

Contents liste available at Cib.Unibo

## **AlmaTourism**

Journal homepage: [www.almatourism.cib.unibo.it](http://www.almatourism.cib.unibo.it)

### **Il degrado abusivo e il “degrado legale” del territorio: gli ecomostri**

Cicchetti, A.\*

Dipartimento di Scienze Giuridiche “Antonio Cicu”, Università di Bologna, Italia

#### ABSTRACT

Il fenomeno di una urbanizzazione senza criteri né misure, collegata a ragioni turistiche, molto spesso opportunistiche, è affrontato dalla giurisprudenza nella sua azione di controllo del territorio: ne sono un caso esemplare gli “ecomostri”, ormai comunemente e tristemente sono conosciuti dalla società civile. Queste costruzioni di grande impatto territoriale, ambientale e paesaggistico, in alcuni casi sono legittimate da interventi normativi non bene soppesati e in altri avvengono in maniera c.d. abusiva, con l’unica conseguenza, in entrambe le ipotesi, di deturpare l’ambiente circostante sotto molteplici profili, non ultimo quello incidente su località turistiche. Il contributo si pone l’obiettivo di contribuire ad una politica turistica attenta al profilo ambientale: occorre individuare una maggiore coerenza e conoscenza normativa a favore di una pianificazione urbanistica e politica del paesaggio, in grado di sostenere il recupero, la riqualificazione e valorizzazione delle bellezze naturali presenti sul territorio. Solo il coinvolgimento e la necessaria collaborazione di tutti i soggetti del territorio per una programmazione orientata a realizzare uno «sviluppo capace di rispondere ai bisogni delle generazioni attuali, senza compromettere la capacità delle generazioni future di rispondere ai propri».

---

Keyword:

Territorio

Degrado abusivo

Degrado legale

Ecomostro

---

---

\* Tel.: +39 0541 434152; ; cell.+39 3479725282

E-mail address: [anna.cicchetti@unibo.it](mailto:anna.cicchetti@unibo.it)

## Introduzione

Il convegno *Il patrimonio naturale tra tutela, valorizzazione e fruizione. Il turismo sostenibile*, tenutosi ad Ustica nel 2009, è stata l'occasione per un ampio e rinnovato dibattito sui temi, quali la tutela, la valorizzazione e la fruizione delle bellezze naturali di un territorio, e su un problema di ordine sostanziale, ovvero la individuazione di strumenti effettivi, in grado di assicurare il risultato, l'obiettivo che ci si pone.

Come dire che il patrimonio naturale necessita inevitabilmente di azioni normative efficaci che possano realizzare quello che diventa una prestazione di risultato<sup>1</sup> da parte delle varie amministrazioni coinvolte, ovvero il rispetto di questi beni, la loro protezione e l'implementazione di queste due funzioni attraverso una corretta fruizione del patrimonio considerato.

Punto di partenza, non può essere altro che la legge quadro sulle aree protette<sup>2</sup>, la quale in apertura, sancisce che «la presente legge, in attuazione degli articoli 9 e 32 della Costituzione e nel rispetto degli accordi internazionali, detta principi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette, al fine di garantire e di promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese».

Tuttavia, strumenti giuridici che vogliano anche solo provare a concretizzare questo impegnativo compito debbono necessariamente tenere in considerazione diverse componenti fattuali e, conseguentemente, differenti politiche di azione. Ciò in quanto l'oggetto trattato non è una materia dai confini angusti e ben definiti, ma al contrario tocca molteplici interessi, ciascuno dei quali ha una specifica disciplina di riferimento che non può essere trascurata.

