

# **Iperturismo, valorizzazione del patrimonio culturale e diritto alla quiete e alla riservatezza: il Comune è tenuto a bilanciare gli interessi in gioco**

di Stefano Maria Sisto

Data di pubblicazione: 30-9-2025

*(...) Emerge la necessità per l'amministrazione di un bilanciamento degli interessi di tipo nuovo, venendo in maggiore rilievo, rispetto al passato, almeno tre profili: quello della conservazione del bene-risorsa turistica; quello della tutela dei cittadini e delle imprese residenti nelle aree oggetto di attrazione turistica (è il caso oggetto della fattispecie in esame); quello – più ampio – del macro-impatto sul territorio (ad esempio, l'emergenza abitativa conseguente alla prevalente destinazione degli immobili ad affitti a breve termine per i turisti, con sacrificio della precedente offerta abitativa verso cittadini e studenti). Tale bilanciamento degli interessi deve comportare l'analisi e l'adozione di strumenti amministrativi e regolatori che sono anch'essi di tipo nuovo.*

*L'esecuzione del giudicato avrebbe dovuto – e deve – comportare una particolare attenzione alla capacità (non astratta, ma) "effettiva" delle misure adottate di evitare il sovraffollamento del camminamento murario, nonché di nascondere – nei limiti di quanto sia confacente all'attrattività del sito turistico e all'estetica dei luoghi – la visuale sulle proprietà private sottostanti, conseguendo così il risultato di proteggere "quiete e riservatezza" degli interessati.*

## **Guida alla lettura**

Con l'interessante **sentenza Consiglio di Stato, Sez. IV, 15 aprile 2025, n. 3258**, i Giudici amministrativi si sono pronunciati su una tematica quanto mai attuale e che sta diventando sempre più oggetto di studio da parte degli operatori del settore.

Infatti, con la globalizzazione e la facilità di raggiungere qualsiasi meta nel mondo, molti Comuni italiani si trovano ad essere "inondati" dai turisti. Un elemento positivo, sicuramente, in termini di entrate per il territorio (Enti e attività commerciali) e per la valorizzazione e la conoscenza del patrimonio culturale, ma anche negativo lì dove rende difficile per i residenti godere delle loro abitazioni sia in termini di raggiungibilità delle stesse sia in termini di tranquillità e possibilità di riposare, ma anche di emergenza abitativa in quanto gli immobili vengono destinati quasi sempre allo svolgimento di attività di accoglienza turistica (b&b, casa vacanze ecc.).

Sul Corriere della Sera del 3 giugno 2025 è apparsa la notizia che "Capri dichiara guerra all'overtourism: è più affollata di Venezia, ogni giorno sbarcano 50 mila persone". L'articolo richiama lo studio dell'economista Antonio Preiti dell'Università di Firenze che evidenzia la

presenza di dodicimila sbarchi ogni tre ore e un indice di densità turistica di oltre 1.200 persone per chilometro quadrato: si legge nell'articolo che *“la soglia minimamente accettabile sarebbe di mille, se riferita però a località sulla terraferma e non a isole”*.

Altro fenomeno di cui si parla sempre più sia nelle aule di tribunale che sulla stampa è quello della “movida” o, in alcuni casi, della “malamovida”, in cui a livello civilistico è stata riconosciuta la responsabilità

Prima di esaminare la sentenza dinanzi indicata, chi scrive crede profondamente che la soluzione possa trovarsi in un **giusto bilanciamento tra gli interessi in gioco**; i Comuni hanno - infatti - precisi obblighi di intervenire su tali situazioni (*ex multis*, **Corte di Cassazione Civile, Sez. 3, 23 maggio 2023, n. 14209** con la quale si è statuito che: *“La P.A. stessa, infatti, è tenuta ad osservare le regole tecniche o i canoni di diligenza e prudenza nella gestione dei propri beni e, quindi, il principio del neminem laedere, con ciò potendo essere condannata sia al risarcimento del danno (artt. 2043 e 2059 c.c.) patito dal privato in conseguenza delle immissioni nocive che abbiano comportato la lesione di quei diritti, sia la condanna ad un facere, al fine di riportare le immissioni al di sotto della soglia di tollerabilità, non investendo una tale domanda, di per sé, scelte ed atti autoritativi, ma, per l'appunto, un'attività soggetta al principio del neminem laedere”*).

