lecce, Brindisi e Taranto quale articolazione ministeriale (Ministero della Cultura) competente nell'adozione del parere paesaggistico da rilasciarsi con riferimento ad alcune strutture edilizie ricadenti in area demaniale marittima.

La società (appellante) rileva l'area, e l'immobile sulla stessa insistente, dal precedente proprietario che aveva realizzato uno stabilimento balneare; il tutto era stato autorizzato con un permesso di costruire del 2014, preceduto dall'autorizzazione paesaggistica del 2011. Vi erano stati alcuni lavori di ristrutturazione, che erano stati voluti ed avviati per l'appunto dall'odierna società appellante, la quale era subentrata (art. 46 cod. nav.), nel frattempo, nella titolarità della concessione demaniale.

Nel 2016, a subentro avvenuto, la società propone istanza al Comune per l'ottenimento dei titoli abilitanti la realizzazione di un progetto in variante includente un complesso di interventi –

articolati – relativi sia alla differente ubicazione delle opere, sia alla realizzazione di nuovi manufatti, sia, infine, alla tamponatura e pavimentazione dell’area del chiosco. Ricevuta l’istanza, il Comune di Brindisi acquisisce i prescritti pareri tra cui quello, *ex art.* 142 comma 1 D. Lgs. n. 42/2004, della Soprintendenza la quale dà il proprio assenso prescrivendo, al contempo, in particolare, la rimozione di manufatti a fine stagione.

Segue la Determinazione del Comune di Brindisi con cui viene rilasciata l’autorizzazione paesaggistica conformemente alle prescrizioni della Soprintendenza, il tutto travasato nel provvedimento unico autorizzativo n. 4/2016.

Detto provvedimento è impugnato dalla società sulla scorta, essenzialmente, di due motivi: il primo attiene il contrasto tra l’atto e la disposizione regionale di cui all’art. 11 L.R. (Puglia) n. 17/2015 secondo cui la rimozione delle opere costituirebbe ipotesi eccezionale configurabile solo laddove specifiche esigenze di protezione ambientale, non declinate nel provvedimento, la imponessero; il secondo riguarda, invece, l’asserita contraddittorietà del provvedimento, che se da un lato evidenzia la compatibilità paesaggistica delle opere dall’altro ne impone la rimozione per il periodo invernale.

In primo grado il Tar Puglia, Lecce, accoglie, con la sentenza n. 769/2017, il ricorso della società ritenendo fondata la censura riguardante la previsione della necessaria temporaneità dei manufatti, evidenziando come la legge regionale – al contrario – consentisse il mantenimento per tutto l’anno delle strutture amovibili.

Le Amministrazioni – Ministero della Cultura e Soprintendenza – impugnano la sentenza del giudice *prime cure* portando al cospetto del Supremo Consesso una diversa interpretazione della normativa regionale secondo cui le previsioni introdotte dalla Regione Puglia, per inciso l’art. 11 comma 4-bis della L. n. 17/2006 e l’art. 45 delle NTA del PPTR, devono essere lette alla luce dei principi espressi dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 232/2008<sup>1</sup>, ed anche tenendo conto del pregio del paesaggio costiero nel contesto di riferimento.

Con la prefata legge n. 17/2006 la Regione, nell’ambito della più ampia disciplina volta a regolare l’esercizio delle funzioni amministrative connesse alla gestione del demanio marittimo, aveva inteso introdurre, con l’art. 11 comma 4-bis, il mantenimento per tutto l’anno delle strutture amovibili, funzionali all’attività turistico-ricreativa, anche “... *in deroga ai vincoli previsti dalle normative in materia di tutela territoriale, paesaggistica, ambientale e idrogeologica*”.

Detta disposizione era stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Consulta per violazione dell’art. 117 comma 2 lett. s) della Costituzione, essendo la materia della tutela del paesaggio di esclusiva competenza dello Stato, ma, e ancor di più, a sostegno della tesi la Consulta aveva, particolarmente, incentrato la riflessione sulla portata dell’art. 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio secondo cui per le opere entro la fascia di 300 metri dalla linea di battigia è prevista

---

<sup>1</sup> Sentenza Corte Costituzionale n. 232 del 2008 (Presidente F. Bile, Redattore A. Quaranta) “*Nel giudizio di legittimità costituzionale del comma 4-bis dell’art. 11 della legge della Regione Puglia 23 giugno 2006, n. 17 (Disciplina della tutela e dell’uso della costa), introdotto dall’art. 42 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 18 giugno 2007, depositato in cancelleria il successivo 23 giugno ed iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2007*”.

l'autorizzazione paesaggistica quale atto autonomo<sup>2</sup>, e presupposto, del permesso di costruire e degli altri titoli legittimanti l'intervento.