## Territorio, paesaggio, ambiente: un approccio complesso

In particolare, i concetti di territorio, paesaggio, ambiente e, ai fini della fruizione, il significato di turismo sono termini che racchiudono in sé nozioni e definizioni non sempre interpretabili univocamente, ma soprattutto che richiedono, spesso, uno sguardo d'insieme e un coinvolgimento di diverse branche del diritto al fine di tratteggiare una compiuta ed efficace “politica” di governo del territorio intesa in senso “atecnico”, cioè non strettamente inerente la politica di governo, bensì anche quella del turismo, della pianificazione ed urbanizzazione. Infatti, componenti quali la pianificazione, l'urbanistica, l'assetto del territorio sono indefettibili per una corretta articolazione del campo d'indagine. Il problema, che si pone, è quello di delineare in maniera chiara i confini dell'una rispetto all'altra, di tratteggiare il rapporto tra territorio e paesaggio<sup>3</sup> o tra l'ambiente e l'urbanistica, avendo riguardo che oggi, questa ultima è ulteriormente scomposta in pianificazione da un lato e governo del territorio, dall'altro<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Ci si limita, in questa sede, a richiamare una nota definizione relativamente all'amministrazione di risultato, quale nuovo modello di gestione e di organizzazione dell'attività amministrativa orientato al raggiungimento del risultato, che vede nel buon andamento, il proprio principio cardine. Con esso, garantito a livello costituzionale, «si integra il tradizionale criterio della funzione amministrativa, come discrezionalità imparziale, con quello della discrezionalità efficiente. La legalità resta il parametro dell'azione ma l'efficienza il risultato». CALANDRA, *Il buon andamento dell'amministrazione pubblica*, in AA. VV., *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, Milano, 1987, I, p. 157. Sul tema v. anche: CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, in Astrid.

<sup>2</sup> Trattasi della legge 6 dicembre 1991, n. 394, art. 1.

<sup>3</sup> Vi è oggi, chi ammette la sussistenza di un paesaggio senza l'elemento territoriale, cfr. Sgarbi Mazzotta, *Paesaggio senza territorio*, Milano, 1986.

<sup>4</sup> DUGATO, nella *Relazione Urbanistica e governo del territorio: il ruolo degli enti locali, tenutasi al Corso monografico Governo del territorio e autonomie territoriali*, presso la Spisa, il 28 febbraio 2009,

Del resto da molti studiosi<sup>5</sup> e anche in giurisprudenza<sup>6</sup> il territorio è considerato come un elemento trasversale su cui insistono diverse componenti, taluna delle quali, spesso, gode di una specifica disciplina, che tratta di interessi eterogenei, quali come sottolineato anche recentemente dalla Corte Costituzionale «quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica...e quelli riguardanti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali<sup>7</sup>».

Pertanto, preliminarmente a qualsivoglia considerazione sull'argomento è la presa d'atto che se dal punto di vista descrittivo è innegabile che quando ci si riferisce al paesaggio, necessariamente si intenda il territorio e conseguentemente si abbia a che fare con l'ambiente e l'urbanistica, da quello giuridico ciò che rileva è «la selezione degli interessi, la loro comparazione e l'individuazione di quello cui accordare preminenza, secondo una regola di giudizio che tende alla sintesi e all'isolamento dei nuclei di interessi e di valori che, pur all'interno dell'unitaria realtà naturalistico-scientifica, emergono e si impongono come meritevoli di speciale e appropriata considerazione e salvaguardia<sup>8</sup>».

In dottrina si è discusso molto sulle nozioni di paesaggio, di ambiente, urbanistica e territorio, ora come fattori indipendenti normativamente l'uno dall'altro, ora strettamente connessi e collegati nell'ottica di giungere a comprendere appieno quali siano le sinergie più efficaci per addivenire alla creazione di una politica di sviluppo sostenibile.

In particolare, la legge n.394 del 1991 già prevedeva la possibilità, nelle aree naturali protette, di promuovere la valorizzazione e la sperimentazione di attività produttive compatibili. La ratio alla base della normativa appena citata è di garantire un intervento dello Stato, relativamente alla conservazione delle aree naturali protette, finalizzando questa funzione al godimento del patrimonio naturale da parte delle generazioni future. Tuttavia, questo diventa possibile non trascurando le esigenze economiche fisiologicamente connesse allo sviluppo di un territorio, bensì comprendendo tra i fattori da tenere in considerazione anche le ragioni sociali, culturali, ambientali insite in esso. Pertanto, se ancora la legge del 1991 non ha una visione di “sistema di rete<sup>9</sup>”, come poi accadrà, ad esempio, nella Convenzione europea del turismo durevole nelle aree protette, essa già non concepisce più l'area protetta come una realtà avulsa dal contesto sociale in cui si colloca<sup>10</sup>. Questo comporta un ulteriore passo in avanti, capace di fare compiere al turismo, rectius alla politica