La controversia giuridica riguarda il Comune di Pisa e, in particolare, il progetto di ripristino dei camminamenti sulla cinta muraria. La sentenza si pronuncia sul ricorso per ottemperanza della sentenza del TAR Toscana con la quale il Comune era stato condannato a prevedere in tale progetto misure atte a impedire affacci e vedute sull'immobile confinante appartenente ad una fondazione.

Quest'ultima non soddisfatta dell'intervento del Comune e ritenendolo violativo di quanto statuito nella sentenza del TAR Toscana ha agito in giudizio per ottenere l'esatta ottemperanza. Soccombente in primo grado ha proposto appello che è stato accolto.

Il Consiglio di Stato ha evidenziato, infatti, come le misure adottate dal Comune di Pisa per schermare e non rendere visibile la proprietà della Fondazione fossero insufficienti in quanto rendevano visibili in alcuni punti la stessa e, inefficaci sono stati altresì i divieti imposti dall'Ente di fare fotografie o filmati in quanto, di fatto, era impossibile garantirne il rispetto.

Invero, il disciplinare contenente regole di condotta per i visitatori e le limitazioni ai giorni di apertura e agli orari non sono stati sufficienti a garantire il rispetto della privacy della Fondazione.

Il Consiglio di Stato riconosce che la sentenza di cui si chiede **l'ottemperanza ha rispettato la “riserva di amministrazione sul contemperamento degli interessi in gioco” imponendo al Comune “un obbligo di risultato” e cioè di “mitigare l'impatto all'accesso dei turisti, alle antiche mura cittadine, sulla quiete e sulla riservatezza della proprietà confinante”**. L'Amministrazione doveva, pertanto, giungere ad un **punto di equilibrio** ragionevole tra gli interessi in gioco, ovvero **“da un lato quello del Comune a valorizzare il proprio patrimonio culturale ed espandere l'offerta turistica della città e,**

**dall'altro lato, l'interesse del proprietario del fondo attiguo al camminamento al pacifico e riservato godimento del bene".**

La sentenza è di estremo interesse perché analizza con profondità la tematica dell'*overtourism* affermando che tali questioni non sono esclusivamente di natura socio-ambientale, ma anche di rilevante profilo giuridico, avendo non indifferenti ricadute del fenomeno sulle pubbliche amministrazioni e sul giudice amministrativo.

La globalizzazione, la libertà di accesso al patrimonio culturale e la sua dimensione turistica e l'interesse pubblico alla massima fruizione **"devono, ora, tener conto dell'afflusso spesso incontrollato di turisti, che sempre più frequentemente supera la capacità – fisica o ecologica – di accoglienza in un determinato territorio e di fruizione della stessa risorsa turistica"**.

Tale fenomeno viene riconosciuto dal Consiglio di Stato come **"ormai endemico e fisiologico"** e proprio per tale motivo **"emerge la necessità per l'amministrazione di un bilanciamento degli interessi di tipo nuovo, venendo in maggiore rilievo, rispetto al passato, almeno tre profil"**, ovvero:

1. la **conservazione del bene-risorsa turistica**;
2. la **tutela dei cittadini e delle imprese** residenti nelle aree oggetto di attrazione turistica;
3. il **macro-impatto sul territorio**, come **"ad esempio, l'emergenza abitativa conseguente alla prevalente destinazione degli immobili ad affitti a breve termine per i turisti, con sacrificio della precedente offerta abitativa verso cittadini e studenti"**.

A fronte di tali aspetti nuovi del turismo e della vivibilità delle città i Giudici amministrativi puntualizzano la **necessità di analizzare e adottare strumenti amministrativi e regolatori di tipo nuovo**.

Nel caso di specie, la sentenza ha statuito che **l'amministrazione deve quindi porre "particolare attenzione alla capacità (non astratta, ma) 'effettiva' delle misure adottate di evitare il sovraffollamento del camminamento murario, nonché da nascondere – nei limiti di quanto sia confacente all'attrattività del sito turistico e all'estetica dei luoghi – la visuale sulle proprietà private sottostanti, conseguendo così il risultato di proteggere 'quiete e riservatezza' degli interessati"**.

