

**I TRABOCCHI DELLA COSTA ABRUZZESE:  
L'“IMMAGINIFICO” RAPPORTO TRA AUTORITÀ E LIBERTÀ**

**DIEGO DE CAROLIS**

(Ricercatore di Diritto amministrativo e Professore aggregato  
di Diritto urbanistico nell'Università degli Studi di Teramo)

Data di pubblicazione: 4 ottobre 2020

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo

DIEGO DE CAROLIS\*

**I trabocchi della costa abruzzese:  
“l’immaginario” rapporto tra autorità e libertà\*\***

*Proteso dagli scogli,  
simile a un mostro in agguato,  
con i suoi cento arti il trabocco  
aveva un aspetto formidabile*

(Gabriele D’Annunzio, *Il trionfo della morte*, 1894)

**Abstract (It.):** *la Regione Abruzzo ha emanato norme per il recupero e la valorizzazione dei trabocchi della costa abruzzese, di recente avallate dalla Corte costituzionale. Così è stata attribuita una qualificazione giuridica all’opera d’ingegno tramandata nei secoli, consistente in una peculiare tecnica di pesca utilizzando manufatti leggeri di legno posti sul demanio marittimo. Il presente articolo cerca di rivisitare lo statuto dei trabocchi, che li sottrarrebbe alle procedure della direttiva Bolkestein sull’affidamento e la durata delle relative concessioni demaniali marittime.*

**Abstract (En.):** *the Region Abruzzo issued regulations for the recovery and enhancement of the “Trabocchi” in the Abruzzo coast, endorsed recently by the Constitutional Court. Thus, a legal qualification was attributed to the works of ingenuity and of art handed down over the centuries, consisting of a peculiar fishing technique using light wooden artifacts placed on the maritime domain. This article seeks to revisit the statute of the “Trabocchi” which would subtract them from the procedures of the Bolkestein directive on the assignment and duration of the related state-owned maritime concessions.*

---

\* Ricercatore di Diritto amministrativo e Professore aggregato di Diritto urbanistico nell’Università degli Studi di Teramo.

\*\* Il presente contributo è destinato agli *Scritti in onore di Franco Gaetano Scoca*.

SOMMARIO: 1. Premesse. – 2. L’incertezza della qualificazione e dello “statuto” dei trabocchi. – 3. Evoluzione della legislazione regionale abruzzese sui Trabocchi. – 4. La questione di legittimità costituzionale della L.R. n. 7 del 2019. – 5. Il regime amministrativo dei trabocchi. – 6. Sull’inapplicabilità della direttiva comunitaria (art. 12, co. 3, Bolkestein). – 7. Brevi considerazioni finali.

### 1. *Premesse*

L’analisi dei profili giuridici riguardanti i “trabocchi” della costa abruzzese, tanto cari all’“immaginifico” Gabriele D’Annunzio<sup>1</sup>, impone una preventiva, seppure succinta, ricostruzione di quella che è la loro presenza ed evoluzione dal punto di vista storico, sociale e letterario<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Secondo il *Vocabolario Treccani on line*, il significato del termine è «Creatore d’immagini, riferito quasi esclus. a scrittore o a stile». «Imaginifico» (o immaginifico) agg. e s.m. [comp. di immagine e -fico, coniato da A.M. Salvini come traduz. del gr. εἰδωλοποιός di Platone] (pl. m. -ci)». Il vocabolo «immaginifico» è stato usato dalla comunità letteraria per indicare D’Annunzio, che nel romanzo *Il fuoco* usa questo attributo a proposito di Stelio Effrena, personaggio in cui ha adombrato sé stesso. Come si legge sulla *Enciclopedia Treccani on line*, il vocabolo immaginifico è una «parola d’autore»: fu Anton Maria Salvini (Firenze 1653-1729), filologo, letterato, traduttore e collaboratore del Vocabolario della Crusca, a coniare il vocabolo per la rima volta. Da ultimo su D’Annunzio cfr. M. SERRA, *L’Imaginifico*, Milano 2019; un libro immaginifico sforza al massimo la nostra fantasia, lasciandoci piacevolmente spossati; e uno stile esageratamente immaginifico rischia di perdersi in pura retorica.

<sup>2</sup> Da ricerche bibliografiche sulla “rete” e da testimonianze delle ultime generazioni di “trabocchianti”, si apprende che le origini dei trabocchi, si perdono nella notte dei tempi. La prima testimonianza è contenuta in un manoscritto risalente al 1400, ritrovato nell’abbazia di San Giovanni in Venere, a Fossacesia, dove Padre Stefano Tiraboschi, parlando di Pietro

Lo scopo della ricerca è l'individuazione dello “statuto” dei trabocchi e dei rapporti con l'attività amministrativa<sup>3</sup> ed il relativo regime cui sono (o dovrebbero essere) sottoposti.

La vicenda dei trabocchi, dal loro sorgere fino all'evoluzione del loro utilizzo, appare un tipico esempio di fenomeno storico e socioculturale che

---

Da Morrone (vissuto nel 1200), uscendo dall'abbazia, poteva ammirare la costa “punteggiata” dai trabocchi. Ma le leggende e i racconti popolari raccontano di un'origine un po' più recente, ovvero nel 1600, quando famiglie Sefardite (ebrei spagnoli) si stabilizzarono in quei luoghi e a seguito di un forte maremoto, ingegnarono questo sistema per poter pescare senza essere costretti ad andare in mare aperto. Da circa un ventennio, per ovvie ragioni derivanti anche alla riduzione della fauna ittica, i trabocchi non vengono più utilizzati per lo scopo originario, ma fungono da vere e proprie attrazioni turistiche. Il primo a notare e raccontare della loro bellezza non poteva che essere Gabriele D'Annunzio. Si racconta che il Vate percorreva lunghe passeggiate, da Francavilla o Ortona, durante le quali amava fermarsi ad osservare il mare e scrivere. Nell'estate del 1889 soggiornò per 2 mesi in un casolare di San Vito Chietino, oggi noto come “eremo dannunziano”, con la sua amante Barbara Leoni, una benestante. Il casolare era costruito su un costone a ridosso sul mare e, sulla spiaggia sottostante, vi era la presenza di un antico trabocco. Si trattava di quello che oggi viene chiamato “Trabocco Turchino”. Qui D'Annunzio trova l'ispirazione per scrivere il suo romanzo *Il trionfo della morte* (F.lli Treves Editori, Milano 1894), nel quale non si limita a descrivere alla perfezione i particolari della struttura, ma riesce a carpire anche la poesia che questa trasmetteva, fino a descriverla “anfibia antidiluviana”. Per D'Annunzio il trabocco aveva vita propria e osservandolo erano evidenti i segni del tempo, le tante battaglie intraprese contro il mare.

<sup>3</sup> In relazione alla peculiarità e quasi unicità del fenomeno e della fattispecie, la dottrina più avvertita ed autorevole fornisce e chiarisce un metodo e delle linee guida fondamentali che possono essere risolutive, seppure riferite in generale all'attività amministrativa, ma assolutamente applicabili alla questione in esame. Il riferimento è a F.G. SCOCA, *Attività amministrativa*, in *Enc. dir., Agg.*, VI (2002). 75 ss.

“stimola” il legislatore prima e poi l’interprete, inteso in senso lato, ad occuparsi delle vicende giuridiche<sup>4</sup> che ne conseguono<sup>5</sup>, atteso che si muovono

---

<sup>4</sup> Qualsiasi attività umana che si ripete da molto tempo e che possa poi arrivare ad avere attenzione ed eventualmente rilevanza giuridica per l’ordinamento e poi magari essere sussumta in una disposizione normativa spesso trova la sua origine in fenomeni sociali e comportamenti *ab immemorabile* di una determinata popolazione, che fa parte di uno Stato, dovendone osservare il relativo ordinamento giuridico. Da tempo, forse cogliendo nel segno e confermando quello che era accaduto ed accade ancora spesso, seppure partendo da un contesto storico, sociale ed economico completamente diverso ed in continua evoluzione “digitale”, la dottrina straniera si era occupata del cd. “stile italiano” per attribuire uno *status*, una qualificazione e indicare gli strumenti di tutela di situazioni giuridiche soggettive, di interessi pubblici e privati. Il riferimento è agli scritti, forse poco esplorati ma molto acuti ed approfonditi, risalenti ad oltre mezzo secolo orsono, di J.H. MERRYMAN, *Lo “stile italiano”: la dottrina; Lo “stile italiano”: le fonti; Lo “stile italiano: l’interpretazione”*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1966, 1169 ss.; 1967, 709 ss.; 1968, 373 ss.

<sup>5</sup> Come accennato a fine nota precedente, L’A., riferendosi all’accezione etimologica parlava del *folklore* italiano inteso come sinestesia di tradizioni naturali, sociali, culturali e giuridiche che sono alla base dello stile italiano: «Il punto di vista più estremista del folklore è quello di considerare inammissibile l’interpretazione evolutiva nell’ambito della funzione giudiziale. Se la legge può essere fatta soltanto dal legislatore, soltanto egli può cambiarla. Questa formulazione oggi è generalmente respinta in favore delle teorie che giustificano una interpretazione evolutiva, spostando la discussione dalla sua legittimità alla sua natura. In generale si può dire che in proposito due opinioni sono in conflitto. L’una, più diffusa, asserisce che il giudice, anche nell’interpretazione evolutiva, si limita ad interpretare la legge. Il potere di creare il diritto resta in tal modo del legislatore ed il modello del *legal process* secondo il folklore è così salvaguardato. L’altra opinione è che quando il giudice interpreta la legge in maniera evolutiva, crea diritto. Ciò necessariamente comporta una drastica riformulazione del *legal process* italiano. Quel che a prima vista appare una specie di disputa da erudito, è in realtà il punto focale di una più vasta e significativa discussione». Nel contesto

in un variegato quadro di riferimento normativo e di interessi sottesi che implicano un approccio innovativo.

Tale approccio pare possa mettere insieme frammenti aviti di una sorta di diritto naturale nato dalla necessità con il più recente modello della demarchia<sup>6</sup> che, secondo autorevole voce, bene si inserirebbe nel processo di

---

dei diritti fondamentali intesi anche come parametro di riferimento e come fonte dalla quale attingere criteri ermeneutici spesso non vengono e non possono essere considerate tutte le materie e le scienze umane. Secondo l'analisi storico-giuridica compita da J.H. MERRYMAN, *op. cit.*, «la sociologia non era l'unica esclusa; anche la religione, la morale, la filosofia, la politica, l'economia e la storia erano respinte. Il giurista restrinse il suo studio alle norme – alle formulazioni della legge stessa – per interpretarle e organizzarle a sistema. Egli restrinse il suo sguardo a ciò che era il puro dato giuridico. Questa tendenza in Italia fu in parte una reazione contro una certa scienza giuridico-sociologica, alla buona; in parte il risultato del carattere semplicistico delle opere di giuristi, e in parte il risultato di una tendenza a identificare la sociologia col socialismo. Tuttavia, fu una logica conseguenza del nuovo positivismo giuridico, incoraggiata dalla influenza della scienza giuridica tedesca e in linea con le nuove correnti del pensiero filosofico italiano. In queste condizioni non è sorprendente che il purismo giuridico fosse in auge sul finire del secolo, ma considerando i grandi mutamenti sociali, che erano già in corso in Italia e che da allora procedettero a ritmo sempre più intenso, non è poi tanto chiaro perché il purismo giuridico fosse così seguito dai giuristi italiani o perché dominasse e fosse in tal modo largamente accettato dalla dottrina, con pochissimi dissensi per oltre mezzo secolo». Ciò conferma indirettamente il pensiero di J.H. MERRYMAN, *op. cit.*, «il giudice, anche nell'interpretazione evolutiva, si limita ad interpretare la legge mentre il potere di creare il diritto resta in tal modo del legislatore ed il modello del *legal process* secondo il folklore è così salvaguardato».

<sup>6</sup> Il modello, com'è noto, venne teorizzato da F. Benvenuti. «La sua è stata una complessiva rivisitazione del sistema del diritto amministrativo, ispirata al dichiarato intento di difendere e promuovere il pieno sviluppo della persona umana in consonanza con i valori e i principi fondativi del nuovo assetto costituzionale»: così G. PASTORI sintetizza, per poi

costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale, segnando un notevole progresso verso una rinnovata concezione del cittadino nella società<sup>7</sup>. Occorre precisare che si tratta di manufatti che “oggi” ricadono all’interno del demanio marittimo<sup>8</sup> e quindi (potrebbero essere) oggetto di attenzione da parte del «mostro di Bolkestein», secondo una espressione

---

occuparsi dell’intera opera nella voce *Benvenuti, Feliciano*, di G. PASTORI, in *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero - Diritto* (2012), in [www.treccani.it](http://www.treccani.it), *enciclopedia, ad vocem*.

<sup>7</sup> Così V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino 2017, 77, che sintetizza il cammino verso un nuovo modello di democrazia dove soggetti pubblici e privati non si pongono in antitesi ma in una posizione di collaborazione reciproca nella realizzazione dell’interesse generale.

<sup>8</sup> Sui beni demaniali, compresi quelli appartenenti al demanio marittimo, cfr. V. CERULLI IRELLI *Amministrazione pubblica e diritto privato*, Torino 2011, 102. Al riguardo l’A. ricorda come nell’uso dei beni demaniali oggetto di trasferimento occorra soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione del bene, tale modello si concretizza avendo riguardo alle sue caratteristiche fisiche, morfologiche, ambientali, paesaggistiche culturali e sociali al fine di assicurare lo sviluppo del territorio e la salvaguardia dei valori ambientali. Questa impostazione ed i concetti generali a cui si riferisce certamente aiuterebbero a tutelare e valorizzare i trabocchi e i “trabocanti” e soprattutto l’economia che ne deriva finora perfettamente inserita nel contesto di uno sviluppo sostenibile, che peraltro, senza disconoscere il passato e salvaguardando l’esistente, risulta adeguato alle nuove esigenze socioculturali ed economiche. Mantenere in “vita” un trabocco ha costi che solo un mecenate potrebbe sopportare negli anni. Il crollo per mancanza di manutenzione programmata dell’unico trabocco “pubblico”, il famoso trabocco del “Turchino”, è costato al bilancio regionale circa 300.000 euro, indagini della magistratura ed altro, e soprattutto perdita delle caratteristiche. Ecco perché la Regione ha tentato di tutelare e salvaguardare i trabocchi prevedendo la possibilità di un uso sostenibile degli stessi, atteso che sono un peculiare e fondamentale elemento di attrazione, centrale per l’economia correlata al turismo enogastronomico e molto rilevante per l’economia abruzzese ed italiana.

utilizzata dalla recente dottrina<sup>9</sup> in tema di concessioni balneari, sulle quali incidono i principi dell'ordinamento comunitario<sup>10</sup>.

Per restare in tema di letteratura che influenza il diritto, in questo caso le regole sottese alla permanenza in vita e in attività dei trabocchi sono espressione tangibile del *genius loci* di un determinato spazio<sup>11</sup> e contesto

---

<sup>9</sup> Il riferimento è al saggio di G. DI PLINIO, *Il Mostro di Bolkestein in spiaggia. La “terribile” Direttiva e le concessioni balneari, tra gli eccessi del Judicial Italian Style e la crisi del federalizing process in Federalismi.it, Paper*, 4 marzo 2020, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), che si sforza di coniugare i profili “romantici” con quelli meno tali derivanti da rigidi schematismi giuridici e soprattutto per quanto attiene l’obbligatorietà delle procedure di evidenza pubblica per l’assegnazione delle concessioni, in relazione al divieto di rinnovo automatico della durata introdotto dalla stessa Direttiva. «Senza concludere», l’A. pone l’accento sulle conseguenze che potrebbero essere evitate forse seguendo le deroghe ammesse dalla stessa Direttiva, come si illustrerà nell’apposito paragrafo del presente scritto. La peculiarità del caso italiano deve tenere presente le “fragilità” degli interessi: «Perché la fragilità non è solo una peculiarità della persona, dei soggetti difesi dagli artt. 2 e 3, dall’art. 13 e seguenti, dall’art. 32 e seguenti, ma anche delle piccole istituzioni economiche e della loro utilità sociale nelle tradizioni e nella cultura dei territori in cui sono innestate, e da cui non possono essere strappate con la violenza del diritto vivente, senza strappare e fare a pezzi, insieme a esse, il sogno dell’Unione».

<sup>10</sup> È ormai imminente, anche se non sempre pianamente condivisibile ed attuabile, l’integrazione amministrativa nella U.E. Sull’argomento F.G. SCOCA- M. SPASAIANO, *Nozioni introduttive. Fonti normative*, in *Diritto Amministrativo*, a cura di F.G. Scoca, Torino 2017, 9.

<sup>11</sup> I trabocchi sono inseriti in un tratto della costa adriatica abruzzese, estesa dal fiume Tronto al fiume Trigno, e morfologicamente caratterizzata da una doppia natura: l’agevole e sabbiosa battigia della parte settentrionale, che dai confini con le Marche giunge fino alla foce del Pescara, diviene, nelle vicinanze di Ortona, rocciosa e scoscesa, per poi riprendere, con, alterna larghezza a sud, dal golfo di Vasto fino a San Salvo. Tale bivalente morfologia

storico, sociale e culturale<sup>12</sup> che, nel tempo<sup>13</sup>, ha assunto un ruolo fondamentale nel campo dell'economia non solo locale.

Ai nostri fini, anche se la regolazione dell'attività economica sottesa non appare in primo piano in relazione alla accennata varietà e complessità della

---

dell'Abruzzo costiero ha determinato lo svilupparsi di diversi sistemi di pesca: la pesca con la sciabica nella zona settentrionale (ma anche a Vasto) e la pesca con il trabocco nella parte meridionale. In questo contesto si colloca uno dei simboli dell'Abruzzo marittimo, un tempo largamente diffuso dalle foci del Trigno a quelle del Pescara e presente su scogliere o piccoli capi elevati sul mare: è il trabocco.

<sup>12</sup> Negli anni precedenti il primo conflitto mondiale le tecniche di pesca utilizzate erano fondamentalmente due: la prima era la cd. pesca con la sciabica praticata fino ai territori del pescarese. La forma italiana deriva dall'arabo *shabaka* e sta ad indicare una rete a strascico e utilizzata per catturare pesci di piccole dimensioni ma grande valore nutrizionale. A. TARGIONI TOZZETTI, *La pesca in Italia*, vol. 2, parte 2, Genova 1874, 56. La seconda tecnica, per mezzo del trabocco, era praticata per la restante parte del litorale. Nei primi anni del Novecento la flottiglia di pesca di San Vito utilizzava le imbarcazioni con la classica vela latina, chiamate *paranze*. Tuttavia, con l'arrivo della Guerra i pescatori abruzzesi elaborarono un meccanismo di pesca costiera che evitava di andare al largo: si tratta della pesca con la sciabica e la pesca con il trabocco. A. MANCINI, *Il Trabocco. La strana macchina da pesca*, Treglio 2012. In questa fase il trabocco aveva assunto una diffusione tale da essere considerato lo strumento di pesca costiero più importante nella parte meridionale dell'Abruzzo, paragonabile per numero e quantità del pescato alla pesca con la sciabica diffusa, come accennato, fino alle foci del Pescara.

<sup>13</sup> La metodologia di pesca costiera risultava dotata di una particolare efficienza che si rivelava perciò utile a maggior ragione nel periodo delle guerre in quanto consentiva di ovviare alla pesca d'altura e ai relativi problemi, primo tra tutti il sequestro delle imbarcazioni.

disciplina<sup>14</sup>, appare calzante ed illuminante l'opinione<sup>15</sup> secondo la quale, in questi casi, il giurista deve «analizzare pazientemente i vari procedimenti posti in essere dai pubblici poteri<sup>16</sup> per regolare l'economia. Tali procedimenti non rispondono a categorie generali e astratte: sono quelli desumibili dal diritto positivo e dalla prassi. È solo questa analisi che può rivelare quale sia l'intensità dell'azione dei pubblici poteri e la sua incidenza sull'autonomia privata. In altri termini – sempre cari a Giannini<sup>17</sup> – solo così si può misurare “il rapporto tra autorità e libertà».

Ciò posto in generale, è difficile stabilire con certezza l'origine etimologica del termine *trabocco*<sup>18</sup>: tecnicamente può essere definito come

---

<sup>14</sup> Per meglio far conoscere la rilevanza della questione dei trabocchi è utile la relazione svolta dalla Regione Abruzzo in sede di VAS finalizzata alle modifiche del PDM regionale intervenute nel 2015: «La costa, interessata dalla presenza di numerosi SIC, è fortemente connotata dalla presenza dei trabocchi, testimonianza storica di usi e identità di una società marinara, e si affianca al sistema collinare, caratterizzato dalla varietà della trama agricola dei campi coltivati e dall'alternarsi delle falesie degradanti verso il mare. La centralità territoriale e storica di Ortona e Vasto costituisce un importante carattere identitario di questo paesaggio regionale».