---

richiamando SALZANO, *Fondamenti di urbanistica. La storia e la norma*, Bari, 2007, rinviene la specificità dell'urbanistica nell'attenzione per il trasformato, per l'urbanizzato, mentre il non urbanizzato non inerte il governo del territorio, ma la pianificazione.

<sup>5</sup>Cfr. SCIULLO, *Il paesaggio tra la Convenzione e il Codice*, in *Riv. Giur. Urb.*, nn.1-2, 2009, pp. 44 ss.; MARZARO, *Paesaggio e autonomie territoriali*, Relazione tenuta al Convegno *L'esperienza della pianificazione territoriale regionale: paesaggio e territorio a confronto*, tenutosi a Padova il 5 giugno 2009; PEDRIERI, *Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1981, vol. XXXI, pp. 503 ss.; IMMORDINO, *Paesaggio (tutela del)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 1995, vol. X, pp. 573 ss.; CORTESE, *I beni culturali e ambientali: profili normativi*, Padova, 2002; M. A. SANDULLI, *Codice dei beni culturali e del paesaggio (diretto da)*, Milano, 2006, BOSCOLO, *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio 'a strati'*, in *Riv. Giur. Urb.* nn. 1-2 del 2009, pp. 57 ss.

<sup>6</sup>Corte Cost. 30 maggio 2008, n. 180 in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>7</sup>A queste diverse tipologie o 'stratificazioni' di interessi corrispondono livelli dimensionali differenti, anche a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, che tuttavia debbono ispirarsi al principio della collaborazione, al fine dell'esercizio delle funzioni amministrative. Cfr. AMOROSINO, *La governance e la tutela del paesaggio tra Stato e Regioni dopo il secondo decreto correttivo del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Riv. Giur. Urb.* nn. 1-2 del 2009, pp. 99 ss. Già la legge n. 394 del 1991 prevedeva che «< Nella tutela e nella gestione delle aree naturali protette, lo Stato, le regioni e gli enti locali attuano forme di cooperazione e di intesa >>».

<sup>8</sup>Così CARPENTIERI, *La nozione giuridica del paesaggio*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 2004, pp. 363 ss.

<sup>9</sup>DESIDERI, *Aree protette e tutela della natura; nuovi modelli legislativi*, in *Ambiente*, 1998, n. 5, p. 397 ss.

<sup>10</sup>IMPARATO, *Il turismo nelle aree naturali protette:dalla compatibilità alla sostenibilità*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2008, p. 333.

del turismo, un notevole salto, fino a superare il binomio turismo compatibile per giungere all’idea e alla necessità di un turismo sostenibile.

Tale assunto è fatto proprio anche dalla giurisprudenza costituzionale che arriva a tutelare l’ambiente in virtù di precetti costituzionali, segnatamente gli artt. 9 e 32 Cost., quale valore primario e assoluto, e pertanto esso «è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l’esigenza di un habitat naturale nel quale l’uomo vive ed agisce e che é necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti»<sup>11</sup>.

Anche la Convenzione europea sul paesaggio<sup>12</sup> osserva «che le evoluzioni delle tecniche di produzione agricola, forestale, industriale e pianificazione mineraria e delle prassi in materia di pianificazione territoriale, urbanistica, trasporti, reti, turismo e svaghi e, più generalmente, i cambiamenti economici mondiali continuano, in molti casi, ad accelerare le trasformazioni dei paesaggi», legando imprescindibilmente tutti i fattori e gli interessi in gioco ai fini di una tutela reale dei settori coinvolti.