Da tale premessa la Consulta fa discendere il contrasto tra l'impianto regionale e quello nazionale, eccedente, il primo, il proprio spazio per aver consentito la permanenza delle opere in difetto di qualsivoglia autorizzazione paesaggistica, con ciò violando quel principio assoluto che risiede nella tutela ambientale e paesaggistica quale valore cardine, primario, di rango costituzionale.

La stessa Consulta aggiunge alla riflessione l'ulteriore nota secondo cui non è assolutamente vietato alle Regioni occuparsi della tutela del proprio paesaggio, esercitando la competenza ascrivita all'art. 117 comma 3 della Costituzione, o quella residuale sempre dell'art. 117 comma 4, ma ciò va fatto "in aggiunta" e non "in sottrazione" agli istituti di protezione ambientale uniformi provenienti da leggi dello Stato.

All'esito dello scrutinio costituzionale la Regione ha introdotto l'odierna L. n. 17/2015, abrogando la L. n. 17/2006. Con la nuova legge, ed in particolare con l'art. 8 comma 5, è stata codificata la possibilità di mantenere le strutture amovibili, funzionali all'attività balneare, per tutto l'anno.

## 2. La costa come bene paesaggistico

Il Consiglio di Stato, tracciato il quadro normativo di riferimento, ribalta la pronuncia di primo grado statuendo che la disposizione regionale va letta alla luce della sentenza della Corte Costituzionale.

Il primo "appunto" del Supremo Consesso è nel senso che gli Enti regionali non sono abilitati, come già in precedenza detto dalla Suprema Corte, ad introdurre deroghe alla normativa statale di tutela del bene paesaggistico (inteso nel suo insieme). Ciò importa che laddove vi siano norme di rango regionale che, come nel caso della Puglia e come pure nel caso della Sardegna (*id est* L. n. 3/2020 modificativa della L. n. 8/2015<sup>3</sup>), prevedano il mantenimento di strutture di facile rimozione per l'intero anno solare in assenza della preventiva valutazione paesaggistica, le stesse non solo risultano in contrasto con il dettato costituzionale ma, più ampiamente, producono l'effetto di un possibile "svilimento" delle bellezze naturali e, patologicamente, di uno sfruttamento delle coste.

Il secondo "appunto" è, conseguentemente, nel senso di valorizzare le peculiarità del territorio costiero secondo una dimensione storico-identitaria, sottolineando come, sin dalla L. n. 1497/1939 e dalla L. n. 733/1922, la costa sia "*rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali*" (art. 131 comma 2 D. Lgs n. 42/2004). L'intreccio tra dimensione territoriale e matrice storica fanno sì che il paesaggio costiero sia quindi assunto non

---

<sup>2</sup> Sull'autonomia del titolo rispetto al titolo edilizio, e sulla natura delle opere "stagionali", CdS, sez. V, 24.2.1996 n. 226, secondo cui le opere destinate ad attività stagionali, seppur non infisse al suolo, ma aderenti ad esso in modo stabile, sono destinate ad una utilizzazione perdurante nel tempo, anche se intervallate da pause stagionali (ad esempio, una concessione esercitata solo nel periodo estivo); in tali casi l'alterazione del territorio non può essere considerata temporanea, precaria o irrilevante, con conseguente necessità di titolo edilizio abilitante.

<sup>3</sup> Sentenza Corte Costituzionale n. 101 del 2021 (Presidente G. Coraggio, Redattore F. Modugno) "*Nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, e 2, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2020, n. 3 (Modifiche alle leggi regionali n. 45 del 1989 e n. 8 del 2015 in materia di Piano di utilizzo dei litorali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-28 aprile 2020, depositato in cancelleria il 28 aprile 2020, iscritto al n. 43 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2020*".



solo come dato “naturale” ma anche, e soprattutto, come valore identitario, essendo le coste parti della “*forma*” del Paese.