<sup>15</sup> Cfr. M. D'ALBERTI, *La prolusione romana di Massimo Severo Giannini*, in *Riv. it. sc. giur.*, 9/2018, 15.

<sup>16</sup> In generale sulla nozione e sulla funzionalizzazione del procedimento amministrativo cfr. A. ZITO, *Il procedimento amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, a cura di F.G. Scoca, Torino 2019, 209 ss.

<sup>17</sup> Utile altresì ricordare M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna 1986, 51 ss.

<sup>18</sup> È una definizione italianizzata prettamente dialettale, forse derivante dal latino *trabs*, con accezioni variabili a seconda delle aree geografiche in cui la macchina è insediata: la voce diventa *travocche* in dialetto pescarese e ortonese, *trabbucche* in teramano, *trabbaucche*

«rete quadrata di posta a bilancia», così come era originariamente definita nella prassi delle “licenze” della Capitaneria di Porto<sup>19</sup>, ma la realtà evolutiva è stata ben diversa, come si vedrà.

---

in vastese. Ad ogni modo, come si vedrà più nel dettaglio nel secondo paragrafo, nella normativa regionale abruzzese in materia di trabocchi che va dal 1994 a oggi, queste particolari e caratteristiche strutture, che si aprono tra terra e mare, sono state definite con diversi appellativi. La prima legge regionale in materia, nel 1994, utilizzò il nome di “trabocchi”, per poi successivamente nel 2009 sostituirlo con quello di “travocchi”. Lo stesso legislatore parlerà di trabocchi con l’ultima legge in materia nel 2019. Inoltre, con la stessa legge ha colto l’occasione per regolamentare, in modo simile ai trabocchi della costa teatina, anche il «recupero, salvaguardia e valorizzazione dei trabocchi da molo, anche detti “*caliscendi*” o “*bilancini*” della costa abruzzese», insediati particolarmente nel Porto di Giulianova. Si tratta «di quelle strutture costituite da una trave in legno inclinata ed aggettante verso il mare con all’estremità una rete tesa da telaio quadrangolare con strutture destinate a proteggere i pescatori e le loro attrezzature da eventi meteorologici». Il testo delle leggi si trova pubblicato sul sito istituzionale <http://leggi.regione.abruzzo.it/>. Una terza forma di macchine da pesca, peraltro non disciplinata espressamente, è presente nel Porto Canale di Pescara, appartenente al demanio statale portuale. Si tratta di manufatti per la pesca costruiti con una tecnica “mista” come frutto una ibridazione delle tecniche, di matrice popolare ed esperienziale, che prevedeva la costruzione sugli scogli del molo di un trabocco simile a quello “classico” dannunziano con una cabina chiusa e con il verricello in legno per immergere e ritirare la rete che pescava nella rinsacca e comunque nel lato nord del canale e qualcuno addirittura all’interno dello stesso. Questi ultimi, per l’evidente contaminazione derivante dai pescherecci e natanti in transito, sono ben presto scomparsi, mentre sono rimasti quelli sul molo, anche se, per lavori di sistemazione del porto canale e la realizzazione di una diga foranea, questi trabocchi hanno visto sparire quasi completamente l’acqua sottostante e quindi la possibilità, seppur minima, di pesca e di presenza ittica.

<sup>19</sup> Come ricordato nelle precedenti note, con il passare degli anni e con lo sviluppo delle altre tecniche di pesca, quella per mezzo dei trabocchi fu progressivamente abbandonata

Il trabocco ha assolto un ruolo di primaria importanza nel tempo<sup>20</sup> in quanto tale costruzione forniva un'alternativa alla tradizionale pesca mediante imbarcazione<sup>21</sup>, rappresentando un sistema che consentisse l'attività da terra<sup>22</sup>.

---

fino a diventare, nei tempi recenti, una forma di pesca sportiva, anche in ragione delle ordinanze della Capitaneria di Porto che mirano a contenere la lunghezza delle reti.

<sup>20</sup> A quel tempo (ma anche oggi), il trabocco indicava sia quella particolare costruzione sita in prossimità di una scogliera, o alla punta di una baia nella quale trovavano riparo i pescatori durante le attese tra una calata e l'altra, sia la specifica tecnica di pesca che vede nel casotto dell'"agripescatore" il suo elemento rappresentativo. In epoche remote stava ad indicare un bilancino per la pesa delle monete e nel Medioevo con lo stesso termine si individuava un macchinario bellico composto da un'asta in bilico su di un rullo orizzontale che, con opportuni contrappesi, serviva per scagliare a distanza pietre e grossi macigni. Il trabocco, inteso come manufatto da pesca, sembra condividere con il bilancino da pesa e con la macchina medievale, da cui trae il nome, la stessa logica costruttiva. Il suo funzionamento scaturisce dal semplice principio della bilancia: abbassando un braccio della bilancia si ottiene l'innalzamento dell'altro braccio al quale è connessa la rete.

<sup>21</sup> Tuttavia, quest'ultimo sistema di pesca, reso pericoloso dall'instabilità di uno scafo sbilanciato e dalla vicinanza della roccia, fu lentamente ma completamente soppiantato dal trabocco, condividendo con esso un periodo di transizione.

<sup>22</sup> La tecnica di pesca a mezzo trabocco sembra scaturire da un'altra antecedente metodologia ormai praticata solo da pochi: la pesca con la nassa (*pesche chji la nicosse*). Si tratta di un sistema di pesca costiera praticato da un battello a remi con sette persone a bordo, per la cattura dei cefali, che durante le mareggiate di settentrione trovavano rifugio tra gli anfratti delle numerose scogliere del litorale tra Ortona e San Vito. Dalla prua di una lancia o lancetta sporgevano sul mare due lunghi pennoni divergenti, i quali, posti in bilico su di un rullo trasversale, potevano compiere movimenti di abbassamento e innalzamento. A essi era assicurata da un congegno a bilancia la nassa (*nicosse*). Alle altre estremità dei pennoni, nel loro punto di congiunzione era applicato un sacco di sabbia che fungeva da contrappeso. Un

Queste «strane macchine da pesca», tutte composte di tavole su travi, di un colossale intreccio di fili di ferro, di funi e grossi chiodi, in una ragnatela di mille accorgimenti atti a rafforzare le precarie strutture contro la furia del mare<sup>23</sup>, celano in realtà una semplice tecnica di pesca<sup>24</sup>.

---

uomo a prua era addetto alla pesca, il capobarca era al testimone e gli altri ai remi. La tecnica consisteva nel posizionare la rete al di sotto dei branchi di pesce che in superficie affollano le scogliere; all'ordine del capobarca «*carica lu sacche*», il contrappeso veniva abbassato e il corrispondente, repentino sollevarsi della rete precludeva ogni via di scampo al pescato. Il pesce raccolto nella concavità della rete era poi costretto dal movimento di distensione della rete, dovuto all'elevarsi dei pennoni divergenti, a dirigersi verso la prua del battello. Era allora che l'uomo addetto alla pesca mostrava la sua abilità nel convogliarlo in barca mediante opportuni scuotimenti della rete. Cfr. M. FASANELLA - G. DE NITTIS, *Il Trabucco*, cit.

<sup>23</sup> Nella letteratura viene colta nel profondo l'anima di queste strutture, divenute simbolo della costa meridionale abruzzese. Nel 1889 Gabriele D'Annunzio rimase colpito dai trabocchi, in particolare dal trabocco Turchino, che descrisse nell'opera *Trionfo della morte cit.*, il romanzo abruzzese per antonomasia. Sono celebri le pagine di questo romanzo dedicate al trabocco, l'antica macchina da pesca sospesa sull'Adriatico, quel "mare" dannunziano che nei Pastori appare «verde [...] come il pascolo dei monti». Nel libro terzo, al capitolo secondo, il trabocco ci appare per la prima volta con la sua forte suggestione, descritto da D'Annunzio celebrando il suo soggiorno nel romantico rifugio dell'eremo di San Vito: «Trovò l'eremo a San Vito, nel paese delle ginestre, su l'Adriatico. Trovò l'eremo ideale: una casa costruita in un pianoro, a mezzo del colle, tra gli aranci e gli olivi, affacciata su una piccola baia che chiudevano due promontorii [...] Dall'estrema punta del promontorio destro, sopra un gruppo di scogli, si protendeva un trabocco, una strana macchina da pesca, tutta composta di tavole e di travi, simile a un ragno colossale».

<sup>24</sup> Infatti, dall'interno di un casotto centrale si protendono al di là della scogliera, sull'acqua pescosa, quattro lunghe e forcute antenne. Da queste, inanellate a quattro pulegge, altri canapi, seguendo la lunghezza delle antenne si tuffano nel mare per andare a

Anche sotto il profilo costruttivo-architettonico il trabocco rappresenta un'interessante manifestazione del *genius loci* che ha fatto tesoro delle risorse materiali locali e del "trasferimento" di tecnologie in modo appropriato (ad esempio quello avvenuto in concomitanza alla costruzione della ferrovia), così da poterli considerare come utile riferimento di pratica sostenibile per la costruzione su uno specchio d'acqua sul mare: si tratta di antiche macchine da pesca<sup>25</sup>, costituite da una passerella, un casotto, una piattaforma e delle antenne di sostegno delle reti<sup>26</sup>, sorretti da pali di legno fissati sugli scogli affioranti.

---

serrare i quattro angoli di una rete quadrata adagiata sul fondo del mare. Al centro del casotto troneggia l'argano (*lu cascinde*), motore della rete e cuore del trabocco. A intervalli regolari, che oscillano tra i quattro e i quindici minuti, la grossa rete è salpata verticalmente dall'acqua. A ogni giro di argano, da ogni corda vibra nell'aria lo sforzo di mantenere salda questa struttura paurosamente sbilanciata in avanti.

<sup>25</sup> L'attività dei trabocchi si sviluppava nei mesi di ottobre, novembre e dicembre per la pesca di cefali, ombrine, spigole e di tutti quei pesci da scoglio estranei al raggio d'azione della sciabica. In giugno l'uso dei trabocchi era finalizzato alla cattura delle sardelle e del novellame. Nel 1915, ripartiti tra San Vito, Vasto, Ortona e Pescara, risultavano esserci cinquanta trabocchi (ventidue erano presenti lungo gli argini del Pescara e alla sua foce) che contribuivano al sostentamento di centosei pescatori. Per una mappatura dei trabocchi nel passato e di quelli ancora esistenti e sulla questione del *numerus clausus* dei trabocchi, cfr. M. BORRONE, *Costa dei Trabocchi. Per una storia della loro nascita ed evoluzione*, 2016.

<sup>26</sup> Come accennato, una fonte ecclesiastica fa risalire le prime notizie della presenza dei trabocchi nel tratto di costa abruzzese addirittura al 1240, epoca in cui Pietro da Morrone frequentava gli studi nel Monastero Benedettino di S. Giovanni in Venere, presso Fossacesia. Nella narrazione del 1400 che Stefano Tiraboschi – dell'ordine celestiniano – fa della vita del Santo (collezionando gli scritti autografi e le memorie dei discepoli), si vorrebbe rintracciare una sua notazione relativa alla presenza dei trabocchi in una descrizione del

Insomma, i trabocchi sono stati l'espressione precisa di una civiltà costiera e del suo rapporto con il mare<sup>27</sup>.

---

panorama sul mare. Il documento Vita Sanctissimi Petri Celestini è conservato nella Biblioteca Marciana di Venezia. Tracce più sicure della loro comparsa si hanno nella seconda metà del secolo XVII, quando nella zona si stabilirono alcuni nuclei familiari composti soprattutto da ebrei provenienti dalla Francia e dalla Germania, abilissimi artigiani (pontieri, fabbri, tessitori), i quali se da un lato erano privi di una solida tradizione marinara, infatti non sapevano nuotare né allestire imbarcazioni, dall'altro avevano nella pesca l'unica fonte certa di sostentamento. Si rese dunque "necessario" inventare un sistema che consentisse la pesca da riva anche quando, per il mare mosso o poco limpido, non era possibile utilizzare fiocine ed arpioni. Dapprima, a Marina di Vasto e a Rocca San Giovanni si costruirono solo passerelle supportate da portali in legno controventati, alle cui travi venivano appese le reti; in seguito, si aggiunsero tutti gli altri elementi che connotano i trabocchi oggi visibili. Con l'arrivo della ferrovia nel 1862, furono disponibili legni solidi come quelli di acacia dei travertini e lunghi pezzi d'acciaio; l'ingegno umano fece il resto nell'assemblamento di un sistema di pesca con la bilancia che potesse proteggere dalle intemperie i pescatori, insidiando il pesce di fondale in mangianza nelle basse acque del litorale.

<sup>27</sup> Ad esempio, il citato trabocco del Turchino, ha ispirato bellissime pagine di letteratura non tanto per il suo aspetto esteriore, quanto perché rappresentava il frutto tangibile della cultura, dell'ingegno e del sacrificio della classe dei pescatori abruzzesi. Nel 2019, il trabocco Turchino ha conquistato il 14° posto nella classifica nazionale del censimento "I Luoghi del Cuore" del Fai. Più di 120 anni prima D'ANNUNZIO, in una pagina del suo romanzo *Trionfo della morte* così scriveva nel periodo in cui soggiornava con Barbara Leoni nel suo rifugio lungo la costa: «La grande macchina peschatoria composta di tronchi intrecciati, di assi e di gomene biancheggiava simile allo scheletro colossale di un anfibio antidiluviano... pareva vivere di una vita propria avere un'aria e un'effigie di corpo animato. Il legno esposto per anni ed anni al sole, alla pioggia, alla raffica mostrava la sua fibra... si sfaldava, si consumava, si faceva candido come una tibia o lucido come l'argento o grigiastro

Peraltro, soltanto in tempi più recenti si assiste ad un cambiamento di rotta che riporta il trabocco al centro dell'attenzione, questa volta però per la sua attitudine ad essere attrazione turistica<sup>28</sup>, diventando così simbolo da proteggere<sup>29</sup> unitamente all'ambiente e al paesaggio d'insieme.

Fino agli anni '70 del XX secolo gli interventi di manutenzione, effettuata dagli stessi traboccanti, non hanno determinato, nel complesso, forti variazioni nell'assetto del sistema<sup>30</sup> e la stessa adiacente e vicinissima

---

come la selce... acquistava un'impronta distinta come quella d'una persona su cui la vecchiaia e la sofferenza avessero compiuto la loro opera crudele».

<sup>28</sup> Per una visione completa dei trabocchi nel passato e nei tempi moderni, cfr. M.C. FORLANI, *Cultura Materiale e progetto sostenibile*, Gorizia 2017.

<sup>29</sup> E ciò in quanto ubicati dentro un'entità territoriale formata dai comuni del litorale della provincia di Chieti, il cui scopo è tutelare le particolarità del territorio e diverse leggi regionali abruzzesi sono intervenute in favore dei trabocchi. Di qui, la cd. Costa dei Trabocchi. In merito ai trabocchi presenti si può riscontrare una documentazione che, per circa la metà, ne attesta l'origine nel XIX secolo, mentre per i rimanenti ne data la costruzione nella prima metà del XX secolo. La complessiva antropizzazione era limitata a rari insediamenti, piccoli borghi e ville isolate che nel tempo erano riusciti ad insediarsi sommessamente in un paesaggio naturale e agricolo.

<sup>30</sup> I trabocchi sono dunque tutti portatori dei caratteri già successivi alla prima grande trasformazione quando, con l'apertura della linea ferroviaria dopo l'Unità d'Italia, erano stati sostituiti materiali e tecniche per ottenere migliori garanzie di stabilità e tenuta. In particolare, ci sono stati cambiamenti che riguardano le fondazioni (cemento al posto delle zeppe; acciaio al posto del legno), i legamenti (funi d'acciaio al posto di quelle di canapa) e le giunzioni (bulloneria piuttosto che legacci). Poi, per un lungo periodo, la struttura del trabocco fu trascurata poiché non risultava più connotata da quella utilità derivante dall'essere tecnica di pesca. Dei trabocchi originari, quelli della prima generazione, non si hanno immagini. Le prime testimonianze, delle fotografie, riguardano questi trabocchi già evoluti, la seconda generazione.

ferrovia, oggi dismessa e divenuta pista ciclabile, era stata “acquisita” dal paesaggio circostante, grazie anche alle narrazioni letterarie<sup>31</sup> che l’avevano veicolata e inclusa come “carattere” del paesaggio stesso.

Negli anni successivi, invece, l’evoluzione socioeconomica ha mostrato in questo territorio un’urbanizzazione repentina e i trabocchi sono stati in un primo momento prevalentemente abbandonati<sup>32</sup>.

Solo grazie a specifici interventi delle amministrazioni locali è iniziata, in tempi più recenti, una sorta di recupero; la riscoperta di questa peculiare eredità architettonico-culturale ha indotto diversi enti territoriali ad intraprendere azioni di tutela; la Regione Abruzzo, in particolare, ha emanato leggi volte a salvaguardare il patrimonio costituito dalla cosiddetta «architettura spontanea» promuovendo, ad esempio, il recupero e la valorizzazione dei trabocchi<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Così G. D’ANNUNZIO scrive nel romanzo *Trionfo della morte*.

<sup>32</sup> L’industrializzazione della Val di Sangro se da una parte ha significato l’offerta di nuovi e più redditizi lavori, dall’altra ha portato all’impoverimento della risorsa su cui era basata l’economia, sia pure di sola sussistenza, che ne caratterizzava l’uso; l’industrializzazione ha riguardato sia le attività di mare, con differenti modalità di pesca (la flotta peschereccia aumentata, responsabile di maggiore inquinamento e di grandi approvvigionamenti per più ampi mercati) sia le attività di terra dove l’inquinamento prodotto dagli scarichi delle industrie ha portato ad una conseguente diminuzione del pescato.

<sup>33</sup> Si fa riferimento alla l.r. del 14 dicembre 1994, n. 93 recante «Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabocchi della costa teatina»; questa legge e quelle che sono state successivamente emanate in materia verranno analizzate nel successivo paragrafo.

Lo spostamento più a monte della linea ferroviaria ha fornito l'ulteriore elemento<sup>34</sup> per la riscoperta e la riutilizzazione di questo patrimonio<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Il tratto di costa teatina è divenuto oggetto di particolare interesse da quando si è iniziato a parlare della dismissione della linea ferroviaria che correva lungo la battigia per quasi gli interi territori dei sette comuni costieri da Ortona a Vasto. Negli ultimi 15/20 anni, i trabocchi sono così divenuti un argomento diffuso e dibattuto. Un recente e attuale concreto esempio in tempi di pandemia Covid-19 ci viene dalla istituzione, nell'estate dopo il picco, del servizio "Trabocchi line" da parte di Trenitalia, utilizzando le fermate più prossime e completando il servizio con treni locali e navette. Com'è noto, per *marketing* territoriale si intende quel complesso di attività che hanno quale specifica finalità la definizione di progetti, programmi e strategie volte a garantire lo sviluppo di un comprensorio territoriale nel lungo periodo. Queste attività implicano il coinvolgimento di interessi pubblici (e degli enti che li dovrebbero governare) e privati che dovrebbero trovare delle sinergie da coniugare con la tutela e la valorizzazione dei trabocchi e del territorio costiero e collinare in cui si trovano. Sul tema C. BIZZARRI, G. QUERINI, *Economia del turismo sostenibile. Analisi teorica e casi studio*, Milano 2006.

<sup>35</sup> Se da una parte è stato riconosciuto il valore del patrimonio culturale rappresentato dal *genius loci*, dall'altra ci si era anche accorti che l'immagine costiera che restituivano queste presenze poteva essere pubblicizzata con un valore aggiunto; ciò ha portato a proporre la denominazione "Costa dei trabocchi", per il territorio in questione, come "marchio" riconoscibile<sup>35</sup>, come esempio virtuoso del cd. marketing territoriale. Gli ambiti e le aree di risulta occupati dai binari della ferrovia della dorsale adriatica (pensata del progetto redatto nel 1863 dalla Società per le strade ferrate meridionali, costituita a Torino e finanziata dai banchieri torinesi e che intendeva collegare Torino a Brindisi), sono stati restituiti nel 2006 alla società pubblica RFI e parzialmente concesse in uso ai Comuni e poi oggetto di cessione alla Provincia di Chieti per realizzare una pista ciclabile da Vasto-San Salvo a Francavilla al Mare. Tali aree hanno costituito l'oggetto prioritario di un dibattito circa le scelte e le indicazioni sia per il modello di sviluppo sia per le nuove destinazioni d'uso, ma sempre nell'alveo di quelle previste dall'art. 01 della l. n. 494/1993, nel testo oggi vigente.

Per la conoscenza del “patrimonio” in questione è risultato necessario avviare un censimento con i dati essenziali per identificare i singoli manufatti nel loro contesto. L’esito del censimento ha restituito 32 trabocchi<sup>36</sup> dei quali 11 sono stati vincolati perché sconosciuti beni di interesse culturale ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42)<sup>37</sup>.