### **Turismo tra ambiente e paesaggio**

In questo contesto, l’elemento turistico diventa un *quid pluris* imprescindibile, in quanto attraverso le sue molteplici declinazioni può valorizzare il territorio su cui incide o diventare espressione della più bieca azione speculativa intesa a tutto tondo.

La Carta europea del “turismo durevole”, definito come “qualsiasi forma di sviluppo, pianificazione o attività turistica che rispetti e preservi nel lungo periodo le risorse naturali, culturali e sociali e contribuisca in modo equo e positivo allo sviluppo economico e alla piena realizzazione delle persone che vivono, lavorano o soggiornano nelle aree protette”, sancisce chiaramente che «è prioritario che il turismo tuteli il patrimonio sul quale fonda la sua attività». In questo modo, il fine da perseguire non è più solamente la concretizzazione di un’azione di tutela dell’ambiente e del territorio su cui va ad incidere, al fine di realizzare un turismo compatibile, ma l’attuazione di una politica turistica che diventi raggiungimento di un risultato, capace cioè di tradursi in procedure e processi di gestione che giungano alla creazione di un turismo sostenibile<sup>13</sup>.

Tuttavia, l’attuazione di un turismo così concepito necessita di una riflessione globale, concertata, e di un rafforzamento di tutte le interazioni positive fra l’attività turistica e gli altri settori del territorio. Il turismo racchiude in sé numerosi interessi, inquadrabili ad esempio, nello sviluppo economico di un territorio, nel suo potenziamento attraverso un uso equilibrato dello stesso, fatto di diversi paesaggi, da quello quotidiano a quello del degrado che più ci riguarda in questa sede. Infatti, spesso, gli abusi edilizi e il deturpamento dell’ambiente circostante, inteso non solo come ecosistema, ma anche come errata pianificazione e non equilibrato uso del territorio, indossano mentite spoglie turistiche, che servono solo per giustificare e rendere accattivante il progetto e ottenere i permessi di legge. La patologia di una urbanizzazione senza criteri né misure, collegata a non meglio precisate ragioni turistiche, di cui mantengono solo l’accezione terminologica, hanno portato la cronaca italiana per alcuni aspetti e la giurisprudenza per altri, ad occuparsi di quelli che ormai comunemente e tristemente sono conosciuti come ecomostri.

Con tale definizione debbono essere intesi l’edificio o un complesso di edifici considerati gravemente incompatibili con l’ambiente naturale circostante. Può essere che la costruzione di ecomostri avvenga in condizioni di abusività, e dunque tale struttura debba essere

---

<sup>11</sup> C. Cost. 30 dicembre 1987, n. 641.

<sup>12</sup> Convenzione europea sul paesaggio del 20 ottobre del 2000, ratificata dall’Italia con la legge 9 gennaio 2006, n. 14.

<sup>13</sup> Cfr. IMPARATO, *Il turismo nelle aree naturali protette: op. cit.*, p. 349.

abbattuta secondo la legge o semplicemente che il progetto originario non venga portato a termine, con conseguente deturpamento dell’ambiente con cui doveva armonizzarsi.

Hotel Fuentes (SA)



([www.architetturaecosostenibile.it](http://www.architetturaecosostenibile.it))

In alcuni casi, infatti, la non compiutezza dell’opera, che tante volte prevedeva una vocazione turistica, determina una distorsione dell’essenza della struttura, creando un evidente contrasto con le bellezze naturali del luogo, che in taluni casi, anche e soprattutto per la tipicità della località meritevole di tutela paesaggistica, richiederebbe, invece, una maggiore salvaguardia del territorio e l’impedimento di azioni di ulteriore degrado.

Ciò su cui preme richiamare l’attenzione in questa sede è l’interconnessione di settori quali il turismo, l’ambiente e il paesaggio.

Del resto anche la già citata Convenzione europea, pur non facendo riferimento espresso al turismo, sancisce che il «Paesaggio designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni», con un richiamo indiretto innegabile ai profili appena evidenziati.