Publicato il 15/04/2025

**N. 03258/2025REG.PROV.COLL.**

**N. 08556/2024 REG.RIC.**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO****Il Consiglio di Stato****in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 8556 del 2024, proposto dalla Institutio Santoriana Fondazione Comel, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giancarlo Tanzarella, Giovanni Corbyons e Rosanna Macis, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

***contro***

il Comune di Pisa, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Sandra Ciaramelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale (T.A.R.) per la Toscana, Sez. III, 23 luglio 2024, n. 957, resa tra le parti, per l'accertamento dell'inottemperanza alla sentenza del T.A.R. Toscana n. 683 del 2 maggio 2014, e per la conseguente condanna dell'amministrazione comunale intimata alla fedele esecuzione di quanto ivi disposto.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Pisa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 30 gennaio 2025 il Cons. Martina Arrivi e uditi gli avvocati Giovanni Corbyons per l'appellante e Sandra Ciaramelli per l'amministrazione appellata, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. La Fondazione Comel ha appellato la sentenza, indicata in epigrafe, con cui è stato respinto

il ricorso da essa proposto per l'ottemperanza alla sentenza del T.A.R. Toscana n. 683 del 2 maggio 2014.

Con quest'ultima sentenza era stato accolto il ricorso della Fondazione Comel per l'annullamento dei provvedimenti, adottati dal Comune di Pisa, di approvazione dei progetti di ripristino dei camminamenti sulla cinta muraria, in quanto non prevedevano misure atte a impedire affacci e vedute sull'immobile confinante, di proprietà della Fondazione. In vista dell'attuazione del giudicato, la sentenza aveva indicato che *"[o]ccorre [...] che l'Amministrazione riveda le proprie determinazioni, laddove è mancata la valutazione circa le misure più idonee da adottare – una volta assunta l'insindacabile decisione di riqualificare e valorizzare il proprio antico sistema fortificato comprendente la cinta muraria –, per limitare l'impatto dell'accesso della collettività alle suddette mura sulla proprietà privata confinante, in termini di quiete e riservatezza, conseguendo così un ragionevole punto di equilibrio tra i contrapposti interessi, pubblico e privato, in gioco"*.

Nel giudizio di ottemperanza, l'appellante ha lamentato che il Comune di Pisa avesse adottato delle misure insufficienti a schermare il proprio fondo da sguardi indiscreti. In particolare, l'ente si sarebbe limitato a collocare delle inferriate metalliche solo lungo un breve tratto del camminamento murario intersecante il confine con la proprietà della Fondazione, sicché i visitatori potrebbero ancora affacciarsi, in altri punti del camminamento nonché tra gli spazi vuoti delle inferriate, e curiosare all'interno del fondo. Allo stesso modo, sarebbero inefficaci i divieti, imposti dal Comune, di fare fotografie o filmati, non essendovi alcuna fattuale garanzia che i turisti osservino spontaneamente le regole di condotta.

Costituendosi in giudizio, il Comune ha, invece, esposto di aver eseguito la sentenza mediante il suddetto sistema di pannellature sul camminamento, elaborato sulla base di un progetto approvato dal Ministero della cultura, nonché attraverso l'approvazione del disciplinare per la visita delle mura, contenente regole di condotta per i visitatori e limitazioni degli orari e dei giorni di apertura al pubblico del sito turistico.

Con sentenza n. 957 del 23 luglio 2024, il T.A.R. Toscana ha respinto il ricorso in ottemperanza, ritenendo che il giudicato lasciasse all'amministrazione margini di apprezzamento in ordine all'individuazione del punto di equilibrio tra i contrapposti interessi e, quindi, alla selezione delle misure più adatte a valorizzare il sito turistico pur salvaguardando la riservatezza del proprietario vicino. Pertanto, con l'apposizione delle pannellature lungo il camminamento e la fissazione di regole di condotta per i turisti ammessi alle visite, il Comune avrebbe eseguito il giudicato, nei limiti della propria discrezionalità.

Nell'appellare la sentenza, con ricorso notificato e depositato il 14 novembre 2024, la Fondazione Comel ha lamentato che il T.A.R. non avesse tenuto conto dell'inefficacia concreta delle soluzioni adottate dal Comune di Pisa ai fini dell'attuazione del giudicato, stante l'insufficiente lunghezza delle pannellature rispetto al perimetro della confinante proprietà privata.