Le peculiarità e specificità di tale fenomeno sociale, culturale ed economico lo hanno reso oggetto di interventi normativi regionali che, peraltro, sono spesso forieri di forti tensioni, anche istituzionali<sup>38</sup>, e contenziosi in sede applicativa e diventano oggetto di non sempre agevoli rapporti tra gli enti che devono intervenire nel governo del fenomeno stesso e le associazioni di categoria e i “proprietari” dei trabocchi stessi.

---

<sup>36</sup> M. BORRONE, *Costa dei Trabocchi. Per una storia della loro nascita ed evoluzione*, cit.

<sup>37</sup> E ciò all’esito dell’apposito procedimento previsto dagli art. 14 e ss. del Codice dei beni culturali e del paesaggio. In generale sulla dichiarazione di interesse culturale N.PAOLANTONIO, *Beni culturali, beni paesaggistici e tutela dell’ambiente*, in *Diritto Amministrativo*, a cura di F.G. Scoca, cit., 685 e ss., spec. 688.

<sup>38</sup> In effetti, tali tensioni si sono avvertite in sede di audizione presso la competente Commissione legislativa regionale durante l’*iter* di formazione della legge regionale. Non solo, ma ci sono state prese di posizione forti anche da parte di alcuni Comuni interessata dalla presenza dei Trabocchi, dell’Agenzia del Demanio, della Soprintendenza (MIBAC) di Chieti e dell’Ufficio del Genio Civile della Regione, in relazione alla sismicità delle aree di riferimento. Più il fenomeno ha assunto rilevanza mediatica, turistica, economica e sociale e più c’è stato un “accanimento terapeutico” istituzionale e burocratico, a fronte di circa venti anni di assoluta indifferenza. Con ciò non si vuole dire che situazioni di irregolarità o presunte illegittimità debbano essere tollerate e sanate “per consuetudine”, tuttavia la doverosa regolamentazione non può passare attraverso la dismissione totale ovvero l’aggravamento esasperante delle procedure e degli adempimenti.

## 2. *L'incertezza della qualificazione e dello "statuto" dei trabocchi*

Prendendo le mosse dalla succinta ricostruzione storica della vicenda dei trabocchi occorre ora rivisitare la stessa sotto i profili giuridici più rilevanti.

Come accennato, pur se storicamente presenti sin da circa il XVIII secolo e comunque appartenenti alla tradizione ed al folclore degli abitanti del luogo, non è stata mai affrontata in maniera risolutiva ed univoca una attività "interpretativa" finalizzata a individuare la categoria astratta prevista da una norma nella quale ricondurre una particolare fattispecie concreta. Non vi è mai stata l'identificazione di disciplina, regime e «attività amministrativa»<sup>39</sup> cui sottoporre i trabocchi la cui tutela, recupero e valorizzazione è stata oggetto della prima legge regionale in materia (l.r. n. 93 del 1994) che li ha definiti «beni culturali primari»<sup>40</sup>, unitamente al «loro intorno, compreso il tratto di mare che concorre a formare il "quadro

---

<sup>39</sup> Sulla teoria e sul concetto di attività amministrativa cfr. F.G. SCOCA, *Attività amministrativa*, cit., 75 ss.

<sup>40</sup> Di recente, un contributo rilevante sulle tematiche generali che possono essere utilizzate viene da G. SEVERINI, *Culturalità del paesaggio e paesaggi culturali*, in *www.giustizia-amministrativa.it* (maggio 2020), relazione al 65° Convegno di Studi amministrativi. Dall'urbanistica al governo del territorio: valori culturali, crescita economica, infrastrutture pubbliche e tutela del cittadino, Varenna, 19-20-21 settembre 2019. Dovendo necessariamente, sintetizzarne le argomentazioni l'A. evidenzia come i paesaggi culturali siano una specie, eccezionale, di beni culturali. «Nei paesaggi culturali – prosegue l'A. – la dimensione culturale è preminente al punto da comporre la stessa forma del luogo, da farne un particolare bene culturale e da giustificare il corrispondente regime di tutela, in pratica quello dei beni culturali immobili. È un modellamento impresso nel tempo dall'uomo: concretizza una manifestazione diretta e tangibile della particolare civiltà del luogo. Un paesaggio culturale è uno spazio totale, conformato integralmente dall'artificio: non un semplice contesto di pregevole ed evocativa veduta, come invece è per un bene paesaggistico».

d'insieme"»<sup>41</sup>, perseguendo, il legislatore, la finalità di salvaguardare il patrimonio storico, culturale ed ambientale delle zone in cui erano e sono presenti.

Il primo intervento normativo regionale in materia di trabocchi risulta non particolarmente datato (1994).

Il fenomeno sociale e culturale e le questioni sottese sono stati affrontati "timidamente" dal legislatore regionale abruzzese, in relazione anche alle ricadute che hanno via via sempre più avuto i trabocchi sul sistema turistico-economico<sup>42</sup> e sociale della specifica area e per la Regione Abruzzo, positivamente valorizzando di tali particolari e limitati manufatti,

---

<sup>41</sup> Sul punto in generale, cfr. S. AMOROSINO, *Diritto dei beni culturali*, Milano 2019. L'A. evidenzia come spesso si parli di «paesaggio culturale per sottolineare che gli interventi umani sul paesaggio naturale sono espressione delle culture (in senso lato) delle comunità che, nel corso della storia, hanno abitato e controllato quelle porzioni del territorio modificandone l'assetto e la forma, i quali sono essi stessi divenuti espressione di civiltà umane». Tale affermazione ben potrebbe essere riferibile al fenomeno dei trabocchi.

<sup>42</sup> Ad esempio, dal 2004, con cadenza biennale, SLOW FOOD Abruzzo organizza una manifestazione culturale a carattere turistico ed enogastronomico per promuovere la tipicità e la specialità del fenomeno, unico come origine nella costa abruzzese, frutto della coniugazione tra agricolture e in una zona attraversata da tratturi, «*l'erbal fiume silente*» di dannunziana memoria, priva di tradizioni di pastori e pescatori ma che dalla piccola pesca di "cabotaggio" traeva sostentamento nei mesi in cui non si poteva coltivare i campi, massimamente a vigneti e oliveti. La manifestazione è stata più volte sponsorizzata dal *Corriere della Sera* e oggetto di attenzione mediatica internazionale e prevede convegni ed incontri nonché degustazioni sui trabocchi adibiti a ristorazione.

seppure tendo conto che sono ubicati su uno specchio d'acqua facente parte dei beni pubblici<sup>43</sup>, ed in particolare del demanio marittimo statale.

Tuttavia, non vi è ancora una chiara visione di tutte le questioni sottese per il concreto esercizio della funzione amministrativa nella specifica forma prevista<sup>44</sup>.

Il tentativo di offrire un contributo in tal senso può essere compiuto facendo riferimento alla impostazione ed al metodo utilizzato da autorevolissima dottrina che ha rielaborato, nell'assetto istituzionale del nostro secolo, tra le altre, la teoria dello statuto giuridico dell'attività amministrativa e del suo carattere unitario, nel rispetto del fondamentale principio di legalità, specie quando vi siano una molteplicità e la trasversalità degli interessi coinvolti, nonostante l'apparente semplicità della fattispecie concreta, che, nel nostro caso, ha come simbolo un manufatto (il trabocco) che nasce dall'ingegno sviluppato dai bisogni di un determinato e limitato nucleo di persone.

Secondo la tesi sostenuta da questa linea teorica «l'attività posta in essere dall'amministrazione per la cura di interessi pubblici (ossia tutta l'attività che essa può porre in essere) è comunque attività amministrativa in senso

---

<sup>43</sup> Riguardo agli altri rilevanti profili istituzionali, all'assetto organizzativo e allo statuto proprietario dei beni demaniali, attutativi del cd. Federalismo demaniale, cfr. A. POLICE, *I beni di proprietà pubblica*, in *Diritto amministrativo*, a cura di F.G. Scoa, Torino 2014, 534 ss., spec. 535.

<sup>44</sup> Il riferimento è all'attività amministrativa procedimentalizzata pertinente alla qualificazione giuridica ed allo statuto dei trabocchi. In generale sulla forma di esercizio della funzione cfr. F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, II, 118 ss. Come riferito nel testo e nella precedente nota 6, l'illuminato e illustre A. avrebbe sviluppato il proprio pensiero in *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia 1994, e *Disegno dell'amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Padova 1996, spec. 234 ss.

proprio, soggetta a tutti ed esclusivamente i principi che reggono l'attività amministrativa; e ciò tanto se gli atti che alla fine vengono adottati siano retti dal diritto pubblico (provvedimenti), tanto se siano retti dal diritto privato (contratti, accordi)»<sup>45</sup>.

Del resto, prosegue l'Autore, «l'amministrazione agisce sempre secondo valutazioni discrezionali<sup>46</sup> anziché libere, ed è tenuta sempre a dare applicazione ai principi, costituzionali e non, che risultano effettivamente vigenti; adeguandosi ad una doppia necessità: perseguire l'interesse pubblico e rispettare (o tenere conto delle) situazioni soggettive del privato».

Con maggiore sforzo esplicativo si chiarisce che «approfondendo ciò che è proprio dello statuto giuridico dell'attività amministrativa considerata in quanto tale, ossia come fattispecie (o serie di fattispecie) diverse da quelle relative agli atti (in particolare, agli atti precettivi), vanno tenuti separati due profili, rispecchianti le due fondamentali esigenze positivamente affermate nell'attuale ordinamento: da un lato l'esigenza della soddisfazione degli interessi assegnati all'amministrazione (interessi pubblici); dall'altro l'esigenza del trattamento corretto ed imparziale dei soggetti che con l'amministrazione vengono giuridicamente in contatto»<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> «In tal modo lo statuto giuridico dell'attività amministrativa torna ad essere unitario (non più suddiviso in statuto pubblicistico e statuto privatistico)»: *ivi*, 96.

<sup>46</sup> Su tali concetti sono stati fondamentali gli insegnamenti secondo i quali l'esercizio del potere discrezionale dell'amministrazione si sostanzia nella ponderazione degli interessi pubblici e privati M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano 1939. Sugli sviluppi dottrinari del pensiero dell'A. cfr. F.G. COCA, *La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, IV, 1149.

<sup>47</sup> F.G. COCA, *op cit.*, 97-98: «Entrambi i profili sono (autonomamente) significativi e trovano costante applicazione: i principi che caratterizzano lo statuto giuridico dell'attività possono essere assegnati all'uno o all'altro profilo, non essendo sufficiente uno solo dei due

Soggetti che sono portatori di interessi<sup>48</sup> e che instaurano il rapporto amministrativo<sup>49</sup>.

Per cui, una volta che è stato esercitato uno specifico potere legislativo ed inserito un fenomeno in una previsione generale ed astratta, la necessaria attività amministrativa e il relativo procedimento che ne consegue<sup>50</sup> devono

---

a “reggerli” tutti. Ad esempio, i principi di buon andamento, quali l’economicità e l’efficacia, possono essere assegnati al primo profilo, dato che presidiano il (modo del) raggiungimento del pubblico interesse; mentre i principi di trasparenza, tempestività, ragionevolezza e proporzionalità, tutti considerabili come una proiezione allargata ed aggiornata della imparzialità, attengono ai rapporti tra amministrazione e amministrati, garantendo che l’azione della prima sia svolta nel rispetto dei secondi. Si deve osservare, in definitiva, che i principi dell’azione amministrativa presuppongono necessariamente che questa si svolga in forma procedimentalizzata; il che comporta il carattere giuridicamente necessario del procedimento».

<sup>48</sup> Per una puntuale ricostruzione degli interessi (anche materiali) sottesi è essenziale e imprescindibile l’opera di F.G. SCOCA, *L’interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino 2017, che ricorda come il primo riconoscimento legislativo dell’esistenza di “interessi” diversi dai diritti soggettivi, giuridicamente rilevanti e non di mero fatto, si sia avuto in occasione dell’introduzione del contenzioso dinanzi alla IV sezione del Consiglio di Stato (art. 3 l. 31 marzo 1889, n. 5992).

<sup>49</sup> Sul rapporto amministrativo come prodotto dell’esercizio del potere ovvero come realtà fenomenica ad esso preesistente, cfr. R. GRECO, *Le situazioni giuridiche soggettive e il rapporto procedimentale*, in *www.giustizia-amministrativa*, 2020. Sul tema cfr. l’attenta rivisitazione in chiave evolutiva di M. PROTTO, *Il rapporto amministrativo*, Milano 2008.

<sup>50</sup> Sul procedimento amministrativo in Italia è fondamentale il primo studio organico e di sistemazione dogmatica del procedimento, ad opera di A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano 1940. Per una ricostruzione del dibattito sul procedimento amministrativo, che inizialmente faceva riferimento soprattutto alle leggi sul procedimento austriaca e statunitense, cfr. E. CARDI, *Procedimento amministrativo*, in *Enc. giur.*, XXIV

rispettare i canoni appena ricordati, in armonia con l'ordinamento giuridico del quale sono espressioni.

Ovviamente, il concreto esercizio del potere sarà caratterizzato da valutazioni discrezionali, sulla base del "fatto" oggetto di doverosa attenzione<sup>51</sup>, precisando che si tratta di una forma per così dire attenuata di discrezionalità tecnica.

Ne consegue che, anche qualora possa apparire superfluo ribadirlo, i trabocchi hanno una loro qualificazione giuridica composita e complessa per la trasversalità degli interessi che li riguardano e vedono oggi sempre più coinvolti interessi sia pubblici che dei privati proprietari, che sono governati, come per l'uso evolutivo del demanio, «promiscuamente con atti d'imperio e... diritto misto di pubblico e di privato»<sup>52</sup>, che si attaglia alla consistenza di manufatto leggero adibito agli usi consentiti sul demanio marittimo, ai sensi dell'art. 01 della l. n. 494/1993 e delle leggi regionali di cui si dirà.

Detto in altri termini, il regime amministrativo a cui sono sottoposti i trabocchi è disciplinato da una serie di disposizioni che hanno come prima

---

(1991), 3 ss. Secondo M. RAMAJOLI, *Lo statuto del provvedimento amministrativo a vent'anni dall'approvazione della legge n. 241/90, ovvero del nesso di strumentalità triangolare tra procedimento, atto e processo*, in *Dir. proc. amm.*, 2010, 2, 459 ss. Di recente sulla l. n. 421 del 1990, cfr. C. CONTESSA, R. GRECO (a cura di), *L'attività amministrativa e le sue regole (a trent'anni dalla legge n. 241/90)*, Piacenza 2020.

<sup>51</sup> Al riguardo, sia consentito rinviare al contributo di D. DE CAROLIS, *Brevi considerazioni sull'accesso al "fatto" da parte del giudice amministrativo mediante il sindacato sulla discrezionalità tecnica*, in A. ZITO, D. DE CAROLIS (a cura di), *Giudice amministrativo e tutele in forma specifica*, Milano 2003, 67 ss.

<sup>52</sup> Il primo illuminato studio sul demanio pubblico ritenne che esso implicasse l'esistenza di «un diritto *sui generis*, esercitato promiscuamente con atti d'imperio e con atti di dominio civile, diritto misto di pubblico e di privato» risale ad O. RANELLETTI, *Concetto natura e limiti del demanio pubblico*, in *Giur. it.*, 1897, 326.

base l'art. 8 del TUED sugli interventi edilizi nella aree demaniali da parte dei privati, le disposizioni di cui al d.lgs. n. 222/2016<sup>53</sup> nonché le disposizioni dettate dalla legislazione statale, regionale, e dai piani demaniali marittimi regionali e comunali, mentre sarebbero sottratti agli strumenti urbanistici comunali, che riguardano l'intero territorio comunale, nel quale non rientra lo specchio d'acqua e gli affioranti scogli sottostanti su cui poggiano.

Questo quadro di riferimento conferma che lo specifico (e limitato) potere discrezionale<sup>54</sup> che lo caratterizza sia difficilmente e sempre meno considerabile come una entità unitaria<sup>55</sup>.

Si tratta di discrezionalità che può implicare l'accertamento di fatti, alle volte complessi, connessi alla necessità di utilizzo di discipline tecniche specialistiche ed entro parametri previsti e prefissati attraverso atti di programmazione e pianificazione<sup>56</sup>.

In realtà, nel nostro caso, si tratta di discrezionalità tecnica per così dire "mista", nel senso che coniuga momenti di discrezionalità tecnica a momenti di attività discrezionale amministrativa "legata" al previo accertamento del "fatto" della presenza o meno dei trabocchi su un determinato tratto di costa

---

<sup>53</sup> Per un commento alla normativa cfr. E. GIARDINO, *L'individuazione, la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti - Il commento*, in *Giornale dir. amm.*, 2017, 1, 26 ss.

<sup>54</sup> Sui tipi di discrezionalità, cfr. E. FOLLIERI, *Discrezionalità amministrativa o pura; discrezionalità tecnica (valutazioni tecniche) e potere vincolato*, in *Diritto amministrativo*, a cura di F.G. Scoca, cit., 32 e 181 ss.

<sup>55</sup> V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, cit., 292 ss. Sulla discrezionalità amministrativa e su tutti i suoi profili la produzione scientifica è copiosissima.

<sup>56</sup> Sul tema, anche con riferimento all'ordinamento tedesco, cfr. S. COGNETTI, *Sindacato giurisdizionale tra discrezionalità amministrativa e indeterminatezza della norma*, in *www. Giustizia-amministrativa.it*, aprile 2020.

di competenza, dovendosi osservare che la legge limita il recupero e la valorizzazione dei trabocchi a quelli esistenti o abbandonati<sup>57</sup>.

Questi soli possono formare oggetto di siffatti interventi, per essere questi praticabili solo su strutture tuttora esistenti (e preesistenti) non essendo stata prevista la possibilità di costruirne di nuovi.

Si tratta di manufatti in legno realizzati con tecniche costruttive e con forme casuali e geometrie frattaliche e dei quali non è possibile ipotizzare una previsione architettonica e volumetrica, ma solo l'estensione della piattaforma sopra i pali e del casotto che ospitava i pescatori e che oggi viene riadattato ed utilizzato come cucina, secondo le regole sanitarie vigenti (art. 3 l.r. n. 71/2001).

Come si vedrà, dopo anni in cui non si è preso in considerazione nemmeno lo stato di fatto, la recente legge regionale n. 7/2019 ha dettato dei criteri costruttivi, precisando la superficie massima occupabile, ma senza creazioni di nuovi volumi diversi da quelli esistenti e comunque strettamente necessari all'esercizio dell'attività stagionale, e la destinazione degli spazi per gli usi<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> A conforto di tale impostazione giova riportare uno specifico passo finale della motivazione della sentenza della Corte costituzionale che precisa che «i trabocchi “abbandonati” sono tali, infatti, perché non più utilizzati per la pesca né per altre attività, ma sono comunque esistenti, ne è perciò ben verificabile la superficie attuale e gli eventuali interventi di loro recupero, ristrutturazione e utilizzazione sono non solo ammissibili (entro i parametri previsti) ma addirittura, auspicabili» (sent. n. 138/2020 cit.).

<sup>58</sup>Al riguardo l'art. 3 *ter*, co. 3 *ter*, della l.r. n. 7/2019 dispone che «da parte di struttura componente il trabocco destinata a ristorazione aperta al pubblico non può eccedere la superficie di 160 metri quadrati calpestabili e la parte di struttura destinata ai servizi accessori connessi alla ristorazione, quali cucina e servizi, non può eccedere la superficie di 50 metri quadrati calpestabili. L'attività di ristorazione può essere svolta sul trabocco con un'accoglienza massima di sessanta persone, inclusi ospiti e personale». Desta curiosità il lungo titolo della l.r. n. n. 7/2019 (*Integrazioni e modifiche alle leggi regionali 11 agosto 2009, n. 13*

Ovviamente, la legislazione regionale va coordinata con il pertinente quadro di riferimento legislativo relativo agli altri interessi primari coinvolti, che si devono necessariamente concretizzare in altrettanti titoli abilitativi, che vanno dalla concessione demaniale marittima per gli usi turistici-ricreativi ai pareri, nulla osta o autorizzazioni comunque denominate previste per esercizio delle attività consentite e per gli eventuali interventi sulla struttura.

Per completezza, anticipando alcune considerazioni che saranno sviluppate *infra*, alcuni di questi profili vanno considerati a valle della prospettata inapplicabilità della direttiva comunitaria per le concessioni demaniali sottese “all’esistenza” e all’uso dei trabocchi, atteso il regime derogatorio a cui sarebbero assoggettabili anche in virtù del considerando n.

