

Comunione – Condominio - Locazione

Overtourism e discrezionalità amministrativa tra valorizzazione e tutela

di **Donatella Marino, Avvocato, Francesca Del Duca, Avvocato**

Seminario di specializzazione

Locazioni brevi e turistiche: aspetti contrattuali, fiscali e operativi

Scopri di più

Parole chiave

Bilanciamento degli interessi - Overtourism - Valorizzazione culturale - tutela della riservatezza - Fruizione turistica - Giudicato amministrativo - Tar - Obbligo di risultato - Pisa - Discrezionalità amministrativa - Beni culturali, paesaggistici, ambientali - Riqualificazione - Valorizzazione - Iperiturismo - Residenti

Sintesi

Con la sentenza del 15 aprile 2025, n. 3258, il Consiglio di Stato ha ribadito che la valorizzazione turistica di beni culturali – come nel caso dei camminamenti sulle mura di Pisa – richiede un **ragionevole bilanciamento** tra l'interesse pubblico alla fruizione del patrimonio e i diritti dei residenti, come la riservatezza. Il fenomeno dell'**overtourism**, pur essendo il turismo risorsa economica e culturale, impone scelte amministrative attente, capaci di tutelare tanto l'attrattività dei luoghi quanto la qualità della vita nei territori coinvolti.

La vicenda

La controversia trae origine dalla sentenza del **T.A.R. Toscana n. 683/2014**, con cui è stato accolto il ricorso proposto dall'Istituto Santoriana Fondazione Comel (di seguito "Fondazione") contro il **Comune di Pisa**. In quella sede, il T.A.R. aveva annullato i provvedimenti comunali di approvazione dei progetti di ripristino dei camminamenti sulla cinta muraria, rilevando l'assenza di misure idonee a **tutelare la riservatezza della confinante proprietà della Fondazione**. La sentenza aveva, quindi, imposto all'Amministrazione di rivedere le proprie determinazioni, al fine di individuare un ragionevole punto di equilibrio tra l'**interesse pubblico** alla valorizzazione del sito storico e l'**interesse privato** alla tutela della quiete e della riservatezza.

Successivamente, la Fondazione ha proposto **ricorso per ottemperanza**, lamentando che il

Comune di Pisa si fosse limitato ad applicare inferriate metalliche solo su un breve tratto del camminamento in prossimità della proprietà, lasciando ampie possibilità di affaccio e veduta da parte dei turisti. Inoltre, ha sottolineato la scarsa efficacia dei divieti di fotografare, poiché privi di controlli adeguati.

Il Comune di Pisa, costituitosi in giudizio, ha sostenuto di aver adempiuto al giudicato attraverso:

- l'installazione delle suddette pannellature metalliche, basate su un progetto approvato dal Ministero della cultura;
- l'adozione di un disciplinare per le visite, con regole di comportamento e limitazioni di orario.

Con la **sentenza n. 957/2024, il T.A.R. Toscana** ha respinto il ricorso in ottemperanza, ritenendo che il giudicato lasciasse margini di discrezionalità all'Amministrazione nell'individuazione delle misure più idonee, e che quelle adottate dal Comune fossero sufficienti.

Contro tale decisione, la Fondazione ha proposto appello al **Consiglio di Stato** il 14 novembre 2024, ribadendo l'inefficacia concreta delle misure adottate e allegando documentazione fotografica comprovante la persistente possibilità di osservare e fotografare l'interno della proprietà. Il Comune di Pisa si è costituito anche in appello, confermando le proprie difese.

La causa è stata posta in decisione alla Camera di Consiglio del 30 gennaio 2025.

La decisione del Consiglio di Stato

Nel valutare il ricorso della Fondazione, il Consiglio di Stato richiama un principio giuridico centrale: quello del **bilanciamento tra interessi pubblici e privati**, applicato in un contesto in cui la valorizzazione turistica convive con la tutela dei diritti dei residenti.

La sentenza del T.A.R. Toscana n. 683/2014 aveva riconosciuto al Comune di Pisa un margine di discrezionalità nella scelta delle misure da adottare per aprire al pubblico i camminamenti sulla cinta muraria, ma aveva anche imposto un preciso **obbligo di risultato**: ridurre concretamente l'impatto che la fruizione turistica può avere sulla proprietà privata confinante, in termini di quiete e riservatezza. *“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.”

Il Consiglio di Stato sottolinea che questo obbligo di equilibrio richiede soluzioni non solo formali, ma **efficaci e commisurate al contesto attuale**, tenendo conto della realtà contemporanea del turismo urbano. In questo senso, il fenomeno dell'overtourism, già oggetto dell'attenzione europea - *“il tema è tra quelli scelti dalla prossima presidenza greca dell'A.-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”* - viene considerato una caratteristica fisiologica delle destinazioni ad alta attrattività, che comunque porta con sé indubbi benefici economici e culturali, ma che comporta anche nuove sfide di gestione. Il valore strategico del turismo, specie nei siti culturali, non è messo in discussione: è anzi ribadita la centralità del patrimonio culturale come risorsa per lo sviluppo. Tuttavia, secondo il Consiglio di Stato, è necessario che **l'amministrazione adotti strumenti di regolazione innovativi**, che permettano di armonizzare la valorizzazione turistica con le esigenze della comunità residente.

Nel caso di specie, secondo l'analisi fattuale condotta dal Consiglio di Stato, le soluzioni adottate dal Comune (come pannellature limitate e regolamenti di visita) non sono state ritenute sufficienti a garantire il risultato imposto dal giudicato. *“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. **Ebbene, nel caso di specie il Comune di Pisa non ha raggiunto il predetto risultato.**”*

Pertanto, in **accoglimento dell'appello** e in **riforma della sentenza di primo grado**, il Consiglio di Stato ha ordinato al Comune di Pisa di dare attuazione al giudicato portato dalla sentenza del T.A.R. Toscana n. 683 del 2014, entro il termine di novanta giorni dal deposito della sentenza, imponendo all'amministrazione di integrare le misure adottate fino a rendere effettiva la limitazione delle possibilità di affaccio e veduta dal camminamento murario alla proprietà dell'appellante, e ha nominato un commissario *ad acta* per l'esecuzione sostitutiva nel caso di inottemperanza, con un ulteriore termine di 90 giorni.

La protezione della sfera privata, accanto alla promozione dell'**accessibilità culturale**, deve concretizzarsi in misure visibilmente efficaci, soprattutto in aree ad alta frequentazione. **Non** si tratta, quindi, di **ostacolare il turismo**, ma al contrario di favorirne lo sviluppo, gestendo in modo **consapevole e sostenibile** l'interazione con i tessuti urbani e con le realtà locali, attraverso un bilanciamento equilibrato tra i diritti dei residenti e gli interessi pubblici di valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale.

Seminario di specializzazione

Locazioni brevi e turistiche: aspetti contrattuali, fiscali e operativi

Scopri di più