2. Si è costituito in appello il Comune di Pisa, ribadendo le difese spiegate in primo grado.

3. La causa è passata in decisione alla camera di consiglio del 30 gennaio 2025.

4. L'appello è fondato.

La sentenza n. 683 del 2014, pur rispettando la riserva di amministrazione sul contemperamento degli interessi in gioco, ha imposto al Comune di Pisa un "obbligo di risultato", ovvero sia di mitigare l'impatto dell'accesso dei turisti, alle antiche mura cittadine, sulla quiete e sulla riservatezza della proprietà confinante. La sentenza ha, nello specifico, demandato all'amministrazione comunale di addivenire a un "*ragionevole*" punto di equilibrio fra i contrapposti interessi, cioè, da un lato, quello del Comune a valorizzare il proprio patrimonio culturale ed espandere l'offerta turistica della città e, dall'altro lato, l'interesse del proprietario del fondo attiguo al camminamento al pacifico e riservato godimento del bene.

Proprio l'evocato principio di ragionevolezza – che, del resto, sovrintende l'esercizio della discrezionalità amministrativa – richiede di tenere conto, nell'individuazione delle soluzioni progettuali idonee a bilanciare i suddetti interessi, dell'attuale contesto economico e socio-culturale, globale e locale, sempre più colpito da fenomeni di iperturismo (cd. *overtourism*), e dei disagi che il massiccio afflusso turistico arreca ai residenti.

5. Le problematiche del recente fenomeno del cd. *overtourism* sono oggetto di crescente interesse da parte delle istituzioni nazionali e internazionali, a partire dall'OMT, l'Organizzazione mondiale del turismo (*UNWTO - United Nations World Tourism Organization*), un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite.

Tali problematiche non sono soltanto di natura socio-ambientale, ma hanno anche rilevanti profili giuridici. Nelle aree interessate sono notevoli le ricadute del fenomeno sulle pubbliche amministrazioni e, quindi, sul giudice amministrativo: tant'è che il tema è tra quelli scelti dalla prossima presidenza greca dell'ACA-Europe (*Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the EU*) come oggetto di approfondimento tra le Corti supreme amministrative dell'Unione europea.

In particolare, la tendenziale libertà di accesso alle risorse – culturali e naturalistiche – di rilievo turistico e il connesso – e sempre attuale – interesse pubblico alla massima fruizione delle medesime devono, ora, tener conto dell'afflusso spesso incontrollato di turisti, che sempre più frequentemente supera la capacità – fisica o ecologica – di accoglienza in un determinato territorio e di fruizione della stessa risorsa turistica.

Di fronte a tale fenomeno, ormai endemico e fisiologico, emerge la necessità per l'amministrazione di un bilanciamento degli interessi di tipo nuovo, venendo in maggiore rilievo, rispetto al passato, almeno tre profili: quello della conservazione del bene-risorsa turistica; quello della tutela dei cittadini e delle imprese residenti nelle aree oggetto di attrazione turistica (è il caso oggetto della fattispecie in esame); quello – più ampio – del macro-impatto sul territorio (ad esempio, l'emergenza abitativa conseguente alla prevalente destinazione degli immobili ad affitti a breve termine per i turisti, con sacrificio della precedente offerta abitativa verso cittadini e studenti).

Tale bilanciamento degli interessi deve comportare l'analisi e l'adozione di strumenti amministrativi e regolatori che sono anch'essi di tipo nuovo.

6. Con riferimento al caso di specie, l'amministrazione deve quindi porsi la questione dell'impatto della rinnovata (e certamente positiva) fruibilità dei camminamenti sulla cinta muraria di Pisa, operando un "*ragionevole*" bilanciamento degli interessi. È questo il nucleo della pronuncia di cui verte, oggi, l'ottemperanza: una pronuncia che difatti – come si è detto – ha stigmatizzato la mancanza della "*valutazione delle misure più idonee da adottare*" e del conseguimento di "*un ragionevole punto di equilibrio tra i contrapposti interessi, pubblico e privato, in gioco*".

L'esecuzione del giudicato avrebbe dovuto – e deve – comportare una particolare attenzione alla capacità (non astratta, ma) "effettiva" delle misure adottate di evitare il sovraffollamento del camminamento murario, nonché di nascondere – nei limiti di quanto sia confacente all'attrattività del sito turistico e all'estetica dei luoghi – la visuale sulle proprietà private sottostanti, conseguendo così il risultato di proteggere "*quiete e riservatezza*" degli interessati.