Così celebrata, la costa si eleva a valore assoluto rispetto al quale devono coniugarsi le esigenze economiche legate allo sfruttamento per ragioni turistiche e ricreative; essendo la “*conservazione della dimensione naturale e identitaria della costa ... l’esigenza primaria*” le stesse strutture per la balneazione devono restare per il tempo strettamente necessario a soddisfare le esigenze private, per essere poi rimosse. Il Collegio, in punto, stigmatizza “*In quest’ottica la realizzazione di strutture funzionali alla balneazione costituisce un’eccezione rispetto alla primaria necessità di conservazione del sostrato materiale che si offre alla percezione umana, e che, ordinariamente, può ammettersi solo laddove temporalmente limitata alla specifica stagione della balneazione*”.

### **3. La restituzione del bene alla sua naturale dimensione “oltre” ogni utilizzo economico**

Si rileva, in tale passaggio della motivazione della sentenza, una connotazione temporale, transitoria, dell’utilizzo del bene costiero da parte di privati per finalità turistiche.

Lì ove la pronuncia sottolinea come il bene paesaggistico vada “restituito” alla sua dimensione naturale una volta che la stagione balneare sia terminata si scorge, nitidamente, l’interesse pubblico a che il bene conservi la sua naturale integrità e bellezza *oltre* ogni utilizzo economico.

Ciò, nel caso sottoposto all’esame del Collegio, si traduce nella conclusione che la disposizione regionale è norma eccezionale limitata ai soli casi in cui la possibilità di mantenere le strutture non incida sulle ragioni del paesaggio costiero; in altri termini, tutelando, in primis, il *litus maris*, le opere possono mantenersi ordinariamente nel periodo stagionale ed eccezionalmente in quello invernale previa valutazione paesaggistica.

Il rovesciamento dell’interpretazione data alla norma dal Giudice di primo grado non trova ostacoli (neppure) nell’ordinanza di balneazione della Regione Puglia del 2015 ove è fissata la durata della stagione balneare nell’intero anno. Il Supremo Consesso, infatti, dopo aver premesso che la fonte da cui proviene detta statuizione è inidonea a derogare ai granitici prefati principi, aggiunge che la disposizione appare quale *escamotage* per il mantenimento delle strutture, atteso, oltretutto, che nel periodo invernale l’utilizzo della costa avviene per finalità diverse da quelle della balneazione.

Anche riguardo al PPTR, alle NTA, non appaiono esservi elementi atti a inficiare la predetta conclusione. Dall’analisi degli interventi ammessi dal Piano (art. 45 comma 2) risulta, infatti, che le sole opere ammissibili siano quelle di facile rimozione destinate alla balneazione ed al tempo libero, con la conseguenza che, anche per questa via, l’interesse primario perseguito dalla pianificazione è quello del mantenimento dell’assetto naturale della costa, ed in subordine quello dello sfruttamento per finalità turistiche.

Ciò riverbera sulla motivazione dell’atto della Soprintendenza la quale, scandiscono i Giudici, non è tenuta ad una motivazione “analitica” circa l’esclusione del mantenimento delle strutture oltre la stagione balneare; all’opposto, la permanenza oltre detta stagione impone un’istruttoria, e una conseguente puntuale motivazione, che altrimenti non è richiesta.

Anche la censura legata all’asserita contraddittorietà del provvedimento (che da un lato evidenzia la compatibilità paesaggistica delle opere, dall’altro ne impone la rimozione per il periodo invernale) viene stralciata dal Collegio perché la compatibilità deve sempre ricondursi al solo periodo

stagione. In altri termini, la valutazione di compatibilità non fa venir meno il limite temporale, per cui è sempre e solo nel periodo della stagione balneare che le opere possono permanere.

L'assetto naturale della costa, "costretto" dalla presenza delle opere, deve dunque essere ripristinato al termine della stagione.

#### 4. Riflessioni a margine

Questa del Consiglio di Stato è una delle pronunce in cui maggiormente viene evocata la costa nella sua dimensione culturale, tassello di quell'immenso patrimonio paesaggistico di cui gode il nostro Paese.

In più, qui ad essere rimarcata è la valenza identitaria<sup>4</sup> del territorio costiero, quell'essere elemento in grado di distinguere, rispetto ad un contesto europeo ed internazionale, l'Italia dal resto del mondo.