---

*(Modifiche ed integrazioni alla L.R. 71/2001 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabocchi della costa abruzzese) e norme relative al recupero, alla salvaguardia e alla valorizzazione dei trabocchi da molo, anche detti “caliscendi” o “bilancini”, della costa abruzzese) e 19 dicembre 2001, n. 71 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabocchi della costa teatina)).* In realtà, la legge, oggetto di ricorso governativo alla Corte costituzionale (per questioni diverse dal titolo), seppure non utilizzando la tecnica del testo unico ovvero del riordino dell’intera materia, ha apportato delle sostituzioni ed importanti modifiche al quadro di riferimento preesistente, anche se non sempre in maniera organica e coordinata con le altre disposizioni statali e regionali che rilevano per l’esercizio dell’attività, la sicurezza, anche igienico sanitaria. Sarebbe stato più agevole fare un testo unico ovvero una legge organica, abrogando le leggi precedenti e coordinarsi meglio, in sede di conferenza o di audizione, con le amministrazioni statali interessate o comunque coinvolte nei procedimenti autorizzatori a valle.

40 della Direttiva del 2006 <sup>59</sup> e della circostanza che il trabocco rappresenta la morfologia artificiale dello spazio, *rectius* dello spicchio di costa e dello specchio d'acqua sul quale costituisce un diritto di superficie, oggi catastalmente rilevante, esso stesso elemento strutturale che fa sistema con l'organizzazione collettiva, economica e sociale.

### 3. *Evoluzione della legislazione regionale abruzzese sui trabocchi*

La prima questione che il legislatore abruzzese ha dovuto affrontare è stata quella della qualificazione giuridica del manufatto e del regime

---

<sup>59</sup> Il Considerando n. 40 della Direttiva Servizi prevede che «la nozione di “motivi imperativi di interesse generale” cui fanno riferimento alcune disposizioni della presente direttiva è stata progressivamente elaborata dalla Corte di giustizia nella propria giurisprudenza relativa agli articoli 43 e 49 del trattato, e potrebbe continuare ad evolvere. La nozione, come riconosciuto nella giurisprudenza della Corte di giustizia, copre almeno i seguenti motivi: l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza e la sanità pubblica ai sensi degli articoli 46 e 55 del trattato, il mantenimento dell'ordine sociale, gli obiettivi di politica sociale, la tutela dei destinatari di servizi, la tutela dei consumatori, la tutela dei lavoratori, compresa la protezione sociale dei lavoratori, il benessere degli animali, la salvaguardia dell'equilibrio finanziario del regime di sicurezza sociale, la prevenzione della frode, la prevenzione della concorrenza sleale, la protezione dell'ambiente e dell'ambiente urbano, compreso l'assetto territoriale in ambito urbano e rurale, la tutela dei creditori, la salvaguardia della sana amministrazione della giustizia, la sicurezza stradale, la tutela della proprietà intellettuale, gli obiettivi di politica culturale, compresa la salvaguardia della libertà di espressione dei vari elementi presenti nella società e, in particolare, dei valori sociali, culturali, religiosi e filosofici, la necessità di assicurare un elevato livello di istruzione, il mantenimento del pluralismo della stampa e la politica di promozione della lingua nazionale, la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico, e la politica veterinaria».

amministrativo al quale sottoporlo, promuovendo il recupero e l'utilizzazione dei beni stessi non contrastanti con la loro naturale destinazione, né pregiudizievoli per i valori estetici, tecnologici tipici e paesaggistici degli stessi.

Di qui la considerazione secondo cui il trabocco è prima di tutto un fenomeno sociale e culturale sintomatico di quel folclore che necessita di una forte salvaguardia e valorizzazione al fine di evitarne la scomparsa, tenendo conto degli oneri di manutenzione, che superano la soglia della sostenibilità con la sola passione personale.

A tale aspetto si aggiunge la necessità dell'elaborazione di un sistema giuridico che sia capace di contemperare la conservazione di tale manufatto con la finalità turistica che lo stesso è capace di assolvere<sup>60</sup>.

Sul punto si colloca la prima legge regionale, si tratta della n. 93 del 1994<sup>61</sup>: tale disciplina assume rilievo sia per il riconoscimento del trabocco quale *bene culturale primario*<sup>62</sup> sia per la funzionalizzazione dell'intervento legislativo alla tutela del patrimonio storico-culturale e al suo recupero,

---

<sup>60</sup> Per una rilettura in chiave funzionale in materia di demanio pubblico si veda G. DELLA CANANEA, *I beni*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, II ed., Milano 2009, 203; C. CACCIAVILLANI, *Profili funzionali del demanio marittimo*, in G. COLOMBINI (a cura di), *I beni pubblici tra regole di mercato e interessi generali*, Napoli 2009, 75.

<sup>61</sup> L.r. n. n. 93/1994, per il recupero e la valorizzazione dei "trabucchi" della costa abruzzese.

<sup>62</sup> Nell'art. 1 della l.r. n. 93/1994 si esplicita la finalità che la Regione intende perseguire, ovvero una puntuale tutela del patrimonio storico-culturale e ambientale rappresentato dai trabucchi della costa abruzzese nonché il recupero e l'utilizzazione dei beni stessi. La finalità è altresì assistita dalla volontà di tutelare la naturale destinazione e non arrecare pregiudizio ai valori estetici, tecnologici e paesaggistici. A tal fine la Regione individua i trabucchi e il tratto di mare che concorre a formare il «quadro d'insieme», *quali beni culturali primari*.

definendo contestualmente anche l'*iter* da seguire per la realizzazione delle finalità prospettate<sup>63</sup>.

In sostanza questa prima legge prevedeva il censimento e lo stanziamento di fondi pubblici per la realizzazione di progetti di ristrutturazione su quelli esistenti o ricostruibili, presentati da soggetti pubblici e privati, ma di fatto non ne consentiva, e non ne consente, la realizzazione di nuovi, ma solo il recupero di quelli preesistenti, ancorché crollati o demoliti, purché sia possibile ricostruirne la consistenza.

Seguivano la l.r. n. 99/1997<sup>64</sup> di mero rifinanziamento e la l.r. n. 71/2001<sup>65</sup> che, oltre a nuove risorse, ha previsto<sup>66</sup> la sottoposizione dei trabocchi e dell'area circostante, compreso il tratto di mare per una fascia di 50 metri di mare circostante, alla disciplina dettata dal Codice dei beni culturali e del

---

<sup>63</sup> L'*iter* per la realizzazione delle finalità così prospettate, fino all'elaborazione di un organico modulo operativo, passa attraverso la presentazione di progetti da realizzare da parte di soggetti pubblici e privati preordinati ad una prima rifunzionalizzazione delle strutture e valutati sulla base della compatibilità ambientale, congruenza funzionale ed economica.

<sup>64</sup> La l.r. n. 99/1997, recante disposizioni in materia rifinanziamento della l.r. n. 93/1994 è funzionale al recupero e alla valorizzazione dei trabocchi della costa teatina nonché alla ristrutturazione, alla ricostruzione e all'allestimento della segnaletica di individuazione del tratto di litorale.

<sup>65</sup> L'art. 1 della l.r. n. 71/2001 espressamente prevede il rifinanziamento della l.r. n. 93/1994 per rendere possibile gli interventi di recupero, ristrutturazione e rifunzionalizzazione.

<sup>66</sup> È l'art. 2 della l.r. n. 71/2001 che detta tale disposizione in quanto trattasi di beni culturali primari.

paesaggio<sup>67</sup>, correndo il rischio di esorbitare nel campo riservato alla legislazione statale.

A partire proprio dal disposto di cui dall'art. 3, la l.r. n. 71/2001 nel disciplinare i trabocchi richiama il sopra ricordato art. 8 del d.P.R. n. 380/2001 che, appunto, in tema di attività edilizia dei privati sulle aree demaniali sottopone ogni intervento alle disposizioni del TU Edilizia.

Tuttavia, va rilevato sul punto che la legislazione regionale non fa un rinvio statico alla disciplina del Testo unico, prevedendo una limitazione alle ipotesi in cui la stessa sia «compatibile ed applicabile»<sup>68</sup>.

Tale precisazione è sintomatica di un riconoscimento della peculiarità del trabocco quale opera d'ingegno che nasce all'insegna della casualità derivante dall'essere il manufatto appoggiato sulle rocce.

Questa premessa costituisce antecedente logico per affermare che si tratta sì di una costruzione (manufatto in legno) ma con peculiarità e tipicità che la sottraggono, ad esempio, all'applicazione e al rispetto di indici volumetrici: non è possibile ipotizzare un indice di fabbricabilità per l'assenza di una superficie fondiaria di riferimento.

---

<sup>67</sup> All'epoca, il richiamo venne fatto al d.lgs. n. 490/1999, oggi T.U. n. 42/2004 (cd. Codice dei beni culturali e del paesaggio).

Il riferimento alla disciplina del TUED viene fatto «in quanto compatibile ed applicabile» dall'art. 3 della l.r. n. 71/2001 nonché a cascata negli artt. 1 e 3-ter della l.r. n. 13/2009 e nell'art. 1 della l.r. n. 7/2019.

<sup>68</sup> I termini «dubbiosi» utilizzati, in realtà appaiono superflui dal momento che è evidente che non possono essere considerati alla stessa stregua degli immobili o dei terreni. Forse il legislatore regionale ha voluto solo suggerire e far porre l'attenzione sull'esatta consistenza del manufatto.

Il trabocco, dunque, non potrebbe essere considerato in modo semplicistico quale costruzione<sup>69</sup>: infatti, si può asserire che il manufatto in questione non possa essere mero elemento di modifica dello stato materiale o conformazione del luogo, anzi, sembrerebbe più consono considerarlo quale parte integrante dello stesso sistema naturale.

In sintesi, si realizza un'estrema sintonia dell'intervento umano con il trabocco e l'ambiente circostante<sup>70</sup>.

Alla luce di ciò potrebbe senza dubbio prospettarsi la questione relativa alla necessità di tutela dell'ambiente<sup>71</sup> che certamente costituisce un limite

---

<sup>69</sup> Infatti, utilizzando l'impostazione di P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico, Manuale breve*, Milano 2016, 130, sia a monte nei piani demaniali che a valle nel «momento di verifica del dimensionamento in concreto della facoltà di edificare, *rectius* dell'esistenza del trabocco e della necessità di interventi di adeguamento, è agevole verificare la limitata applicabilità del TUED». Sul concetto di costruzione si veda M. ANNUNZIATA, *La costruzione edilizia*, Padova 1989; ID., *La nozione di costruzione nella legislazione urbanistica*, in *Corr. giur.*, 1991, 472; ID., *La costruzione edilizia nei vari rami dell'ordinamento giuridico*, Milano 2003.

<sup>70</sup> In materia di demanio marittimo e tutela dell'ambiente si veda T. GRECO-M. GRECO, *La storia immutata delle valli da pesca dalla serenissima ad oggi*, in *Corr. giur.*, 2011, 6, 799; M. TAGLIAFERRO, *Tutela delle coste, concessioni demaniali, comuni distratti*, in *Ambiente e sviluppo*, 2015, 6, 336.

<sup>71</sup> La tutela dell'ambiente rientra *ex art.* 117 Cost. nella materia di competenza esclusiva statale, tuttavia sullo stesso oggetto possono sussistere interessi diversi come quello alla conservazione dell'ambiente o quello relativo alle sue utilizzazioni. La disciplina dell'ambiente si erge allora e più propriamente a limite rispetto all'intervento legislativo spiegato dalle Regioni nelle materie di propria competenza. Per una disamina della questione sorta in relazione alla l.r. Abruzzo del 22 dicembre 2010, n. 60, relativa all'istituzione della Riserva naturale "Pineta Dannunziana", si veda E. DI SALVATORE, *La Corte Costituzionale e*

dell'intervento del legislatore regionale ma che, nel caso di specie, non sembrerebbe essere minimamente intaccata.

Non solo, l'intervento della Regione, teso proprio alla valorizzazione del sistema ambientale e paesaggistico, risulta pienamente legittimo alla luce dell'art. 117 Cost.<sup>72</sup>.

Di qui può asserirsi che le opere realizzate per la gestione, la manutenzione e l'ampliamento del trabocco appaiono preordinate a rendere fruibile un manufatto che non ha una stretta rilevanza e qualificazione giuridica di opera di trasformazione del territorio, come se si trattasse di un edificio *tout court*.

Si tratta di un'opera esistente allo stato ma assolutamente non ripetibile e in relazione alla quale sono ipotizzabili soltanto degli interventi preordinati alla tutela, alla conservazione e alla valorizzazione, in merito ai quali è configurabile soltanto l'imposizione di misure in materia di sicurezza e igiene.

La Regione, come sopra accennato, già nella l.r. n. 93/1994 ha qualificato lo stesso quale bene culturale<sup>73</sup> primario prevedendo con la l.r. n. 71/2001 la sottoposizione degli stessi trabocchi alla disciplina del Testo unico in materia di beni culturali e del paesaggio.

Tuttavia, sul punto va rilevato che la detta classificazione non risulta funzionale al prospettarsi di un vincolo sul manufatto ma soltanto, come nelle stesse leggi si afferma, al perseguimento del fine di tutela e

---

*la Pineta Dannunziana: una "selva oscura" nella quale la "diritta via" sembra essere smarrita, in Riv. AIC, 1/2012, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).*

<sup>72</sup> La norma regionale all'epoca non fu osservata dal Governo, anche perché vigeva il vecchio testo dell'art. 117. In ogni caso, anche l'attuale formulazione della norma costituzionale non pare subire un *vulnus* dalla l.r. n. 93/1994, così come chiarito dalla recente sentenza della Corte costituzionale del 6 luglio 2020, n. 138.

<sup>73</sup> In generale, sull'argomento A. BARTOLINI, *Beni culturali (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir., Annali VI* (2013), 95 ss.

valorizzazione del bene che, per sua conformazione, ricade sul demanio marittimo e rientra di conseguenza nella competenza legislativa regionale.

La prima disciplina con un più elevato grado di organicità per ciò che attiene il trabocco è riscontrabile nella l.r. n. 13/2009<sup>74</sup> alla luce della quale il manufatto viene considerato non più come semplice struttura tecnica di pesca ma viene accordata una rilevanza ulteriore che fonda una particolare esigenza di tutela.

In tal senso il legislatore regionale provvede a definire le modalità di svolgimento dell'attività di ristorazione durante la stagione balneare<sup>75</sup> nonché ad individuare i soggetti competenti al rilascio di pareri e nulla-osta<sup>76</sup>.

La legge n. 13/2009 è stata novellata mediante l'inserimento degli artt. 3 *bis* e 3 *ter*<sup>77</sup>: la previsione normativa così come novellata pone delle precisazioni in termini di rispetto della naturale destinazione, dei valori

---

<sup>74</sup> L.r. n. 13/2009 (*Modifiche ed integrazioni alla L.R. 71/2001*).

<sup>75</sup> L'art. 1, co. 2, della l.r. n. 13/2009 specifica che per l'utilizzazione del trabocco nel periodo della stagione balneare e nella volontà di valorizzare il contesto della costa abruzzese – in attuazione anche del disposto della lett. *p*) del co. 1 dell'art. 2 della l.r. n. 22/2004 (*Nuove disposizioni in materia di politiche di sostegno all'economia ittica*) – l'attività di ristorazione vada intesa relativamente all'uso di prodotto ittico della struttura stessa ovvero di prodotti ittici locali e delle zone limitrofe e comunque del Mare Adriatico.

<sup>76</sup> L'art. 3 della l.r. n. 13/2009 individua il soggetto competente a rilasciare i prescritti pareri e nulla-osta ambientali sulle opere di ristrutturazione dei trabocchi, nonché ad indicare la tipologia ed il formato della segnaletica pubblicitaria a norma dell'art. 153 della legge n. 42/2004, nel Comitato regionale per i beni ambientali di cui alla l.r. n. 2/2003, recante disposizioni in materia di beni paesaggistici ed ambientali, in attuazione della Parte III del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

<sup>77</sup> La novella avviene ad opera dell'art. 15, co. 2, lett. *d*), della l.r. n. 38/2010, recante interventi normativi e finanziari per l'anno 2010.

estetici e paesaggistici<sup>78</sup>; pone limiti all'ampliamento e prevede le finalità secondo cui gli interventi di ristrutturazione e ripristino devono avvenire<sup>79</sup>.

La legge del 2009, in sintesi, assume un rilievo particolare proprio in virtù delle previsioni in materia di progetti di recupero, di utilizzazione e di ristrutturazione dei trabocchi mediante apposita richiesta, di disciplina dell'utilizzazione del trabocco nel periodo della stagione balneare<sup>80</sup>.

A tal proposito, il comma 5 specifica e ricorda che i Comuni, ai sensi dell'art. 118, co. 1, Cost. e delle vigenti disposizioni statali e regionali, esercitano i poteri di governo e vigilanza edilizia ed urbanistica sulle strutture anche con riferimento al Piano Demaniale Marittimo Comunale, nonché i poteri di governo e vigilanza in materia di autorizzazione stagionale all'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande sulle strutture stesse<sup>81</sup>.

---

<sup>78</sup> L'art. 3 *bis* della l.r. n. 13/2009 ribadisce come l'intervento della Regione sia funzionale alla migliore tutela possibile del patrimonio storico e culturale nella massima valorizzazione del contesto paesaggistico.

<sup>79</sup> L'art. 3 *ter* della l.r. n. 13/2009 specifica gli interventi consentiti, ovvero quelli di ristrutturazione e di ripristino nonché di adeguamento alle norme igienico-sanitarie. La legge specifica altresì i limiti dell'eventuale ampliamento che non potrà essere superiore al 20 per cento della superficie coperta esistente e, comunque, all'interno dello spazio complessivo oggetto di concessione. Inoltre, ogni attività viene preordinata alla conservazione e alla valorizzazione del contesto.

<sup>80</sup> Nel quadro della valorizzazione turistica della costa abruzzese e dell'attuazione del disposto della lett. *p*), del co. 1 dell'art. 2 della l.r. n. 22/2004 (*Nuove disposizioni in materia di politiche di sostegno all'economia ittica*), si specifica che l'attività di ristorazione debba essere effettuata con l'uso del prodotto ittico della struttura stessa ovvero di prodotti ittici locali e delle zone limitrofe e comunque del Mare Adriatico.

<sup>81</sup> Si prevede che siano soddisfatti determinati requisiti per l'esercizio dell'attività di ristorazione, in particolare imponendo al titolare il rispetto dei principi di cui ai regolamenti

Nel 2015 va segnalata la legge<sup>82</sup> con cui si mirava ad istituire il Parco Naturale Regionale Costa dei Trabocchi con la finalità, tra le altre, di salvaguardare e valorizzare i beni culturali e paesaggistici del territorio; la stessa legge, che avrebbe potuto interessare la peculiarità dei trabocchi, è stata poi dichiarata costituzionalmente illegittima come meglio specificato nel paragrafo che segue.

---

sull'igiene dei prodotti alimentari, sull'igiene per alimenti di origine animale e sui controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano. Si impone la conformità dei locali alle prescrizioni dettate dall'ordinanza del 3 aprile 2002 del Ministero della Salute (*Requisiti igienico-sanitari per il commercio dei prodotti alimentari sulle aree pubbliche*) per le strutture che somministrano alimenti. Si dettano disposizioni in materia di smaltimento dei rifiuti. Si prevede altresì il rispetto delle disposizioni del Piano Demaniale Marittimo Comunale, ove vigente, e comunque l'osservazione, in quanto compatibili ed applicabili, delle disposizioni di cui al DPR n. 380/2001 e del D.M. del 14 gennaio 2008 (17 gennaio 2018 n.d.r.). La legge provvede anche alla definizione del numero massimo di persone che possono essere contemporaneamente presenti nella struttura.

<sup>82</sup> Si tratta della l.r. n. 38/2015 relativa all'istituzione del Parco Naturale Regionale Costa dei Trabocchi e modifiche alla l.r. n. 38/1996 (*Legge-quadro sulle aree protette della Regione Abruzzo per l'Appennino Parco d'Europa*). La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 1 poiché in contrasto con l'art. 117, co. 2, lett. s), Cost.

L'ultimo intervento in ordine di tempo da parte della Regione è la l.r. n. 7 del 2019<sup>83</sup>, oggetto peraltro di ricorso governativo<sup>84</sup>, sul quale si dirà.

Tale legge riveste un ruolo peculiare poiché tenta di offrire un profilo giuridico certo dei trabocchi e una disciplina generale, anche se tale ultimo intervento legislativo presenta una serie di problemi ed è stato ritenuto sospetto di illegittimità costituzionale.