7. Ebbene, nel caso di specie il Comune di Pisa non ha raggiunto il predetto risultato.

Le inferriate metalliche apposte sul camminamento murario interessano, infatti, un ridotto segmento dell'ampio confine del fondo della Fondazione Comel e non sono in grado di schermare questo dallo sguardo dei visitatori.

Ciò è comprovato dalla fotografia aerea, allegata dall'appellante *sub* doc. 8 del fascicolo di primo grado, dove con linea verde è perimetrata la proprietà della Fondazione e con linea rossa è indicata la dislocazione del grigliato di schermatura, che, per l'appunto, incide solo una breve porzione del confine. Nonostante tale fotografia sia stata menzionata nella sentenza di primo grado, il giudice ha poi concluso per l'adeguatezza del sistema di pannellature, senza considerare l'incompletezza del percorso da queste tracciato.

Inoltre, l'insufficienza di tale soluzione è resa evidente dalla fotografia depositata dall'appellante *sub* doc. 9 del fascicolo di primo grado, la quale ritrae due persone che, senza apparenti difficoltà, dal camminamento guardano all'interno del giardino della Fondazione e scattano foto (esplicative sono anche le fotografie allegate, in primo grado, dalla ricorrente al doc. 5).

8. Né può considerarsi di per sé soddisfacente il divieto, imposto dal Comune, di fare fotografie e videoriprese alle proprietà private, giacché, come condivisibilmente messo in luce dall'appellante, l'effettività della misura è, inevitabilmente, compromessa dalla notoria inosservanza di siffatti divieti, se non accompagnati da efficaci controlli delle autorità.

9. Non è possibile, infine, invocare apoditticamente la insindacabilità, nel merito, della discrezionalità amministrativa, in quanto la pacifica permanenza di margini di apprezzamento in ordine all'individuazione delle soluzioni perseguibili non elimina l'obbligo di risultato fissato nella sentenza ottemperanda, consistente nella mitigazione dell'impatto derivante dall'afflusso di visitatori al sito culturale sulle proprietà ad esso limitrofe, con soluzioni realmente efficaci

anche in contesti di iperturismo (sulla compatibilità degli obblighi di risultato con la discrezionalità dell'amministrazione *in executivis*, cfr. pure Cons. Stato, Sez. IV, 30 aprile 2024, n. 3945).

10. Pertanto, in accoglimento dell'appello e in riforma della sentenza di primo grado, occorre ordinare all'amministrazione resistente di ottemperare al giudicato, integrando le misure adottate fino a rendere effettiva la limitazione delle possibilità di affaccio e veduta dal camminamento murario alla proprietà dell'appellante.

Conformemente alla richiesta di parte appellante, per il caso di perdurante inottemperanza dell'amministrazione comunale entro novanta giorni dal deposito della presente sentenza, si provvede alla nomina di un commissario *ad acta*, individuandolo nel dirigente responsabile del Provveditorato interregionale per la Toscana, le Marche e l'Umbria del Dipartimento per le opere pubbliche e le politiche abitative del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Il dirigente, con facoltà di delega ad altro funzionario della struttura, provvederà all'esecuzione della sentenza, in via sostitutiva, nell'ulteriore termine di novanta giorni dalla scadenza assegnata all'amministrazione comunale.

11. Le spese di giudizio, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, in riforma della sentenza appellata:

- ordina al Comune di Pisa di dare attuazione al giudicato portato dalla sentenza del T.A.R. Toscana n. 683 del 2014 ai sensi e nei modi di cui in motivazione, entro il termine di novanta giorni dal deposito della presente sentenza;

- nomina, quale commissario *ad acta*, il dirigente responsabile del Provveditorato interregionale per la Toscana, le Marche e l'Umbria del Dipartimento per le opere pubbliche e le politiche abitative del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con facoltà di delega ad altro funzionario della struttura, affinché provveda all'esecuzione della sentenza, in via sostitutiva, nell'ulteriore termine di novanta giorni dalla scadenza assegnata all'amministrazione comunale;

- condanna il Comune di Pisa al pagamento, in favore dell'appellante, delle spese del doppio grado di giudizio, liquidate in euro 4.000,00 per compensi, oltre accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 gennaio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Martina Arrivi, Consigliere, Estensore