In virtù di tali caratteristiche, la costa trascende la sua materialità per assurgere a valore di rango costituzionale; diventa principio pervasivo alla stregua del quale interpretare le normative e gli istituti di tutela paesaggistica di differente livello, parametro di quegli interventi – come nel caso in esame – che pur connotati dalla facile rimozione comunque interagiscono con il territorio costringendone la sua naturale espansione.

La restituzione del bene alla sua naturale dimensione è principio che "supera" l'utilizzo per fini economici, costituendo la ragione per cui le opere devono essere di breve durata.

Il concetto di temporaneità, qui legato alla tipologia di interventi realizzati sul demanio marittimo, si rinviene anche nel codice della navigazione con riferimento alla concessione demaniale (art. 36 R.D. n. 327 del 1942), dove è previsto che l'amministrazione marittima può concedere l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, di beni demaniali e di zone di mare territoriale *per un determinato periodo di tempo*.

La concessione, quale titolo legittimante l'occupazione del demanio dello Stato, ha in sé, per effetto della norma che la prevede, una durata limitata che la stessa amministrazione deve prefissare nell'atto concessorio. L'uso del bene pubblico, concretamente, non può avvenire "per sempre" ma deve essere contingentato in un certo lasso di tempo dimodoché l'originaria demanialità dell'area possa ripristinarsi tornando il bene alla sua funzione naturale.

La temporaneità, pur nel distinguo tra approccio paesaggistico e approccio funzionale, è il comun denominatore di entrambi i profili, interessando sia il *constructum*<sup>5</sup> sia l'*occupatio* della costa.

Ciò, chiaramente, non può non collegarsi alla moltitudine di interessi di soggetti privati che vivono questa dimensione e ne attraversano, in qualche modo, la complessità.

In altri termini appare, per rimanere confinati al tema della sentenza, che la rimozione delle strutture a fine stagione comporta, inevitabilmente, un dispendio di risorse ed energie che non può non essere tenuto in debita considerazione nel bilanciamento degli interessi in gioco.

---

<sup>4</sup> "Coste in movimento. Infrastrutture ambientali per la rigenerazione dei territori" a cura di M. di Venosa e M. Manigrasso, Donzelli Editore, Roma 2022.

<sup>5</sup> "Sulla costa. La forma del costruito mediterraneo non accreditato" di S. Antoniadis, Antefirma Edizioni, Treviso 2019.



Se, come anche in questa pronuncia è rimarcato, il paesaggio costiero ha priorità e deve essere sempre oggetto di adeguata protezione (ovviamente più o meno intensa in base al contesto di riferimento), l'interesse dei privati autorizzati ad un certo assetto di interventi deve, pure, trovare adeguato apprezzamento attraverso quella "sintesi" che solo l'amministrazione può costruire.

Una delle sedi privilegiate ove ponderare gli interessi in gioco, pubblici e privati, è la pianificazione costiera<sup>6</sup>, e gli strumenti pianificatori costituiscono, in molti casi, la risposta ad un coacervo di istanze che altrimenti non potrebbero trovare adeguata valutazione.

Una pianificazione chiaramente non "copia e incolla", ma basata sull'effettivo contesto territoriale, in grado di consegnare alla comunità, nella trasversalità degli approcci e degli approfondimenti, la visione strategica della costa, proiettata sul futuro.

Purtroppo la cattiva abitudine di redigere pochi piani costieri (molte amministrazioni devono essere commissariate per elaborarli), da parte di Regioni come pure di Comuni, importa una scarsa, per non dire insufficiente, progettazione degli ambiti, con inevitabili conseguenze anche patologiche sul demanio marittimo (illeciti, abusi etc.) e, non ultimo, disimpegno di fondi pubblici che, invero, l'Europa ha nel tempo incrementato.

Una pianificazione quanto più partecipata e condivisa, espressione dell'identità locale, sintesi degli interessi dei diversi *stakeholders*, verrebbe in realtà a costituire quel progetto della comunità per il futuro del proprio territorio in grado, al contempo, di prevenire e risolvere discrasie tra i diversi comparti.

---

<sup>6</sup> *"Bellezza ed economia dei paesaggi costieri. Esiti e prospettive di un progetto di ricerca"* di R. Bobbio e G. Lombardini, in *Ri-Vista Ricerche per la progettazione del paesaggio*, Firenze University Press, Dicembre 2017.