Ad ogni buon conto, la l.r. n. 7/2019, nell'ottica del miglior bilanciamento possibile tra l'attività di ristorazione e i flussi turistici nonché le visite didattico-culturali, pone una serie di prescrizioni in ordine alla superficie complessiva di occupazione nonché per i profili relativi alla ristorazione ed onera il titolare alla diffusione della storia del trabocco in perfetta sintonia con la necessità di tutelarlo come dato culturale<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> La l.r. n. 7/2019 è rubricata «*Integrazioni e modifiche alle leggi regionali 11 agosto 2009, n. 13 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. 71/2001 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabocchi della costa abruzzese) e norme relative al recupero, alla salvaguardia e alla valorizzazione dei trabocchi da molo, anche detti "caliscendi" o "bilancini", della costa abruzzese) e 19 dicembre 2001, n. 71 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabocchi della costa teatina)*».

<sup>84</sup> Il ricorso è il n. 89/2019, la cui udienza pubblica si è tenuta il 10 giugno 2020. Il Governo aveva sollevato questione di legittimità costituzionale con riferimento agli artt. 9 e 117, co. 2, lett. s), Cost.; artt. 1, co. 6, 3, 5, 6, 6, co. 2, 7, co. 1, 21, 133, 133, co. 1, 134, 142 e 146 del d.lgs. n. 42/2004.

<sup>85</sup> L'art. 1 della l.r. n. 7/2019 prescrive che la superficie complessiva di occupazione non sia superiore a 2.000 metri quadrati (comprensiva di specchio acque e strutture componenti il trabocco); che il titolare della struttura debba promuovere la diffusione della storia del trabocco in sintonia con l'ausilio della Regione Abruzzo, che annualmente stanzierà nel bilancio delle risorse proprio a sostegno delle visite guidate nella costa dei trabocchi. Si prov-

La disposizione ultima, nel tentativo di un intervento organico in materia di trabocchi, rinvia per gli interventi di recupero e ristrutturazione<sup>86</sup> delle strutture alle disposizioni di cui all'art. 8 del d.P.R. n. 380/2001<sup>87</sup>, e, per quelli siti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico, prescrive l'autorizzazione dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo<sup>88</sup> e quindi della Soprintendenza dei beni culturali competente per territorio.

Proprio tali ultime disposizioni, contenute nell'art. 1, co. 1, lett. c) della l.r. n. 7/2019, sono state impugnate dinnanzi alla Corte costituzionale che, peraltro, ha dichiarato l'infondatezza delle questioni sollevate<sup>89</sup>.

---

vede altresì a disciplinare in modo peculiare ed organico l'intera attività di ristorazione precisando i limiti di superficie adibita a ristorazione aperta al pubblico, quella dello spazio cucina, la superficie occupata dalla passerella d'accesso nonché il numero massimo di persone che possono essere presenti nella struttura.

<sup>86</sup> In generale sui concetti di recupero e ristrutturazione si veda G. PAGLIARI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano 2019.

<sup>87</sup> Come più volte ricordato, il d.P.R. n. 380/2001, all'art. 8, sottopone la realizzazione degli interventi edilizi dei privati su aree demaniali alla disciplina prevista nel T.U. stesso.

<sup>88</sup> L'art. 1 della l.r. n. 7/2019 prevede che gli interventi di recupero, utilizzazione e ristrutturazione del trabocco debbano rispettare le disposizioni edilizie di cui al d.P.R. n. 380/2001 con l'importante annotazione che le stesse vadano rispettate ove compatibili e applicabili. Per ciò che concerne la verifica statica si prevede l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 3 della l.r. n. 71/2001. Per i trabocchi situati in aree sottoposte a vincolo paesaggistico e per quelli vincolati ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, gli interventi di recupero, utilizzazione e ristrutturazione sono in ogni caso consentiti previa autorizzazione dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo.

<sup>89</sup> Cfr. Corte cost. n. 138/2020.

#### 4. *La questione di legittimità costituzionale della l.r. n. 7 del 2019*

Per meglio illustrare la vicenda risolta dal Giudice delle leggi, giova rappresentare che il Governo aveva impugnato dinanzi alla Corte costituzionale l'art. 1, co. 1, lett. c) della l.r. n. 7/2019 per asserita violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio di cui all'art. 9 e all'art. 117, co. 2, lett. s), Cost.<sup>90</sup>.

Al riguardo, in relazione ai rilevi mossi dal Governo, giova premettere brevi cenni sull'attuale riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni, rilevando come la riforma del titolo V della Costituzione ad opera della l. n. 3/2001 ha importato un ridimensionamento dei poteri dello Stato a favore di un progressivo ampliamento a vantaggio delle autonomie locali, generando un'inversione di rotta rispetto alla situazione precedente<sup>91</sup>.

La riforma ha modificato l'art. 117 Cost. nel senso di individuare nel comma 2 le materie in cui lo Stato ha potestà legislativa esclusiva – tra queste vi è alla lettera s) «la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» – e nel comma 3 le materie di legislazione concorrente<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> Il ricorso è pubblicato in G.U. n. 40 del 2 ottobre 2019. Il 14 agosto 2019 l'Avvocatura dello Stato ha depositato ricorso relativo alla questione di legittimità costituzionale, osservando che «una norma di questa legge, ad avviso della Presidenza del Consiglio dei ministri, si pone in contrasto con la Costituzione laddove confligge con le norme del Codice dei beni culturali e del paesaggio e quindi interviene indebitamente in una materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato».

<sup>91</sup> Sul riparto delle competenze amministrative tra livelli di governo S. LICCIARDELLO, *Demanio marittimo ed autonomie territoriali*, in *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, a cura di A. Police, Milano 2008, 266.

<sup>92</sup> Su ogni profilo e sulle questioni generali poste da tale riforma, appare esaustivo e illuminante richiamare A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino 2019, e la dottrina ivi citata: 139 ss.; nonché T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto*

Sul punto va altresì rilevato che, ai sensi della art. 117, co. 1, Cost. sia le leggi dello Stato che quelle delle Regioni, vale la pena ricordarlo, sono fonti separate sulla base delle distinte competenze<sup>93</sup>, devono rispettare non solo la Costituzione ma anche i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e gli obblighi internazionali, circostanza quest'ultima che costituisce un criterio utile per una migliore analisi del rapporto tra ordinamento interno e comunitario<sup>94</sup>.

Il quadro normativo di riparto se può apparire chiaro in senso astratto, nell'applicazione concreta non lo è di certo, con la conseguenza che, come nel caso della l.r. n. 7/2019, proliferano i ricorsi dinnanzi alla Corte costituzionale, quale titolare del potere di dettare la corretta ridefinizione dei confini.

Il ricorso presentato dal Governo censura l'art. 1, lett. c), della l.r. n. 7/2019 per asserito contrasto con l'art. 9 e l'art. 117, co. 2, lett. s), Cost.

Le disposizioni in questione, dirette al recupero e alla valorizzazione dei trabocchi, si scontrerebbero con quanto previsto per queste strutture dal

---

*regionale*, Milano 2019. Tale riparto importa che, a fronte della previsione costituzionale della legislazione esclusiva dello Stato, non è consentita nessuna ingerenza da parte della Regione; viceversa, ove la legislazione sia concorrente lo Stato interviene con una legge che fissi i principi fondamentali poi specificati in ambito regionale – rientra nella legislazione concorrente «la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali». Il co. 4 dell'art. 117 Cost. prevede in chiusura che ogni materia non ricompresa nella potestà legislativa esclusiva dello Stato o concorrente Stato-Regione sia di competenza della Regione: si tratterebbe di una disposizione tale da ricomprendere un numero di materie particolarmente vasto tanto che da più parti spesso si parla di una vera e propria competenza esclusiva in capo alle Regioni.

<sup>93</sup> T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano 2012, 694.

<sup>94</sup> Sul punto si rinvia a quanto detto nel paragrafo 5.

Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>95</sup>; a ciò va aggiunto che alcune strutture rientrano in ambiti di notevole interesse pubblico così come definiti con decreto ministeriale.

Inoltre, come si legge sempre nel ricorso presentato dal Governo, per undici trabocchi la Soprintendenza archeologica ha avviato la dichiarazione di interesse culturale<sup>96</sup> e, nell'ambito della co-pianificazione paesaggistica, ventidue trabocchi risultano mappati quali elementi identitari regionali, in sintonia con quanto la stessa legge della Regione Abruzzo asseriva definendoli «beni culturali primari».

Tale quadro normativo di matrice statale, unitamente a quello regionale, mal si concilierebbe con quella collaborazione istituzionale prevista dagli artt. 5 e 133 del Codice dei beni culturali<sup>97</sup> e che, in questo caso, ritiene il Governo nel suo ricorso, risulta sbilanciata in capo alla Regione alla luce della definizione unilaterale ad opera della stessa della disciplina dei trabocchi.

---

<sup>95</sup> Si fa riferimento all'art. 142, lett. a) e lett. f), del Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi del quale si considerano aree di interesse paesaggistico e dunque sottoposte alla disciplina del Codice i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia e i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi. Peraltro, nel nostro caso i trabocchi sono ubicati nel senso opposto, verso e sul mare poggiati sugli scogli affioranti verso il largo. Per cui la prospettiva e i punti di osservazione sono sia da dietro dalla terra ferma che davanti dal mare.

<sup>96</sup> *Ex Parte II* del Codice dei beni culturali (d.lgs. n. 42/2004).

<sup>97</sup> L'art. 5 del Codice dei beni culturali, in tema di «Cooperazione delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale», prevede che le Regioni e gli enti locali cooperino con il Ministero nell'esercizio della funzione di tutela dei beni, sancendo un principio di collaborazione istituzionale, meglio esplicitato dall'art. 133 del medesimo Codice. Tuttavia, le disposizioni della legge della Regione Abruzzo urterebbero con il detto principio.

Come conseguenza di tali contrasti, il ricorso conclude sul punto asserendo che la normativa dettata dal Codice dei beni culturali, violata dalla legge della Regione Abruzzo soprattutto alla luce della previsione di limiti dimensionali di intervento, costituisce parametro interposto che, se contrastato, genera una illegittima invasione della sfera costituzionalmente riservata dall'art. 117, co. 2, lett. s) allo Stato<sup>98</sup>.

Inoltre, la legge regionale è censurata anche sotto un altro profilo, che è quello relativo al contrasto con il procedimento di formazione dei Piani Demaniali Marittimi Comunali, dando luogo ad una sorta di modifica d'ufficio, in ragione delle prescrizioni contenute in questi ultimi che risultano essere più stringenti.

La stessa introduzione della fattispecie della «superficie massima di occupazione» non sarebbe funzionale alla garanzia di quel *quadro d'insieme*<sup>99</sup> e, secondo la Presidenza del Consiglio dei ministri, i parametri di superficie previsti aprirebbero le porte a trasformazioni, anche in termini di ampliamento, contrastanti con le esigenze di tutela poste al centro dell'intervento normativo statale.

La normativa regionale sarebbe censurabile sempre a detta del Governo anche perché il regime previsto dall'art. 1, co. 3-*sexies*<sup>100</sup>, risulterebbe in

---

<sup>98</sup> Così si legge nel ricorso presentato dal Governo: «In sostanza, le norme statali fissate dagli articoli 3, 5, 6, 21, 133, 134 e 146 del Codice dei beni culturali costituiscono paradigmi interposti, il contrasto con i quali rende la legge regionale invasiva della competenza legislativa statale nella materia della tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, competenza garantita dall'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione».

<sup>99</sup> Così come previsto dall'art. 1 della l.r. n. 93/1994, assoggettata ai sensi dell'art. 2 e dell'art. 3, co. 3, della legge regionale n. 71/2001 alla parte III del d.lgs. n. 42/2004.

<sup>100</sup> Ai sensi dell'art. 1, co. 3-*sexies*, della l.r. n. 7/2019, per i trabocchi siti in aree vincolate gli interventi di recupero, utilizzazione e ristrutturazione necessitano dell'autorizzazione dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo stesso.

contrasto con le norme in materia di tutela dettate dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, in particolare con l'art. 146 del Codice stesso che, in tema di autorizzazione, stabilisce specifiche procedure.

La conclusione della Presidenza del Consiglio dei ministri è la richiesta di dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, co 1, lett. c) l.r. n. 7/2019, attesa la violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio di cui agli artt. 9 e 117, co. 2, lett. s), Cost., a mezzo della violazione dei parametri interposti contenuti nel Codice dei beni culturali ed il paesaggio<sup>101</sup>.

Pur non entrando nel merito delle questioni sollevate, tuttavia ai fini dei contenuti del presente contributo, appare necessario fornire alcune precisazioni sulle questioni sollevate nel ricorso, su sollecitazione della Soprintendenza e quindi del MIBAC, secondo l'ordine di prospettazione<sup>102</sup>.

In primo luogo, nel ricorso alla Corte costituzionale, come specificato poco prima, si eccepisce che la Regione Abruzzo con la l.r. n. 7/2019 ha disciplinato in modo unilaterale il bene tutelato, ponendosi in contrasto con il principio di collaborazione istituzionale di cui agli artt. 5 e 133 del Codice dei beni culturali.

A ciò si aggiunge che la normativa regionale sarebbe in contrasto con la previsione dell'art. 1 d.lgs. n. 42/2004 poiché le attività di valorizzazione, fruizione e conservazione del patrimonio culturale devono essere conformi alla normativa di tutela e, dunque, le Regioni non potrebbero esercitare la loro potestà legislativa non rispettando tali principi, enunciati agli artt. 3, 5, 6, 21, 133, 134, 146 del Codice dei beni culturali che costituiscono parametri

---

<sup>101</sup> Si fa riferimento agli artt. 3, 5, 6, 21, 133, 134 e 146 del Codice dei beni culturali.

<sup>102</sup> Nel testo del ricorso; in estrema sintesi, si sostiene che le norme regionali indicate, violando i parametri interposti citati contenuti nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, risultano eccedere dalle competenze regionali, in violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio di cui agli artt. 9 e 117, co. 2, lett. s), Cost.

interposti e la loro violazione renderebbe la legge incostituzionale per violazione del riparto dell'art. 117 Cost.

Tuttavia, ciò che in questa sede preme sottolineare è che nel ricorso è stata ritenuta illegittima la normativa regionale poiché la stessa andrebbe a fissare parametri dimensionali di riferimento per gli interventi sui manufatti con valori non previsti dalle norme statali di settore, incidendo così sulla normativa riservata allo Stato.

Inoltre, nel ricorso si è eccipito il contrasto tra la normativa regionale e i Piani demaniali marittimi comunali in ragione del contenuto maggiormente restrittivo di questi ultimi.

In realtà, la normativa della legge regionale impugnata non ridisegna (e non poteva farlo) la struttura del manufatto poiché non provvede a fissare indici e parametri e, proprio in ragione di ciò, non realizzerebbe alcuna lesione dell'autonomia comunale.

In particolare, le disposizioni della legge regionale non rendono obbligatoria l'adozione di nessuna variante, fissando criteri generali non immediatamente vincolanti per il comune, restando questi ultimi liberi di autodeterminarsi in tal senso.

A ciò va aggiunto che i “parametri” dettati dalla legge regionale hanno un valore “normativo” e non anche “pianificatorio” in senso stretto proprio in ragione del fatto che non si programmano nuovi interventi o insediamenti edilizi, non si prevedono nuovi volumi, né si potrebbe prevedere il rispetto degli *standard* del D.M. n. 1444 del 1968, soprattutto per la tipologia dei manufatti e delle strutture, per i quali non esiste nemmeno una superficie “fondiaria” di riferimento, posto che venivano realizzati (oggi conservati, mantenuti ed utilizzati) su scogli affioranti vicino alla riva così come nei secoli formati e sedimentati.

Lo scopo del legislatore regionale, in realtà, è quello di individuare e circoscrivere l'area, *rectius* lo specchio d'acqua sul quale incide la presenza del

trabocco, così come contemplata nel Piano Demaniale marittimo regionale, e ripresa nel piano demaniale marittimo comunale “esecutivo”.

Dunque, nei comuni in cui vi è la presenza dei trabocchi i piani demaniali, nella parte in cui contengono disposizioni specifiche per tali manufatti, dovrebbero ora meglio indicare la superficie, e quindi gli specchi d’acqua<sup>103</sup> su cui va ad incidere l’impronta del trabocco, intesa anche come quella parte occupata dai pali e dai tiranti posizionati e non solo quella occupata dalla passerella e dalla cd. superficie calpestabile<sup>104</sup>.

---

<sup>103</sup> Tra le tipologie di insediamento previsti, l’art. 4, co. 1, lett. *h*) e *p*) del PDM prevede rispettivamente l’uso di specchi d’acqua e i “travocchi”. Ecco perché la legge n. 7/2019 parla degli specchi d’acqua come superficie massima occupabile. In sede di VAS, nel 2013, è stato precisato che «I trabocchi [...] della costa abruzzese potranno essere ristrutturati/recuperati/valorizzati/utilizzati nel rispetto di quanto regolamentato dalla L.R. 19 dicembre 2001 n. 71, L.R. 11 agosto 2009 n. 13 e L.R. 38/2010. I comuni interessati potranno autonomamente regolamentare i parametri di superficie sia a terra che in acqua». Inoltre, lo stesso Comitato VAS ha osservato e proposto «di regolamentare i parametri di superficie nell’ambito dell’art. 3 *ter* della L.R. 13/2009 e s.m.i., nel rispetto della tutela del patrimonio storico-culturale e ambientale rappresentato dai trabocchi, promuovendo un recupero e una utilizzazione di tali beni non contrastanti con la loro naturale destinazione, né pregiudizievoli per i valori estetici e paesaggistici degli stessi, così come indicato nell’art. 1 della L.R. n. 93 del 1994».

<sup>104</sup> La questione in esame è stata colta e correttamente sintetizzata alla Corte e la summa empirica degli argomenti di discussione e da vagliare è data dal ruolo dell’udienza e dalle parole chiave in esso riportate: «Paesaggio - Norme della Regione Abruzzo - Disposizioni dirette al recupero e alla valorizzazione dei trabocchi - Definizione della superficie complessiva di occupazione massima - Definizione della superficie massima della parte di struttura componente il trabocco destinata a ristorazione aperta al pubblico e di quella parte di struttura destinata ai servizi accessori connessi alla ristorazione - Determinazione della su-

E ciò col duplice scopo: da un lato, quello di misurare esattamente l'area oggetto di concessione per determinare ed applicare il relativo canone, superando le incertezze che si erano presentate finora<sup>105</sup>; dall'altro quello di

---

perficie occupata dalla passarella d'accesso - Previsione della previa autorizzazione dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo per gli interventi di recupero, utilizzazione e ristrutturazione dei trabocchi situati in aree sottoposte a vincolo paesaggistico».

<sup>105</sup> Infatti, come ad esempio si ribadisce in una nota ufficiale della Regione Abruzzo, fino alla fine del secolo scorso l'allora competente Capitaneria di Porto, come articolazione periferica del Ministero, rilasciava concessioni demaniali misurando l'estensione ed il relativo canone prevedendo come riferimento la grandezza della rete da pesca usata, prevedendo una superficie convenzionale massima di 25 mq, che era la grandezza massima per la pesca sportiva e per evitare di superare detta soglia e quindi aumentare di molto la misura del canone. Insomma, c'era un accordo tra privati e p.a. volto a favorire tale attività antica, tipica e tradizionale di quella determinata zona della costa abruzzese. Questa scelta lasciava fuori la struttura e il manufatto da qualsiasi rilevanza "giuridica", ma era solo una sorta di palafitta di legno dotata di tavole e di un casotto più o meno piccolo per riparare i pescatori, raggiungibile da terra mediante una passerella. Questa struttura era "sconosciuta" ed irrilevante. Il fenomeno è stato ritenuto degno di qualificazione giuridica più pregnante dopo l'iniziale considerazione da parte della Regione come bene culturale da salvaguardare e quando uno dei trabocanti ha avuto l'idea di iniziare ad utilizzarli per l'attività di ristorazione e come simbolo di una determinata zona e tradizione tipica di una ristretta zona e popolazione. Dal fenomeno sociale e culturale si è così arrivati a creare un volano per le attività turistiche ricettive della zona e quindi si è moltiplicata l'attenzione al fenomeno da parte degli Enti preposti ai vari interessi coinvolti secondo la logica tutta italiana narrata da Flaiano quando parlava di enti pubblici che erano stati creati per eliminare gli enti inutili, per cui poi tutti si davano da fare secondo la logica per cui è la funzione che sviluppa l'organo, altrimenti è inutile, con buona pace per un virtuoso esempio di sviluppo sostenibile, che si vorrebbe governare con rigore e "pancia". Ne sono derivati conflitti tra istituzioni

contribuire alla sicurezza della navigazione sotto costa sia ordinaria che durante la stagione balenare estiva, disciplinata da apposite ordinanze delle Direzioni marittime e della Regione, per quanto di rispettiva competenza.

La legge infatti prevede «una superficie complessiva di occupazione massima di 2.000 metri quadrati comprensiva di specchio acqueo e strutture componenti il trabocco», individua altresì la parte destinata alla ristorazione e ai servizi accessori connessi, così da evitare che si possa eccedere una determinata superficie e comunque mantenendo ferma l'acquisizione di pareri, autorizzazioni e nulla osta delle autorità statali competenti<sup>106</sup>.