Giocoforza a questo punto è sostenere che un’azione *rectius* una politica turistica attenta al profilo ambientale e rispettosa della pianificazione urbanistica e della politica del paesaggio<sup>14</sup> è certamente in grado di dare buoni risultati in termini di recupero, riqualificazione e valorizzazione delle bellezze naturali presenti sul territorio.

Si potrebbe spiegare il rapporto tra territorio, turismo e ambiente come una relazione complessa, in quanto può assumere forme diverse e dinamica, poiché queste forme possono cambiare e trasformarsi nel tempo<sup>15</sup>.

In particolare, le tre politiche in esame possono tra loro trovarsi in un rapporto di coesistenza se tra di esse si instaura una convivenza pacifica, basata sull’integrazione e il coordinamento da cui scaturiscono effetti benefici nei tre settori di riferimento oppure dare vita ad una

<sup>14</sup> L’espressione è contenuta nella Convenzione europea del paesaggio, art. 1, lett. b).

<sup>15</sup> cfr. CANDELA–CASTELLANI, *Il turismo sotto la tutela dello Stato*, in *Evoluzione e prospettive della legislazione sul turismo*, Gola (a cura di), Repubblica San Marino, 2002, pp. 122 ss.

conflittualità ove le prime due arrechino danni all’ecosistema o ai fini che ci interessano, più specificatamente, al patrimonio naturale.

In ogni caso il turismo può veicolare l’ambiente e razionalizzare gli interventi urbanistici sul territorio, in quanto come affermano efficacemente Peter Johnson e Barry Thomas «tourism put an area on the map».

Quindi, se il turismo può richiamare l’attenzione sul paesaggio e sull’ambiente circostante, è poi necessaria una sinergia tra questi settori e i loro operatori per realizzare un’efficace politica di intervento sul territorio volta alla valorizzazione, promozione e tutela dello stesso. Ed è proprio in ragione di quanto appena esposto che diventa indefettibile la promozione di un turismo che tenda sempre di più non solo alla compatibilità ma anche alla sostenibilità, con conseguente coinvolgimento e collaborazione da parte di tutti i soggetti coinvolti al fine di addivenire alla creazione di processi di programmazione orientati a realizzare uno «sviluppo capace di rispondere ai bisogni delle generazioni attuali, senza compromettere la capacità delle generazioni future di rispondere ai propri<sup>16</sup>».

A questa considerazione deve esserne aggiunta un’altra. Una ‘politica’ del governo del territorio ha tra le sue finalità anche lo sviluppo economico dello stesso, obiettivo a cui peraltro tende anche la ‘politica del turismo’. Conseguentemente ne deriva l’estrema importanza del ruolo riconosciuto, in tal senso, agli enti locali, sulla base delle indicazioni e delle linee guida indicate nei vari piani regionali<sup>17</sup>.

Come dire che il rafforzamento del governo locale, inteso quale sfera di governo essenziale allo sviluppo sostenibile è fondamentale per accrescere forme economiche e politiche di dimensioni locali che abbiano l’obiettivo di esaltare l’identità locale<sup>18</sup>.

E’ anche alla luce di queste previsioni normative che deve essere letto il rapporto tra sviluppo economico e tutela ambientale, con una particolare attenzione al territorio e nello specifico a quello locale dove si gioca la carta della qualità della vita e della bellezza dei luoghi. Convergente con quanto prospettato, anche se esplicitato in ambito diverso, è quanto affermato nella Carta europea del turismo sostenibile, che si pone l’obiettivo di promuovere e sostenere «qualsiasi forma di sviluppo, pianificazione o attività turistica che rispetti e preservi nel lungo periodo le risorse naturali, culturali e sociali e contribuisca in modo equo e positivo allo sviluppo economico e alla piena realizzazione delle persone che vivono, lavorano e soggiornano nelle aree protette».

### **Gli ecomostri tra degrado illegale e degrado legale**

Tuttavia, le considerazioni svolte sono palesemente disattese nel momento in cui assistiamo alla realizzazione di complessi edilizi con o senza vocazione turistica, che in alcun modo si inseriscono nell’ambiente circostante, inteso in senso lato; l’attenzione torna, pertanto, ancora agli ecomostri<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Così ancora la Carta europea del turismo durevole nelle aree protette, nell’introduzione.