---

che la Corte costituzionale, investita della questione nel 2019, sarà chiamata a dirimere a breve.

<sup>106</sup> L'art. 1 della l.r. n. 7/2019, oggetto di censura governativa, inserisce la modifica all'art. 3-ter della l.r. n. 13/2009, e, tra l'altro prevede all'art.3-bis: «Limitatamente ai trabocchi, al fine di ottimizzare e valorizzare l'attività di ristorazione svolta dagli stessi in relazione all'effettiva esigenza dei flussi turistici e delle visite didattico-culturali provenienti dal territorio regionale ed extra regionale, è definita una superficie complessiva di occupazione massima di 2.000 metri quadrati comprensiva di specchio acqueo e strutture componenti il trabocco». Ancora, l'art. 3-ter: «La parte di struttura componente il trabocco destinata a ristorazione aperta al pubblico non può eccedere la superficie di 160 metri quadrati calpestabili e la parte di struttura destinata ai servizi accessori connessi alla ristorazione, quali cucina e servizi, non può eccedere la superficie di 50 metri quadrati calpestabili. L'attività di ristorazione può essere svolta sul trabocco con un'accoglienza massima di sessanta persone, inclusi ospiti e personale». Il 3-*quater*: «La superficie occupata dalla passerella d'accesso è esclusa dal computo dei parametri massimi individuati dal comma 3-ter. La relativa superficie è determinata in base alla distanza del trabocco dalla costa. La larghezza massima consentita della passerella di accesso è di 2 metri, adeguata alla normativa vigente in materia di sicurezza per la pubblica incolumità delle persone ed a quella in materia di abbattimento delle barriere architettoniche». Il 3-*quinqies*: «Gli interventi di recupero, utilizzazione e ristrutturazione dei trabocchi entro i limiti di superficie di cui ai commi 3-bis e 3-ter

Dalla lettura delle disposizioni oggetto di censura nel ricorso alla Corte costituzionale si evince come il legislatore regionale non abbia innovato mediante la previsione di nuovi indici e volumi, ma abbia semplicemente determinato l'esistente.

Tale circostanza non potrebbe essere assimilata ad un meccanismo di pianificazione della terraferma, avendo i caratteri di una disciplina di settore ed è in tale veste che va considerata e può trovare ulteriore supporto nel modello della demarchia sopra ricordato.

Come è stato autorevolmente sostenuto<sup>107</sup>, il giusto equilibrio va ravvisato nell'eliminazione del «troppo e del vano» in ordine agli interventi che attengono alla vita fisiologica del bene, a maggior ragione nell'ipotesi in cui gli stessi non siano suscettibili di incidere sulla percepibilità esterna, risultando anzi funzionali alla conservazione e ad una migliore fruibilità.

---

sono comunque subordinati al rispetto delle disposizioni edilizie di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), in quanto compatibili ed applicabili, delle prescrizioni igienico-sanitarie, di sicurezza e antincendio vigenti, fermi restando i pareri, le autorizzazioni ed i nullaosta delle autorità competenti, laddove previsti dalla normativa statale in materia in relazione alla tipologia di intervento. Per la verifica statica si applicano le disposizioni di cui alla lettera d-bis) del comma 4 dell'articolo 3 della l.r. 71/2001». Il 3-sexies: «Per i trabocchi situati in aree sottoposte a vincolo paesaggistico e per quelli vincolati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), gli interventi di recupero, utilizzazione e ristrutturazione sono in ogni caso consentiti previa autorizzazione dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo. Restano comunque ferme le prescrizioni in materia poste da norme ambientali o paesaggistiche nazionali e regionali».

<sup>107</sup> P. CARPENTIERI, *Interesse paesaggistico e procedimenti autorizzativi*, in *Giustamm.it*, 1/2016.

Alla luce di ciò, giova ribadire che il trabocco va disciplinato nella sua peculiarità e nella sua specificità presentando caratteri che lo rendono unico sul territorio ed è proprio in ragione di tale sua unicità che va considerato sotto il profilo prettamente giuridico.

Come è stato rilevato<sup>108</sup>, il rapporto tra autorità e libertà deve essere improntato, a maggior ragione dove sono coinvolti beni inseriti in un particolare contesto paesistico, a criteri di logicità, ragionevolezza e proporzionalità così da creare un giusto equilibrio. In sintesi, una visione radicale, che non tenga conto del dato fattuale, rischia di essere troppo astratta e di depotenziare il patrimonio che si intende tutelare.

Questa è proprio l'ipotesi che si presenterebbe ove lo disciplina del trabocco fosse dettata senza considerare gli interessi di tipo economico che vengono coinvolti.

Basta solo richiamare alla mente che la gestione del trabocco appartiene oggi a imprese (in larga parte micro-imprese a conduzione familiare, composte dai discendenti degli antichi proprietari), che svolgono compiti di interesse pubblico a tutela della sicurezza, dell'igiene, della protezione ambientale e valorizzazione turistica delle spiagge in loro concessione.

Queste, particolarmente attive nel loro settore, sono le uniche capaci di preservare e conservare il "patrimonio" tradizionale del bene culturale realizzando un interesse anche economico: il mancato coinvolgimento di tali soggetti, che ben conoscono (perché ideatori) il fenomeno di cui si sta parlando, comporterebbe molto probabilmente la perdita di tali manufatti artigianali che presentano non indifferenti costi di gestione e manutenzione.

Del resto, nel nostro ordinamento, non mancano esempi che consentono per la specificità o unicità della prestazione richiesta, con adeguato supporto

---

<sup>108</sup> Sul punto P. CARPENTIERI, *op. cit.*

motivazionale, di non osservare procedure di evidenza pubblica<sup>109</sup> ovvero accordare preferenze nell'assegnazione delle concessioni balneari<sup>110</sup>.

Peraltro, il ricorso all'applicazione analogica piuttosto che all'introduzione di una legislazione *ad hoc* di queste disposizioni derogatorie rischierebbe di reintrodurre una sorta di diritto di insistenza<sup>111</sup> sulle

---

<sup>109</sup> Ad esempio, l'art. 63 del d.lgs. n. 50/2016 disciplina l'uso della procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara quando i lavori, le forniture o i servizi possono essere forniti unicamente da un determinato operatore economico per una delle ragioni ivi indicate. Si fa l'ipotesi di quando si tratti della tutela di diritti esclusivi, inclusi i diritti di proprietà intellettuale. La norma precisa che le eccezioni previste si applicano solo quando non esistono altri operatori economici o soluzioni alternative ragionevoli e l'assenza di concorrenza non è il risultato di una limitazione artificiale dei parametri dell'appalto. Infine, si prescrive che circostanze invocate a giustificazione del ricorso alla procedura di cui al presente articolo non devono essere in alcun caso imputabili alle amministrazioni aggiudicatrici. Orbene, i trabocchi sono il frutto spontaneo della creatività di poche persone capaci di utilizzare la specifica tecnica costruttiva "nativa"; non vi può essere concorrenza da parte di terzi e certamente tale limitazione non è imputabile all'amministrazione competente e alla Regione che ha solo legiferato in materia e censito i trabocchi.

<sup>110</sup> Il vigente art. 37 del Codice della navigazione, nel caso di più domande di concessione, prevede che è preferito il richiedente che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e si proponga di avvalersi di questa per un uso che, a giudizio dell'amministrazione, risponda ad un più rilevante interesse pubblico.

Al fine della tutela dell'ambiente costiero, per il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime per attività turistico-ricreative è data preferenza alle richieste che importino attrezzature non fisse e completamente amovibili.

<sup>111</sup> Ma nel caso dei trabocchi non può parlarsi *tout court* di un diritto di insistenza, così come era concepito nel passato. Com'è noto, anche sulla spinta comunitaria, il legislatore italiano, dall'art. 1, co. 18, della l. n. 25/2010, in funzione del superamento del diritto di insistenza, ha da tempo abrogato l'art. 37, co. 2, C.N., nella parte in cui prevedeva che «è

concessioni demaniali marittime “vigenti”<sup>112</sup> rilasciate ai proprietari (o aventi titolo) dei trabocchi.

Tuttavia, anticipando quanto illustrato nell’apposito paragrafo, questa impostazione si attaglia agevolmente alla Direttiva UE del 2006, potendo il relativo regime “autorizzatorio”<sup>113</sup> (concessorio nel nostro caso) rientrare nelle deroghe consentite dal comma 3 dello stesso art. 12 e dal considerando n. 40, in armonia con l’art. 4, n. 8, della Direttiva sulla nozione di interessi generali, riprodotte pedissequamente dall’art. 16, co 2, del d.lgs. n. 59/2010.

Per cui l’uso particolare non può essere inteso come sottrazione del bene alla fruizione collettiva, può esso stesso consentire la realizzazione del pubblico uso del demanio marittimo quando abbia ad oggetto attività che sostanziano comunque finalità pubbliche, come si evince appunto dalla legislazione regionale sui trabocchi.

Di poi, non esiste un protocollo ufficiale standardizzato ovvero specifiche tecniche costruttive dei trabocchi, anche se la tecnologia informatica

---

altresì data preferenza alle precedenti concessioni, già rilasciate, in sede di rinnovo rispetto alle nuove istanze». Sulle questioni relative, poi superate dalla citata abrogazione, cfr. M. TIMO, *Concessioni demaniali marittime - Concessioni demaniali marittime: tra tutela della concorrenza e protezione della costa*, in *Giur. it.*, 2017, 10, 2191.

<sup>112</sup> Così si esprime il legislatore statale all’art. 1, co. 682 e 683, della l. n.145/2018, che prolunga la durata delle «concessioni di cui al comma 682, vigenti ...».

<sup>113</sup> Infatti, il Considerando n. 39 della Direttiva 2006 precisa che «la nozione di regime di autorizzazione dovrebbe comprendere, in particolare, le procedure amministrative per il rilascio di autorizzazioni, licenze, approvazioni o concessioni». Una attenta analisi in generale sugli effetti della direttiva nel nostro ornamento è fornita da V. PARISIO, *Direttiva Bolkestein, silenzio-assenso, d.i.a., “liberalizzazioni temperate”, dopo la sentenza del Consiglio di Stato, A.P. 29 luglio 2011 n. 15*, in *Foro amm. TAR*, 2011, 2978.

tridimensionale sarebbe in grado di progettare un trabocco e fornire delle linee costruttive<sup>114</sup>.

Inoltre, si rischierebbe di adottare una politica che, se da un lato non sembra avere risvolti positivi sotto il profilo della tutela del bene, dall'altro avrebbe l'effetto negativo, anch'esso meritevole di menzione, di mettere in grave pericolo la sopravvivenza di queste imprese anziché incidere sulla continuità delle microaziende esistenti nelle aree turisticamente sviluppate del Paese.

La *ratio* è quella della sostenibilità ambientale<sup>115</sup> e dello sviluppo sostenibile<sup>116</sup> inteso in senso lato, proprio perché è possibile, non solo sul piano astratto ma anche su quello concreto, salvaguardare e favorire lo sviluppo del dato economico e al contempo di quello ambientale e culturale<sup>117</sup>.

A sostegno di quanto sin qui detto, va rilevato che nella legge di bilancio 2018 vi è la possibilità di aprire la strada ad un regime di deroga proprio alla

---

<sup>114</sup> La tecnologia è in grado di riprodurre ormai qualunque cosa, ma un conto è una statua realizzata dal genio e dalla manualità dell'artista, alto è una statua costruita con la tecnologia robotica.

<sup>115</sup> La "rigenerazione" amministrata dei trabocchi può essere una forma di valorizzazione del territorio ispirata da principi ambientali: il collegamento con gli interessi pubblici di sostenibilità ambientale, attraverso la coniugazione dei vari interessi coinvolti (sociali culturali, turistici ed economici) di una zona e di una intera Regione.

<sup>116</sup> Ovviamente la questione in questa sede può essere solo accennata. La letteratura scientifica definisce lo sviluppo sostenibile come «la gestione di una risorsa se, nota la sua capacità di riproduzione, non si eccede nel suo sfruttamento oltre una determinata soglia»: A. LANZA, *Lo sviluppo sostenibile*, Bologna 2006.

<sup>117</sup> Sul tema dello sviluppo sostenibile si parla di un paradigma multiforme proprio per sottolineare come tale formula, semplice e intuitiva, presenti una serie di profili problematici: F. FONDERICO, *Sviluppo sostenibile e principi di diritto ambientale*, in *Ambiente e sviluppo* 2009, 921.

luce della necessaria tutela della peculiarità del contesto anche economico, prediligendo meccanismi di salvaguardia della sostenibilità ambientale e delle imprese di settore<sup>118</sup>.

Si ritiene altresì importante sottolineare che la “questione trabocchi” ha già occupato, seppure indirettamente, la Corte costituzionale<sup>119</sup> allorquando la stessa è stata chiamata a decidere sulla costituzionalità della l.r. del 6 novembre 2015, n. 38, avente ad oggetto L’Istituzione del Parco Naturale Regionale Costa dei Trabocchi.

La Corte ha dichiarato fondata<sup>120</sup>, in quel caso, la questione di legittimità costituzionale poiché la Regione aveva invaso la competenza legislativa

---

<sup>118</sup> Si fa riferimento alla Legge di Bilancio 2018, co. 676-685.

<sup>119</sup> Si tratta della sentenza della Corte cost., n. 36/2017, n. 36, secondo cui «sono incostituzionali gli artt. 1, 1° comma, 2, 1°, 2° e 4° comma, 3, 1° comma, 6, 7 e 9 l. reg. Abruzzo 6 novembre 2015, n. 38, nella parte in cui istituiscono il parco naturale regionale Costa dei trabocchi attraverso una perimetrazione comprendente solo un ampio tratto di mare prospiciente la costa». In tale materia il Giudice delle leggi ha puntualizzato che la disciplina istitutiva dei parchi e delle riserve naturali spetta alla competenza legislativa, in via esclusiva, dello Stato in quanto rientrante nella tutela dell’ambiente e dell’ecosistema.

<sup>120</sup> I giudici della Consulta, nel ricostruire la tipologia di Parco che si voleva introdurre con la contestata legge regionale abruzzese, hanno chiarito che esso «non comprendeva in via prevalente un’area di terra emersa, ma esclusivamente un’area marina, onde esso si sarebbe dovuto ascrivere all’ambito delle aree marine protette. Pertanto, la menzionata legge della Regione Abruzzo oggetto del ricorso si era venuta a porre in contrasto con la classificazione e l’istituzione delle aree naturali di cui agli artt. 2, 18, 19 e 20 della legge n. 394 del 1991 e, di conseguenza, con il citato art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che, per l’apunto, assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, nella quale si includono univocamente anche le aree marine protette». In questo senso A. CARRATO, *Sui parchi naturali e le aree protette deve legiferare lo Stato e non la Regione*, in *www.leggiditalia.it*, 2017.

statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. s), Cost.<sup>121</sup>.

Di contro, in ordine all'attuale questione centrale relativa al dimensionamento dei trabocchi e agli altri profili sopra rilevati, la recentissima sentenza della Corte costituzionale<sup>122</sup> ha fatto chiarezza sui

---

<sup>121</sup> La declaratoria di illegittimità costituzionale si è estesa anche alle altre disposizioni funzionalmente connesse a quella impugnata. Queste le parole della Corte: «Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi in via consequenziale – ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953 – gli artt. 1, commi 2 e 3; 2, comma 3; 4, 5, 8, 11 e 12 della legge reg. Abruzzo n. 38 del 2015. Tali disposizioni – che classificano il “Parco Naturale Regionale Costa dei Trabocchi” e dispongono la tutela, nell'area marina interessata, di elementi floro-faunistici di particolare valore naturalistico; descrivono gli ulteriori elementi caratterizzanti l'area; individuano i confini; regolamentano l'ente e il piano di gestione; e prevedono la copertura finanziaria e l'entrata in vigore – risultano in rapporto di stretta ed esclusiva dipendenza funzionale con le disposizioni impugnate dal Governo (già ritenute incostituzionali), sicché ad esse deve estendersi, in via consequenziale, la declaratoria di illegittimità costituzionale».

<sup>122</sup> Dopo il referendum e in sede di ultima stesura del presente scritto è intervenuta la sentenza della Corte costituzionale 6 luglio 2020, n. 138, sulle norme della Regione Abruzzo, disposizioni dirette al recupero e alla valorizzazione dei trabocchi; respingendo il ricorso del Governo *ex art.* 127 Cost, la Corte ha dichiarato «non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Abruzzo 10 giugno 2019, n. 7, recante “Integrazioni e modifiche alle leggi regionali 11 agosto 2009, n. 13 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. 71/2001 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabocchi della costa abruzzese) e norme relative al recupero, alla salvaguardia e alla valorizzazione dei trabocchi da molo, anche detti “caliscendi” o “bilancini”, della costa abruzzese) e 19 dicembre 2001, n. 71 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabocchi della costa teatina)”, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione e in relazione agli artt. 3, 5, 6, 21, 133, 134 e 146 del

rispettivi ambiti di potestà legislativa e sui conseguenti limiti dichiarando infondate le questioni sollevate, sopra sintetizzate<sup>123</sup>, ritenendo legittima la scelta del legislatore regionale, esercitata nei limiti delle proprie competenze nella valorizzazione<sup>124</sup> dei beni culturali e senza invadere nemmeno l'autonomia pianificatoria dei Comuni.

---

decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe».

<sup>123</sup> Nella motivazione, al punto 5, la Corte così statuisce: «La materia disciplinata dalla normativa impugnata è, dunque, quella attinente ai beni culturali, segnata dalla linea di confine (che, nella specie, il ricorrente ritiene superata e la resistente reputa invece rispettata) che separa la “valorizzazione” dalla “tutela” di detti beni. Il novellato art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost. ha ripartito, infatti, nelle “due aree funzionali” della “tutela” e della “valorizzazione” la materia dei beni culturali, assegnandone alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la prima e alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni la seconda. Con gli artt. 3 e 6 del cod. beni culturali sono stati definitivamente identificati rispettivamente gli ambiti della tutela e della valorizzazione. Nella tutela risultano ricompresi non solo la regolazione ed amministrazione giuridica dei beni culturali, ma anche l'intervento operativo di protezione e difesa dei beni stessi. Nella valorizzazione, invece, rientra il complesso delle attività di intervento integrativo e migliorativo ulteriori, finalizzate alla promozione, al sostegno della conoscenza, fruizione e conservazione del patrimonio culturale, nonché ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione di esso, anche da parte delle persone diversamente abili. 6. Alla luce di tali premesse, le censure specificamente rivolte dal ricorrente ai singoli commi aggiunti (al comma 3 dell'art. 3-ter della legge reg. Abruzzo n. 13 del 2009) dalla disposizione impugnata non risultano fondate, in riferimento a entrambi i parametri evocati».

<sup>124</sup> Per un primo commento alla recente sentenza della Corte cost. cfr. D. TESTA, C. Cost., 6 luglio 2020, n. 138: *tutela e valorizzazione dei beni culturali nel caso dei trabocchi abruzzesi*, in *www.iusinitinere.it*.

Con ciò temperando, quanto meno in molte sue parti, quanto si è tentato di anticipare ed argomentare in questa sede, dichiarando infondate, in riferimento a entrambi i parametri evocati, le censure specificamente rivolte ai singoli commi aggiunti (al comma 3 dell'art. 3-ter della l.r. Abruzzo n. 13 del 2009) dalla disposizione del 2019 impugnata.

### 5. *Il regime amministrativo dei trabocchi*

In disparte le questioni generali sopra riferite, anche sulla scorta della loro (anche se non compiuta) definizione ad opera della citata sentenza della Corte costituzionale n. 138/2020, va posto l'accento sul regime amministrativo attuale cui sono sottoposti i trabocchi, la cui sopravvivenza è comunque condizionata all'esistenza di un provvedimento amministrativo<sup>125</sup> "autorizzativo", inteso in senso lato, volendo ricomprendere nell'aggettivo burocratico la necessità del possesso di titoli costitutivi e abilitativi, quali la concessione demaniale marittima, che è il necessario presupposto sia per gli interventi sulla struttura che per l'esercizio delle ulteriori "nuove" attività consentite, come stabilito dalla ridetta sentenza del Giudice delle leggi<sup>126</sup>.

---

<sup>125</sup> In generale, sul concetto di provvedimento e sulle questioni collegate S. PERONGINI, *L'elaborazione della nozione di provvedimento amministrativo*, in S. COGNETTI, A. CONTIERI, S. LICCIARDELLO, F. MANGANARO, F. SAITTA (a cura di), *Percorsi di diritto amministrativo*, Torino 2014, 303 ss.

<sup>126</sup> Nella motivazione, al punto 6.2., si legge al riguardo: «La destinazione ad attività di ristorazione, di cui al comma 3-ter, non costituisce una novità normativa nel pregresso quadro normativo regionale (non attinto da precedenti censure e pronunce di incostituzionalità), e la puntuale regolamentazione di tale attività (con riguardo, in particolare, alla superficie massima sfruttabile e al numero massimo delle persone ospitabili), non si pone in contrasto con il principio generale della tutela del patrimonio storico-culturale, essendo

La particolarità della struttura del trabocco, che risulta unica nel territorio nazionale, sotto il profilo prettamente giuridico pone il problema dell'individuazione del regime applicabile.

Occorre evidenziare che i trabocchi sono sì collocati sul demanio marittimo, ma poggiano sugli scogli affioranti e occupano un specchio d'acqua secondo logiche e metodologia costruttive "native" tramandate di padre in figlio e ovviamente non oggetto di specifiche tecniche o *standard* realizzativi, ancorché ci sia stato un adeguamento funzionale ed una evoluzione sull'uso di alcuni materiali, questi ultimi sempre pertinenti e rispettosi della peculiarità della struttura, fatta di tavole e pali di legno.

In primo luogo, va chiarito e ricordato che la maggior parte dei trabocchi, e quasi tutti quelli censiti, sono stati realizzati su specchi d'acqua e zone poi diventate definitivamente demanio marittimo.

Questo conferma la condivisibile affermazione secondo cui la nozione di demanio marittimo ha subito nel tempo una serie di aggiornamenti<sup>127</sup>, *rectius* mutazioni ed adattamenti ai cambiamenti socio-culturali ed economici legati ad un nuovo concetto di sostenibilità ambientale e sviluppo sostenibile<sup>128</sup>.

---

piuttosto rivolta alla sua valorizzazione in funzione di un richiamo turistico appositamente regolamentato in modo appropriato».

<sup>127</sup> F.A. QUERCI, *Demanio marittimo*, in *Enc. dir.*, XII (1964), 92; M.L. CORBINO, *Il demanio marittimo. Nuovi profili funzionali*, Milano 1990.

<sup>128</sup> Sul concetto di "sviluppo sostenibile" la produzione è amplissima. In questa sede, limitando le citazioni, cfr. R. FERRARA, *I principi comunitari di tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 2005, 3, 509 ss., con *ivi* ampi richiami bibliografici; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Padova 2005; A. MASSERA, *Principi generali dell'azione amministrativa tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, in *Dir. amm.*, 2005, 4, 754 ss.

La dottrina<sup>129</sup> ricorda come in una prima stagione il demanio marittimo era prioritariamente finalizzato al soddisfacimento di esigenze della marina (militare e mercantile) e alla difesa dei suoli dalla forza dirompente del mare.

Attraverso la demanialità era inoltre garantito l'uso pubblico generale praticabile liberamente da tutti i cittadini<sup>130</sup>.

Questa concezione, come accennato, ha subito un mutamento con il diffondersi del turismo balneare di massa e con il profilarsi di un inquadramento categoriale incline alla più larga applicazione del modello concessorio onde favorire sistematici interventi di trasformazione dei litorali da parte dell'imprenditoria turistica.

Secondo una autorevole opinione, in tal modo l'uso definito eccezionale<sup>131</sup> finisce per divenire il modello ordinario in cui non si è più riscontrata una sottrazione del bene alla fruizione collettiva<sup>132</sup>.

---

<sup>129</sup> Il riferimento è alla chiara e attenta ricostruzione di E. BOSCOLO, *Beni pubblici e concorrenza: le concessioni demaniali marittime*, in *Urb. app.*, 11/2016, 1211 e alla dottrina e giurisprudenza ivi indicate.

<sup>130</sup> Questo viene definito da E. BOSCOLO, *op. cit.*, un retaggio dell'idea romanistica secondo cui il lido del mare era compreso nel novero delle *res communes omnium*. Sul tema cfr. M. OLIVI, *Beni demaniali a uso collettivo*, Padova 2003. Più di recente si segnala l'illuminata opera di M. ESPOSITO, *Fondamenti costituzionali del demanio. Basi per uno studio sulla disciplina legislativa dei beni pubblici*, Torino 2018.

<sup>131</sup> Secondo la schematizzazione di E. GUICCIARDI, *Il demanio*, Padova 1934 (rist. 1989), in part., 340.

<sup>132</sup> E così l'attività gestionale dell'amministrazione si riduce essenzialmente a regolazione dei rapporti concessori. Secondo G. COLOMBINI, *Lido e spiaggia*, in *Dig./Pubbl.*, IX (1994), in part. 272: «L'uso particolare, inteso originariamente come sottrazione del bene alla fruizione collettiva, può esso stesso consentire la realizzazione del pubblico uso del mare quando abbia ad oggetto attività che sostanziano comunque finalità pubbliche, come ad es. le concessioni per stabilimenti balneari».

Una tale evoluzione sottendeva un ripensamento profondo, con incidenza sugli interessi connessi alle diverse modalità fruttive.

Come evidenziato da tempo<sup>133</sup>, se in precedenza l'attribuzione del bene al soggetto pubblico era preordinata a consentire all'amministrazione e ai cittadini la ritrazione diretta di utilità, nel modello imperniato sulla centralità della figura concessoria il bene assume invece la valenza di uno strumento per la produzione di utilità.

L'evoluzione della normativa, a cominciare dal codice della navigazione, ha accompagnato questo percorso, a partire dalle ricordate leggi succedutesi nell'ultimo ventennio, fino alla recente legge n. 145/2018 (art. 1, co. 677 e ss.).

Quest'ultima disposizione, tra l'altro, si caratterizza, seppure ancora *de jure condendo* in attesa dei DPCM attuativi, per aprire finalmente alla consapevolezza delle funzioni ecologiche e paesaggistiche delle zone costiere e alla necessità di armonizzare, attraverso un corretto bilanciamento, le diverse modalità di fruizione di uno spazio multivalente, connotato da elevate valenze ambientali, carico di significato estetico-paesaggistico e, nel contempo, suscettibile di sfruttamento economico.

E così le concessioni demaniali marittime per uso turistico-ricreativo tipizzate dall'art. 01 della l. 4 dicembre 1993, n. 494, costituiscono un esempio paradigmatico di concessioni su beni pubblici ed hanno la finalità di attribuire ad un operatore economico la facoltà di sfruttamento in via esclusiva di un tratto di litorale in vista della realizzazione di stabilimenti balneari ed altre strutture similari funzionali alla più confortevole fruizione del litorale da parte dei turisti.

La concessione non muta la destinazione del bene ma postula un significativo affievolimento delle possibilità di uso generale da parte della collettività.

---

<sup>133</sup> F. BENVENUTI, *La funzione del bene demaniale da finale divenne strumentale*, in *Riv. dir. nav.*, 1965, 154 ed ora in ID., *Scritti giuridici*, III, Milano 2006, 2397.

Questa impostazione si attaglia perfettamente al nostro caso, ma si riduce in maniera rilevante nella sua forza generalizzante.

Si tratta di un manufatto, come sopra descritto, ancorato alla terra, *rectius* alla costa frastagliata e rocciosa e senza arenile, attraverso una passerella e che occupa, per la quasi totalità, lo specchio d'acqua antistante il tratto di costa.

Ebbene, proprio l'occupazione dello specchio d'acqua, ricadente nel demanio marittimo, comporta l'applicazione della disciplina propria dei beni demaniali con la considerazione *a latere*, ma essenziale, secondo cui si tratta pur sempre di un numero ben definito e di certo non elevato di strutture, che impongono un contemperamento tra l'applicazione di una disciplina generale e l'esigenza di tutela e valorizzazione che un manufatto così particolare impone<sup>134</sup>.

Nel modello imperniato sulla centralità della figura concessoria il bene assume invece la valenza di uno strumento per la produzione di utilità economiche da parte di un soggetto imprenditoriale e la *mise en valeur* coincide con il momento della concessione<sup>135</sup>, ma non sembra da intendersi in senso assoluto nel caso dei trabocchi che, come sopra accennato, in realtà sono stati "riconosciuti" nel corso dei secoli fino ai nostri giorni<sup>136</sup>.

---

<sup>134</sup> Anche la tematica dei trabocchi costituisce il riflesso di quella serie di problematiche che i beni pubblici presentano e legati in particolar modo alla loro peculiarità, al loro regime normativo, differente rispetto a quello ordinario per ciò che attiene i profili di uso, di circolazione e di tutela: E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano 2018; M. SANTISE, *Coordinate ermeneutiche di diritto amministrativo*, Torino 2016; G. DE GIORGI CEZZI, *Le concessioni di beni pubblici e il processo di privatizzazione*, Report Annuale - 2011 - Italia, in *www.ius-publicum.com*, 6/2011.

<sup>135</sup> Così E. BOSCOLO, *Beni pubblici e concorrenza: le concessioni demaniali marittime*, cit.

<sup>136</sup> *Ibidem*.

A questa considerazione va aggiunta l'ulteriore circostanza secondo cui gli interventi che possono prospettarsi non sono di certo di carattere innovativo, non ponendosi problemi relativi al titolo per la realizzazione di nuovi manufatti, ma unicamente funzionali alla conservazione o ampliamento della superficie calpestabile.

Di conseguenza si può affermare che il regime deve essere improntato alla disciplina di una struttura non suscettibile di incremento numerico ma che allo stesso tempo necessita di interventi conservativi, doverosi alla luce della particolare forza attrattiva che il trabocco è capace di esercitare nel settore turistico.

Il regime amministrativo di riferimento, *rectius* il più affine in relazione alla ubicazione e alla tipologia di struttura del manufatto, è quello delle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative<sup>137</sup>, la cui definizione riguarda gli stabilimenti balneari o i tratti di spiaggia utilizzati per il c.d. solo ombreggio, cioè affitto e posizionamento di ombrelloni e lettini.

La disciplina normativa riguardante le ipotesi appena citate può essere parzialmente mutuata per i trabocchi proprio per la particolare analogia di ipotesi e per la loro ubicazione, ma ciò tenendo sempre conto delle differenze che esistono tra lo stabilimento balneare e il trabocco.

Infatti, presentano di conseguenza una natura ibrida della fattispecie: sebbene vi sia la condivisione della medesima funzione turistico-ricreativa, si

---

<sup>137</sup> Si è già osservato come in tema di demanio la nozione di demanio marittimo abbia subito una progressiva evoluzione passando da una preordinazione funzionale alle esigenze della marina e di difesa, ad una concezione di bene strumentale all'esercizio di un'attività imprenditoriale. Sul punto si veda F. A. QUERCI, *Demanio marittimo*, in *Enc. dir.*, XII (1964), 92; M.L. CORBINO, *Il demanio marittimo. Nuovi profili funzionali*, Milano 1990; M. OLIVI, *Beni demaniali a uso collettivo*, Padova 2003; F. BENVENUTI, *Demanio marittimo tra passato e futuro*, in *Riv. dir. nav.*, 1965, 154 ed ora in ID., *Scritti giuridici*, III, Milano, 2006, 2397.

ravvisano delle differenze non solo ontologiche ma anche architettoniche e strutturali, alla luce della prevalente occupazione da parte del trabocco dello specchio d'acqua antistante la costa e, in modo limitato, delle piccole calette o spiaggette ghiaiose e scogliere a riva.

Gli stabilimenti balneari, invece, rientrano appieno nella disciplina di settore che trova il suo precipitato nel Piano Demaniale Marittimo, regionale e comunale, anche in virtù di quanto stabilito nell'art. 8 del DPR 6 giugno 2001 n. 380 il quale assoggetta alla sua disciplina la realizzazione da parte di privati di interventi edilizi su aree demaniali<sup>138</sup>.

Peraltro, il necessario rinvio all'art. 8 T.U. Edilizia va letto alla luce dell'avvenuto riconoscimento da parte della citata legislazione regionale della preesistenza dei trabocchi così da mettere in dubbio il rinvio statico alla TUED, certamente applicabile agli stabilimenti balneari realizzati sulla porzione della spiaggia a ciò destinata.

L'incertezza del legislatore regionale si evince dal fatto che le disposizioni delle leggi regionali sopra analizzate laddove si fa rinvio alla normativa del d.P.R. n. 380/2001, ma intendono circoscrivere l'operatività della disciplina soltanto se compatibile ed applicabile.

L'indecisione del legislatore regionale potrebbe apparire giustificabile solo se, come accennato, i trabocchi non sembrano sussumibili *tout court* nella nozione generale di "interventi edilizi" così come descritti dal TUED, e come tali oggetto della pianificazione comunale, con indicazione di indici e parametri ed individuazione degli standard *ex* D.M. 1444 del 1968, cosa che non rileva assolutamente per i trabocchi.

Tuttavia, sono certamente classificabili tra i manufatti leggeri utilizzati come «spazi ed ambienti di lavoro», mutuando la loro qualificazione dall'art.

---

<sup>138</sup> Cfr. R. FERRARA - G.F. FERRARI, *Commentario breve leggi. Urbanistica ed edilizia*, Londra 2015, 226; R. GAROFOLI - V. DI GIOIA, *Codice dell'edilizia*, Milano 2006, 117; F. SALVIA - C. BEVILACQUA, *Manuale di Diritto Urbanistico*, Milano 2017, 189.

3, co. 1, lett. *e.1*) del TUED, con l'ulteriore particolarità che, essendo un *numerus clausus*, non è possibile realizzarne altri, nuovi e ulteriori rispetto a quelli già esistenti: questi sono recuperabili o ricostruibili purché sia possibile accertarne la preesistente ubicazione e consistenza<sup>139</sup>.

Per cui, secondo una interpretazione costituzionalmente orientata ed in virtù del combinato disposto degli art. 2, co. 1 e 3, e dell'art. 3, co. 2, del T.U.E.D., sono certamente dei manufatti che implicano una trasformazione permanente del "territorio", *rectius* dello specchio d'acqua sottostante e degli scogli affioranti sui quali si poggiano, e come tali assoggettabili, nei limiti accennati, oltre che alla specifica legislazione regionale, sia alla disciplina delle concessioni demaniali marittime e sia alle disposizioni degli strumenti di settore comunali.

I trabocchi certamente debbono essere inclusi e considerati sia nel Piano Demaniale marittimo regionale (PDMR) che in quelli (PDMC) dei limitati comuni dove sono presenti, nel rispetto di quanto prevede la legislazione regionale, anche se l'ultimo intervento è stato oggetto di impugnativa governativa.

In ordine al PDMC, può dirsi che le limitate zone su cui insistono dovrebbero essere considerate e disciplinate come piani attuativi ma in deroga, attesa la ricordata peculiarità di tali manufatti<sup>140</sup>.

---

<sup>139</sup> Di qui gli unici interventi certamente ammessi sono quelli di restauro e risanamento conservativo, senza la creazione di nuove volumetrie, anche se non è da escludere, perché previsto dalla legislazione statale (art. 01, lett. *d* e *f*), della l. n. 494/1993) di ipotizzare l'utilizzo per attività di gestione di strutture ricettive e conduzione di strutture ad uso abitativo, quest'ultimo in teso in senso di servizi di B&B. E cioè si possano utilizzare le volumetrie esistenti per limitati usi anche ricettivi, ovviamente con le cautele del caso, nel rispetto della normativa sulla tutela della salute, sicurezza e dell'ambiente.

<sup>140</sup> Ad es. i Comuni di Fossacesia e Rocca San Giovanni hanno una apposita sezione dedicata ai trabocchi.

Per concludere al riguardo, si può ritenere che i trabocchi siano certamente assoggettati, da un lato, all'art. 8 del TUED che, nel contempo, pone anche un limite agli strumenti urbanistici comunali, dal momento che gli specchi d'acqua antistanti la battigia non fanno parte del territorio comunale stesso. Dall'altro al PDMC che per essi potrà prevedere, di norma, interventi di restauro e risanamento conservativo, nei limiti dell'esistente, ovvero quegli ampliamenti consentiti dalla legge regionale, nonché interventi necessari per gli usi consentiti dall'art. 01, l. n. 494/1993 (lett. *a-f*)<sup>141</sup>.

Se così è, a seconda della tipologia di attività e di interventi si richiede il pertinente titolo abilitativo previa acquisizione, se necessario, dei prescritti pareri e degli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle autorità preposte al governo dei beni demaniali e dei vincoli sovraordinati, come chiaramente dispone la l.r. n. 7 del 2019, così come di recente chiarito dalla Corte costituzionale e dalla giurisprudenza amministrativa immediatamente successiva<sup>142</sup>.

---

<sup>141</sup> Gli usi consentiti in generale sono quelli necessari e compatibili per «l'esercizio delle seguenti attività: a) gestione di stabilimenti balneari; b) esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio; c) noleggio di imbarcazioni e natanti in genere; d) gestione di strutture ricettive ed attività ricreative e sportive; e) esercizi commerciali; f) servizi di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo, compatibilmente con le esigenze di utilizzazione di cui alle precedenti categorie di utilizzazione».

<sup>142</sup> TAR Abruzzo, Sez. Pescara, 27 luglio 2020, n. 228, in *www.giustizia-amministrativa.it*, che, con riferimento anche alle motivazioni della sentenza della Corte cost. n. 138/2020, ha fatto salva la legittimità dei provvedimenti sanzionatori edilizi e di decadenza della concessione demaniale marittima dal momento in cui il titolare aveva trasformato ed ampliato con consistenti aumenti di superficie e copertura la struttura originaria del trabocco in assenza di alcuna autorizzazione da parte delle autorità competenti, e senza acquisire l'imprescindibile parere della Sovrintendenza per le opere realizzate in area paesaggisticamente vincolata.

Tuttavia, presupposto imprescindibile, è la titolarità di una concessione demaniale “vigente”, *rectius* valida ed efficace rilasciata dal Comune territorialmente competente.

Del resto, questo presupposto necessario è stato ribadito dalla tabella A allegata al d.lgs. n. 222 del 2016, per quanto riguarda la legittimazione *ex art.* 11 del DPR 380/2001 a richiedere il titolo abilitativo.

Infatti, la concessione demaniale attribuisce un diritto reale di superficie sull’area (nella specie limitata) e sullo specchio d’acqua sottostante, che poi abilita anche a munirsi delle autorizzazioni (mediante SCIA o atto formale) per l’esercizio delle attività ammesse secondo gli usi consentiti.

Sulla scorta di questo, la necessaria concessione demaniale è identica tanto per gli stabilimenti balneari quanto per i trabocchi sotto il profilo della produzione degli effetti e cioè quale elemento necessario per l’occupazione del demanio e per l’esercizio delle attività ammesse.

Tuttavia, non si può parlare di una identità di effetto e funzione del regime concessorio e questo per più ordini di ragioni.

In primo luogo va valutato il profilo temporale che vede la struttura del trabocco, diversamente dallo stabilimento balneare, spesso sorta in un’epoca precedente rispetto all’entrata in vigore del codice della navigazione<sup>143</sup> e comunque, sino alla fine del secolo scorso e fino a un decennio fa, considerata una mera struttura che sorreggeva la rete da pesca, per cui, ad esempio, il canone di concessione era commisurato esclusivamente all’ampiezza della rete da pesca utilizzata; in secondo luogo è opportuno portare l’attenzione sul contenuto del servizio di ristorazione sul trabocco.

---

<sup>143</sup> Per quanto riguarda la loro origine, gli stabilimenti balneari, come strutture, si sono diffusi massimamente dopo l’entrata in vigore del Codice della navigazione; al contrario, gli ultimi trabocchi, come abbiamo visto, vennero costruiti all’inizio del Novecento, e comunque prima dell’entrata in vigore del Codice della navigazione e successivamente ristrutturati ed ampliati, entro certi limiti ben definiti e definibili in base all’origine dei manufatti.

Esso presenta delle differenze rispetto al comune stabilimento balneare con annesso ristorante, dacché la componente alimentare è necessariamente quella del pescato e dei prodotti tipici del territorio.

Terzo elemento, ma forse quello fondamentale, è la funzionalizzazione dell'esercizio dell'attività sul trabocco alla conservazione del bene.

Di qui scaturisce un modello fatto di sottili equilibri in cui lo Stato beneficia dell'introito derivante dal pagamento del canone di concessione demaniale e degli oneri fiscali derivanti dalla denuncia dei redditi; il titolare ricava guadagni, al netto degli oneri di natura fiscale; le Regioni, le Province e i Comuni interessati perseguono l'interesse pubblico mediante la promozione e la valorizzazione del territorio, anche attraverso le economie indotte dal fenomeno attrattivo.

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte la sintesi delle disposizioni normative regionali sul punto risulta più semplice.

Già la l.r. n. 93 del 1994 prevedeva interventi volti all'individuazione delle strutture, al loro recupero e alla loro conservazione nel mantenimento della naturale destinazione, disposizione riconfermata anche nella l.r. n. 71/2001 (che alla luce della natura di beni culturali primari li sottopone alla disciplina del Testo unico in materia di beni culturali e ambientali) e dalle successive e già citate leggi.