<sup>17</sup> A tale riguardo l’art. 135, co. 4 del Codice dei beni culturali e del paesaggio prevede: «Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare: a) alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici; b) alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate... ».

<sup>18</sup> IMPARATO, *Il turismo nelle aree naturali protette*, op.cit.

<sup>19</sup> Molteplici sono i complessi definiti ecomostri, alcuni dei quali sono stati schedati, mentre altri non sono giunti alla ribalta della cronaca o non hanno occupato aule giudiziarie. Tra quelli ad oggi demoliti, solo a titolo esemplificativo possiamo ricordare: Lido Rossello, in provincia di AgrigePunta Perotti (Bari), Hotel Fuentes - Vietri sul Mare (Salerno), parzialmente demolito, Blue Residence - San Giuliano Milanese (Milano), scheletro della Palmaria (isola della provincia della Spezia), il Villaggio Coppola - Castel

E' inutile ribadire che tutte le volte in cui ci troviamo di fronte al fenomeno in considerazione assistiamo al fallimento delle politiche sopra accennate, anche se in alcuni casi il deturpamento paesaggistico avviene indipendentemente da previsioni normative violate o dalla commissione di abusi. Si pensi, infatti, a tutti quei casi in cui l'opera da realizzare in origine era conforme all'ambiente circostante e al territorio su cui doveva insistere, tanto da venire approvata in ogni sua parte, ma poi, a causa di fattori estranei all'ambiente, al paesaggio e alla pianificazione, è stata interrotta e non completata, provocando un vulnus nel tessuto urbanistico circostante. Anche un'omissione dell'uomo e non solo un suo intervento può, pertanto, causare degrado al paesaggio e creare incompatibilità paesaggistico-ambientale.

A tale proposito, recentemente il Consiglio di Stato<sup>20</sup> ha sancito che per degrado non si debba intendere «necessariamente solo una situazione di degrado naturalistico, o di degrado urbanistico-edilizio derivante da insediamenti legittimamente costruiti». Nel caso si trattava di un insediamento turistico abusivo, per il quale pendeva istanza di condono edilizio, il cui progetto di recupero prevedeva da un lato, la soppressione di un percorso pedonale e carrabile ad uso pubblico e, dall'altro, la sostituzione di capanne basse con una costruzione completamente diversa e nuova, con una elevazione di due piani da terra. A tale riguardo, il giudice amministrativo, richiamando l'art. 48 del ptcp, il quale a sua volta applica un regime conservativo in ordine ad insediamenti sparsi al fine di non alterare l'equilibrio raggiunto tra l'insediamento e l'ambiente naturale, sancisce che «l'obiettivo è di conservare sostanzialmente inalterata la situazione attuale per quanto riguarda i rapporti quantitativi e qualitativi tra l'insediamento e il contesto ambientale. Sono anche ammessi interventi episodici preordinati al recupero di eventuali singole situazioni di degrado. Non è consentito né costruire nuovi edifici, né alterare quelli esistenti se non per adeguarli ai caratteri propri della zona, ed è vietato aprire nuove strade o modificare le caratteristiche tipologiche o il tracciato di quelle esistenti, né alterare in misura paesaggisticamente percepibile la morfologia e le sistemazioni del terreno». Pertanto, precisa il Consiglio di Stato: «La nozione di degrado è sufficientemente ampia e descrittiva, da abbracciare anche gli abusi edilizi, fermo restando il necessario coordinamento tra pianificazione urbanistica e sanatoria edilizia». Ai nostri fini il ragionamento seguito dal giudice amministrativo porta implicitamente a ritenere e ad ammettere la sussistenza di un degrado a fronte di un'opera originariamente legittima, in quanto autorizzata, ma non completata.

Se così stanno le cose, si può comprendere quanto estesa sia la portata degli ecomostri e come non esista una nozione giuridica di tale fenomeno.

Infatti, in termini generali ed estetici può definirsi tale ciò che è il bizzarro, ma legale, frutto di scelte razionali<sup>21</sup>. Tale concezione risente certamente di relativismo e non può essere

---

Volturmo (Caserta), un'intera cittadina abusiva, lo scheletro del Residence Paradiso presso la Fossa Maestra (Carrara), Hotel Baia delle Ginestre - Porto Malu presso Teulada (Cagliari).

Tra gli altri: spalmatoio di Giannutri (isola della provincia di Grosseto), scheletro di Copanello (scogliera nel comune di Staletti, in Catanzaro), scheletro di Alimuri - Vico Equense (Napoli), Villaggio Sindona Lampedusa (isola, Agrigento), Le Lavatrici di Pra' (Genova) impropriamente note anche come Lavatrici di Pegli (edilizia popolare), le circa 160 ville abusive di Pizzo Sella, la montagna che domina Mondello, nei pressi di Palermo, scheletro del Residence Paradiso presso la Fossa Maestra (Carrara) – demolito, Polignano a Mare (Bari), un complesso di circa venti costruzioni abusive.

Si ricorda che nel gennaio 2001 il Ministro dell'Ambiente e il Ministro dei Beni Culturali hanno presentato un disegno di legge per la tutela ambientale ed il recupero dei siti compromessi dalla speculazione. È previsto l'abbattimento degli ecomostri ancora esistenti. Cfr. [www.lifeqate](http://www.lifeqate).

<sup>20</sup> Cfr. Consiglio di Stato, 20 gennaio 2009, n. 1192, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>21</sup> CANDELA-CASTELLANI – MUSSONI, *Tourism Investments Under Uncertainty: an Economic Analysis of "Eco-monsters"* in corso di pubblicazione in *Tourism and Economic*.

considerata in termini oggettivi. Pertanto, altri criteri debbono essere presi in esame per abbozzare qualche osservazione in termini di disciplina.

Due possono essere i casi in cui si verifica la realizzazione di un ecomostro, inteso come “degrado legale” del paesaggio circostante.

Il primo si realizza quando l'impresa che doveva portare a termine i lavori, interrompe e abbandona l'investimento lasciando l'opera incompiuta, con prevedibili ricadute in termini di compatibilità ambientale e territoriale.

Il secondo caso è dato invece, dal fallimento delle politiche pubbliche, quando cioè l'azione di governo del territorio posta in essere non è stata in grado di evitare la creazione di situazioni di degrado.

In questi termini, pertanto, è accettabile, l'ossimoro “ecomostro legale”, in quanto l'effetto negativo sull'habitat, inteso in senso lato, si produce a prescindere dalla violazione di norme giuridiche o dalla commissione di abusi.

I presupposti per la concretizzazione di questa particolare tipologia di ecomostri non sono altro che la conseguenza di scelte razionali che possono essere assunte dall'investitore privato o che possono essere il risultato di un uso, ancora corretto, della discrezionalità amministrativa di una singola pubblica amministrazione.

Nella prima ipotesi si tratta di una impresa che chiede ed ottiene un permesso e le relative autorizzazioni per realizzare l'opera, senza poi portarla a termine, nella seconda è l'ente locale che decide di rilasciare i relativi permessi, in quanto giudica legale il progetto presentato.

Tuttavia, se anche giuridicamente la scelta iniziale sia del soggetto privato che dell'amministrazione pubblica si presenta corretta questo dato non basterebbe di per sé ad evitare la realizzazione di un ecomostro, nel significato sopra illustrato. Infatti, nel momento in cui l'opera non viene completamente realizzata, o perché il denaro non è sufficiente a coprire l'intera opera o perché l'impresa decide che l'investimento non è più conveniente o, infine, in quanto l'ente pubblico non riesce ad integrare la struttura incompleta nell'ambiente circostante, attraverso ad esempio un recupero di parte di essa per altri fini, facili da prevedere ed inevitabili sono le conseguenze che si producono, con il risultato di pronunce dell'autorità giudiziaria di condanna all'abbattimento dei complessi lasciati incompiuti.

A questo si aggiunge un ulteriore profilo della problematica consistente a volte nella difficile comprensione delle diverse discipline applicabili alla fattispecie in esame, con conseguente complessità di ravvisare l'interesse pubblico primario nel difficile bilanciamento degli interessi in gioco.

Ciò è quanto accaduto in una recentissima pronuncia della Corte europea dei diritti dell'Uomo<sup>22</sup> la quale in relazione ad un ecomostro denominato Punta Perotti, nella Regione Puglia, ha condannato lo Stato italiano a risarcire i proprietari della struttura, in quanto la confisca dei suoli che aveva avuto luogo violerebbe la Convenzione europea per i diritti dell'Uomo e il diritto di proprietà.

Nello specifico, si trattava di una costruzione di un complesso immobiliare in terreni situati in riva al mare, nei pressi di Bari. L'autorità penale ordinò il sequestro preventivo dei beni, asserendo che esso insisteva su un sito naturale protetto. I proprietari proposero ricorso in Cassazione, la quale annullò il sequestro, in quanto ai sensi del piano urbanistico non vi era alcun divieto di edificare.

Tuttavia, per la stessa vicenda le società costruttrici furono indagate e benché la Cassazione abbia ritenuto la lottizzazione illegale, in quanto la costruzione era stata eretta in violazione del divieto di edificare in un sito sottoposto a vincolo paesaggistico, provvedeva ad assolvere gli imputati, in quanto il fatto non costituiva reato.

---

<sup>22</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, 20 gennaio 2009 in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it)

La Corte al riguardo spiegava che la normativa regionale era confusa, mal formulata e anche in contrasto con quella nazionale.

Tuttavia, questo non impedì alla Corte di ordinare la confisca dei beni delle società costruttrici che ricorsero alla Corte europea per i diritti dell'uomo, lamentando la causazione di danni patrimoniali e morali a seguito del trasferimento della proprietà dei terreni confiscati al comune di Bari. La Corte di Strasburgo, accoglieva il ricorso, affermando che «non ci può essere esproprio senza base legale...» e «non può esserci una pena se non c'è una colpa». La confisca dei beni, pertanto non doveva avere luogo, in quanto non sussistevano i requisiti di prevedibilità e accessibilità e chiarezza necessari per applicare una simile sanzione. Conseguentemente condannava lo Stato italiano a risarcire i proprietari dei danni patrimoniali e morali subiti.

Come dire che le ragioni ambientali, quelle turistiche, quelle paesaggistiche e urbanistiche nonché quelle inerenti il diritto di proprietà, poste a fondamento delle diverse azioni amministrative, debbono rispettare, nella loro esplicazione, il principio di legalità, non potendo essere considerate in senso assoluto, ma viceversa dovendo essere ponderate con tutti gli interessi in gioco, affinché si realizzi il fine pubblico, inteso come benessere della collettività.

Punta Perotti (Bari)



(<http://images.virgilio.it>)

### Conclusioni

In conclusione, solamente la cooperazione tra i diversi livelli di governo e una interrelazione efficace tra le eterogenee normative di settore possono essere d'auspicio per la salvaguardia di luoghi, che rischiano di diventare maggiormente conosciuti per costruzioni che arrecano degrado e deturpamento piuttosto che per le bellezze naturali del territorio.

A tale proposito diviene emblematico quanto previsto nella Carta europea del turismo durevole nelle aree protette, dove si legge che «ciascun territorio avrà bisogni differenti, tuttavia sarà sempre necessario un approccio globale che colleghi le poste in gioco nella difesa dell'ambiente, nello sviluppo economico e sociale, nella qualità della vita e nella soddisfazione dei visitatori. Una strategia di sviluppo turistico durevole deve perciò fondarsi

su una diagnosi completa dei bisogni di un territorio e delle sue potenzialità a livello turistico».

In questi termini, un’efficace politica del turismo può rivelarsi una potente leva dello sviluppo durevole, quando non addirittura uno strumento valido per trasformare in paesaggio turisticamente sostenibile un paesaggio del degrado.