Tuttavia, è opportuno sottolineare che ogni tipo di intervento che il titolare abbia a realizzare necessita dell'esistenza in capo allo stesso di un titolo concessorio come affermato dall'art. 1 l.r. n. 13/2009.

La necessità dell'esistenza di un titolo concessorio scaturisce, come detto, anche dal disposto di cui al citato d.lgs. n. 222 del 2016<sup>144</sup> che, in materia di

---

<sup>144</sup> Basti far riferimento alla *Tabella A* del d. lgs. n. 222/2016 dove si individua, per ciascuna delle attività elencate tra cui le strutture ricettive e gli stabilimenti balneari, il regime amministrativo, l'eventuale concentrazione dei regimi e i riferimenti normativi. Sulle

attività sottoponibili a SCIA, nella possibilità di un'assimilazione tra trabocco e stabilimento balneare, in relazione a questi ultimi richiede sempre la presenza della concessione quale elemento abilitante alla richiesta.

Sotto il profilo degli interventi sulla struttura del trabocco ai sensi dell'art. 1, co. 3, l.r. n. 13/2009, competente al rilascio di pareri e nulla-osta ambientali sulle opere di ristrutturazione dei trabocchi è il Comitato regionale per i beni ambientali, attraverso il SUAP.

Con la l.r. n. 7 del 2019, salvo quanto sarà deciso dalla Corte costituzionale, sono state introdotte modifiche volte alla specifica disciplina della occupazione massima di superficie per ciò che attiene la parte principale e quella accessoria.

Elemento altresì rilevante in ordine alla definizione del regime giuridico è il richiamo operato sempre dalla legge regionale del 2019 alle disposizioni del TUED, ove compatibili, nonché alle prescrizioni igienico-sanitarie, di sicurezza e antincendio vigenti.

Inoltre, i trabocchi sono ubicati di fronte ad aree sottoposte a vincolo paesaggistico e, per quelli vincolati, rimane ferma la necessaria autorizzazione dell'amministrazione preposta ai vincoli stessi, anche se, come detto, la previsione è stata ritenuta invasiva della sfera di competenza dello Stato e la norma è oggetto di questione di legittimità costituzionale, tuttora pendente.

Sotto il profilo della attività ammesse, la l.r. n. 7 del 2019 fa rinvio alle disposizioni del Testo unico regionale in materia di commercio<sup>145</sup> e prevede l'attestazione di un tecnico abilitato riguardo alla permanenza o alla

---

questioni attinenti all'attività amministrativa e ai regimi amministrativi delle attività private diversi dal provvedimento espresso, cfr. P.M. VIPIANA, *L'attività amministrativa ed i regimi amministrativi delle attività private*, Padova 2017.

<sup>145</sup> L'art. 54 della l.r. n. 23/2018 prevede che siano i Comuni a stabilire le condizioni di esercizio dell'attività.

sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene e salubrità della struttura in relazione al numero massimo di persone ospitabili, attestazione resa ai sensi e per gli effetti dell'art. 24 del d.P.R. n. 380/2001.

Ai fini della valorizzazione turistica della costa abruzzese, la l.r. n. 13/2009 prevede che la somministrazione degli alimenti debba avere quale contenuto il pescato della struttura, quello locale oppure quello limitrofo ma comunque del Mare Adriatico<sup>146</sup>.

Sul punto, si può concludere nel senso che la disciplina ad oggi vigente ammette interventi di recupero e manutenzione del bene<sup>147</sup> ma sempre e comunque nel rispetto della loro destinazione di uso, ed in questo senso si

---

<sup>146</sup> In tal senso si veda l'art. 1 della l.r. n. 13/2009 che, nell'ambito della valorizzazione del territorio rinvia al disposto della lett. p) del co. 1 dell'art. 2 della l.r. n. 22/2004, ai sensi del quale si prevede che il Fondo unico delle politiche della pesca possa finanziare quelle attività di sostegno dell'economia ittica abruzzese. La conseguente attività di ristorazione, secondo la Corte costituzionale, «non costituisce una novità normativa nel pregresso quadro normativo regionale (non attinto da precedenti censure e pronunce di incostituzionalità), e la puntuale regolamentazione di tale attività (con riguardo, in particolare, alla superficie massima sfruttabile e al numero massimo delle persone ospitabili), non si pone in contrasto con il principio generale della tutela del patrimonio storico-culturale, essendo piuttosto rivolta alla sua valorizzazione in funzione di un richiamo turistico appositamente regolamentato in modo appropriato».

<sup>147</sup> La Corte costituzionale, con la citata sentenza n. 138/2020, in motivazione ha precisato che «i trabocchi “abbandonati” sono tali, infatti, perché non più utilizzati per la pesca né per altre attività, ma sono comunque esistenti, ne è perciò ben verificabile la superficie attuale e gli eventuali interventi di loro recupero, ristrutturazione e utilizzazione sono non solo ammissibili (entro i parametri previsti) ma addirittura auspicabili; mentre i trabocchi “scomparsi” non possono formare oggetto di siffatti interventi, per essere questi praticabili solo su strutture tuttora esistenti».

attesta anche l'art. 2, n. 3, l.r. n. 7/2019<sup>148</sup>, e con preclusione di ogni mutamento come già esplicitato dall'art. 1, n. 6, della l.r. 13/2009<sup>149</sup>.

*6. Sulla inapplicabilità della direttiva comunitaria ai trabocchi (art. 12, co. 3, Bolkestein)*

Il quadro di riferimento appena sintetizzato, se pone le basi per una effettiva regolamentazione degli usi e delle opportune attività di manutenzione e restauro conservativo, lascia aperto il problema relativo all'applicabilità anche ai trabocchi del regime concorrenziale previsto per gli

---

<sup>148</sup> Articolo che inserisce il comma 6-*bis* alla l.r. n. 71/2001 prevedendo che i titolari dei trabocchi garantiscano il funzionamento della macchina da pesca e che simulino nel corso dell'attività di ristorazione l'antico metodo di pesca. Sul punto, sempre Corte cost. n. 138/2020 ha ribadito che la destinazione ad attività di ristorazione, di cui al comma 3-*ter*, non costituisce una novità normativa nel pregresso quadro normativo regionale (non attinto da precedenti censure e pronunce di incostituzionalità).

<sup>149</sup> Si impone il divieto assoluto di usare il trabocco per scopi diversi da quelli disciplinati dalla legge nonché di intervenire sugli stessi per fini diversi da quelli relativi alla conservazione e al miglioramento. Peraltro, l'appartenenza al demanio marittimo implicherebbe, in astratto, la possibilità di esercitare tutte le attività previste dall'art. 01, co. 1, della l. n. 494/1993, fermo restando la necessità di osservare le eventuali altre disposizioni normative che possano riguardare le specifiche destinazioni d'uso ammissibili.

stabilimenti balneari<sup>150</sup>, alla luce delle più recenti sopravvenienze legislative e giurisprudenziali<sup>151</sup>.

Invero, l'esercizio della funzione normativa tanto a livello statale quanto a quello regionale non può ritenersi esente dalla sottoposizione ai vincoli comunitari cosicché, come recita l'art. 117, co. 1, Cost., tanto la legge statale quanto quella regionale non possono contrastare né con la Costituzione né con i vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea né con gli obblighi internazionali<sup>152</sup>.

Su questo versante sorgono altri problemi e dubbi in merito alla legislazione regionale sui trabocchi poiché se da un lato rileva il profilo, tutto di diritto interno, relativo al riparto di competenze Stato-Regioni, e della rispettiva necessità di contenimento dei relativi poteri normativi nei limiti

---

<sup>150</sup> Sulle questioni sorte prima delle recenti sopravvenienze, cfr. M. D'ORSOGNA, *Le concessioni demaniali marittime nel prisma della concorrenza: un nodo ancora irrisolto*, in *Urb. app.*, 5/2011, 599 ss.

<sup>151</sup> Si tratta delle disposizioni contenute nell'art. 1, co. 682 e 683, della l. n. 145/2018 e della sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 18 novembre 2019, n. 7874, in *www.lexitalia.it*.

<sup>152</sup> Se la Regione Abruzzo è sotto la lente della Corte costituzionale per i trabocchi, in materia di concessioni demaniali per così dire "ordinarie" possono essere portati alla luce altri tentativi di legiferare in materia da parte delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Friuli-Venezia Giulia, tutte interessate da pronunce della Corte costituzionale. Sul tema è stato evidenziato come la Corte costituzionale abbia ribadito tanto l'illegittimità di disposizioni legislative regionali che ricalchino, anche nella loro intenzione, norme nazionali in materie riservate alla potestà legislativa dello Stato, quanto la necessità di una procedura selettiva per l'aggiudicazione dei beni del demanio marittimo: così M. TIMO, *Concessioni demaniali marittime: tra tutela della concorrenza e protezione della costa* in *Giur. it.*, 2017, 10, 2191. Più di recente, si può fare riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 1/2019, che ha dichiarato illegittime alcune norme della Regione Liguria che fissavano in 30 anni la durata delle concessioni demaniali marittime.

consentiti dalla Costituzione<sup>153</sup>; dall'altro lato, si pone il problema dell'applicabilità della Direttiva 2006/123/CE (cd. Bolkestein) e, in caso positivo, se sia possibile un'applicazione con regime derogatorio o speciale<sup>154</sup>.

A tal proposito, per verificare l'incidenza della direttiva comunitaria, si può fare riferimento a quella dottrina che coglie i ricordati profili evolutivi<sup>155</sup>

---

<sup>153</sup> Per una attenta analisi giurisprudenziale e dottrina cfr. R. BIFULCO - A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art.117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Napoli 2015. La dottrina sul riparto delle competenze è estremamente ampia. Si rimanda, senza pretesa di completezza, a E. GIANFRANCESCO, *Materie (riparto tra Stato e Regioni)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. IV, Milano 2006, 3597 ss.

<sup>154</sup> Il tema del rapporto tra diritto comunitario e diritto interno in materia di concessioni demaniali marittime è stato oggetto di attenta analisi da parte della dottrina. Oltre al più volte citato E. Boscolo, cfr. B. TONOLETTI, *Beni pubblici e concessioni*, Padova 2008, 48; A. MONICA, *Le concessioni demaniali in fuga dalla concorrenza*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2013, 438.

<sup>155</sup> Secondo E. BOSCOLO, *op.cit.*, sulla nozione di demanialità è da tempo in atto un processo di revisione teorica. Sulla crisi che le costruzioni teorico-formali sui beni pubblici stanno attraversando si vedano: V. CERULLI IRELLI, *I beni pubblici nel codice civile: una classificazione in via di superamento*, in *Econ. pubbl.*, 1990, 523 (e, già prima, ID., *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova 1983); V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Premesse per una teoria dell'uso dei beni pubblici*, Napoli 1979; M. RENNA, *Beni pubblici*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. I, part. 714 (e, ancora prima, ID., *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Milano 2004); S. CASSESE, *La teoria della demanialità e la trasformazione dei beni pubblici*, in *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, a cura di U. Mattei - E. Reviglio - S. Rodotà, Bologna 2007, 67; G. NAPOLITANO, *I beni pubblici e la "tragedia dell'interesse comune"*, in *Invertire la rotta*, cit., 129; U. MATTEI - E. REVIGLIO - S. RODOTÀ, *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Roma 2010. Sulle proposte avanzate dalla cd. Commissione Rodotà (tema che qui non può essere neppure accennato), si vedano almeno E. REVIGLIO, *Per una riforma*

e che vede il demanio marittimo quale porzione di un vulnerabile comparto ambientale di scambio terra-mare, produttivo di servizi ecologici (e culturali) a fruizione indivisa.

Tale impostazione andrebbe ripensata su basi completamente diverse rispetto al passato, per cui il demanio costiero e marittimo<sup>156</sup> non andrebbe più identificato con un novero di beni appartenenti allo Stato in una logica para-dominicale<sup>157</sup>.

Piuttosto che di un rapporto di appartenenza sarebbe dunque preferibile parlare di una mera imputazione al soggetto pubblico: una imputazione avente ad oggetto risorse<sup>158</sup> che vanno doverosamente<sup>159</sup> tutelate, con conseguente imperativo di armonizzazione delle logiche dello sfruttamento

---

*del regime giuridico dei beni pubblici. Le proposte della Commissione Rodotà*, in *Pol. dir.*, 2008, 531 e M. RENNA, *Le prospettive di riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici*, in *Dir. econ.*, 2009, 11.

<sup>156</sup> N. GRECO - B. MURRONI, *Demanio marittimo, zone costiere, assetto del territorio*, Bologna 1980.

<sup>157</sup> S. CASSESE, *I beni pubblici: circolazione e tutela*, Milano 1969. Come noto, l'idea di una «proprietà pubblica attribuita allo Stato per tutela dell'uso pubblico, un diritto sui generis, esercitato promiscuamente con atti d'imperio e con atti di dominio civile, diritto misto di pubblico e di privato» risale ad O. RANELLETTI, *Concetto natura e limiti del demanio pubblico*, in *Giur. it.*, 1897, 326, ed ora anche in ID., *Scritti giuridici scelti*, IV, *I beni pubblici*, a cura di E. Ferrari, B. Sordi, Napoli 1992, 269, ed è andata rafforzandosi nella già citata riflessione di E. Guicciardi; si veda anche A.M. SANDULLI, *Beni pubblici*, in *Enc. dir.*, V (1959), 277.

<sup>158</sup> P. PERLINGERI, *La gestione del patrimonio pubblico: dalla logica dominicale alla destinazione funzionale*, in *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, cit., part. 89.

<sup>159</sup> V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Proprietà dovere dei beni in titolarità pubblica*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI PROFESSORI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO, *Annuario 2003. Titolarità pubblica e regolazione dei beni*, Milano 2004, 61.

con quelle della conservazione, come ad esempio l'innovativo modello della gestione integrata delle zone costiere (GIZC)<sup>160</sup>.

In sintesi, tale impostazione consentirebbe di valutare la compatibilità delle attività antropiche suscettibili di dispiegarsi in tale ambito, con conseguente ripensamento del modello di azione amministrativa che deve essere in grado di contemperare tutti questi interessi, salvaguardando le specificità locali.

Certo, non è agevole creare un modello di azione amministrativa innovativa, senza dimenticare il passato, anche in ragione delle oggettive difficoltà di affrontare in maniera determinata i problemi che pongono concessioni assegnate in stagioni in cui dominava la tendenza allo sfruttamento non controllato delle risorse costiere.

Il legislatore italiano, specie dopo l'emanazione della direttiva, non è stato in grado di controllare il modello, bensì si è posto sempre in condizioni tali da essere richiamato agli obblighi comunitari, anche con procedimenti di infrazione, superati da circa tre lustri solo attraverso l'emanazione di leggi volte ad aggirare anche decisioni della Corte di giustizia<sup>161</sup> e attraverso una rigida contrapposizione, senza bene rappresentare la peculiarità degli

---

<sup>160</sup> Alla base della nozione della GIZC vi è una riconsiderazione dello spazio costiero, le cui valenze ambientali postulano l'attribuzione allo stesso, per la prima volta assunto quale oggetto unitario, di uno statuto imperniato primariamente su tale dimensione. Sull'argomento cfr. E. BOSCOLO, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2011, 40 e F. FRACCHIA, *La gestione integrata delle coste*, in *Dir. econ.*, 2010, 609.

<sup>161</sup> Si tratta della nota sentenza della Corte di Giustizia, Sez. V, 14 luglio 2016 in C-67/15, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 60, con nota di G. BELLITTI, *La direttiva Bolkestein e le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali*.

interessi (socio-culturali ed economici) sottesi al rilascio della concessioni balneari marittime<sup>162</sup>.

Solo da ultimo, nel 2018, dopo essersi preso l'ennesimo lungo periodo transitorio, ha finalmente esplicitato i principi di quelli che potrebbero essere le ragioni peculiari, in armonia con il risalente dettato meramente ripetitivo contenuto nell'art. 16 del d.lgs n. 59 del 2010, e che potrebbero giustificare un diverso regime amministrativo.

E questo in linea con le possibili deroghe ammesse a monte dall'art. 12, co. 3, della Direttiva che abilita gli Stati membri a definire le regole della procedura di selezione tenendo conto, nella definizione delle stesse, di obiettivi di politica sociale, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale nonché, come "norma di chiusura", di considerazioni legate a motivi imperativi d'interesse generale.

---

<sup>162</sup> M. D'ORSOGNA, *Le concessioni demaniali marittime nel prisma della concorrenza: un nodo ancora irrisolto*, cit., 603, al riguardo, già prima delle più recenti sopravvenienze aveva posto l'accento sulla tesi qui ribadita, proponendo di seguire la soluzione, suggerita proprio dalla nostra Corte costituzionale nella sentenza n. 180 del 2010, di aprire alla normativa comunitaria e ai principi ispiratori del Trattato valorizzando il richiamo ai valori primari della nostra cultura e del nostro patrimonio costituzionale quali la protezione del paesaggio e dell'ambiente, la salute pubblica e la politica sociale, la sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi come previsto, peraltro, nel paragrafo 3 dell'art. 12 della Direttiva Bolkestein. In questa prospettiva, che dovrebbe essere perseguita dal legislatore nazionale, in cui ben può la durata delle concessioni essere proporzionata all'entità degli investimenti previsti e dei progetti e realizzazioni proposte dall'aspirante concessionario, le posizioni delle parti (pubblica e privata) si riequilibrano nella valorizzazione di una rinnovata progettualità che, superando le congenite asimmetrie informative attraverso una intensa pubblicizzazione delle iniziative, vada realmente a premiare la visione sistemica della razionalità economica non disgiunta dagli altri valori territorialmente (anche se non unanimemente) condivisi di cui ormai la prima non può più fare a meno sotto l'imperativo dello sviluppo sostenibile.

E ciò nel concreto applicando a valle il metodo empirico (nel nostro caso nemmeno troppo faticoso, atteso il numero esiguo dei trabocchi), della verifica “caso per caso”, ammesso e ritenuto compatibile dalla giurisprudenza comunitaria<sup>163</sup>, e ripreso dalla giurisprudenza interna, anche con riferimento ai profili relativi alla data di rilascio del titolo concessorio originario.

Orbene, sulla base delle considerazioni sin qui svolte, si può affermare che il regime amministrativo relativo ai trabocchi esistenti possa derogare alle limitazioni poste dalla disciplina comunitaria senza porsi in contrasto nemmeno con «altri motivi imperativi d’interesse generale conformi al diritto comunitario», atteso il valore sociale, ambientale e culturale di un determinato territorio e della sua limitata comunità, ancorché l’uso particolare di ridotte porzioni del demanio abbia assunto un consistente valore per il turismo<sup>164</sup> e per l’economia in virtù del servizio erogato attraverso l’attività svolta sui trabocchi.

In primo luogo, va ribadito che il trabocco per sua struttura, seppure collegato a terra con una passerella, occupa, per la quasi totalità del manufatto, uno specchio d’acqua antistante il tratto di costa.

---

<sup>163</sup> Nella motivazione della sentenza citata nella precedente nota, la Corte di Giustizia (al n. 56) ammette, inoltre, che le autorità nazionali possano adottare soluzioni fondate sulla tutela del «legittimo affidamento» dei concessionari; tali soluzioni richiedono «una valutazione caso per caso che consenta di dimostrare che il titolare dell’autorizzazione poteva legittimamente aspettarsi il rinnovo della propria autorizzazione e ha effettuato i relativi investimenti».

<sup>164</sup> In generale, sulle complesse questioni correlate alle concorrenti tematiche di diritto pubblico, costituzionale o amministrativo che rilevano in materia di turismo cfr. P.M. VIPIANA, *Diritto pubblico del turismo*, Pisa 2017, che analizza la complessa normativa in tema di turismo, in tutti i suoi molteplici livelli e la giurisprudenza in materia che ha contribuito alla creazione del diritto vivente nella concreta funzione di interpretare la normativa in relazione a rilevanti casi concreti esaminati.

L'occupazione di un limitato specchio d'acqua ricadente all'interno del demanio marittimo comporta che i trabocchi debbano essere assoggettati alla disciplina propria dei beni demaniali, anche se per tali manufatti sembra possibile sviluppare l'idea di un diritto sui generis «esercitato promiscuamente con atti d'imperio e con atti di dominio civile, diritto misto di pubblico e di privato»<sup>165</sup>.

Tale approdo va tuttavia bilanciato con un'esigenza di tutela peculiare che scaturisce proprio dalla specificità delle costruzioni e dal loro numero limitato: in sintesi, si parla di strutture proprie di una zona costiera, che contribuiscono a definire l'unicità della stessa quali elementi di appartenenza al "folklore", al patrimonio sociale e culturale di un popolo.

È dunque innegabile che il trabocco non sia uno stabilimento balneare, per quanto ne condivida la funzione turistico-ricreativa: esso è un'opera dell'ingegno e del "bisogno" di una particolare popolazione e di uno specifico territorio, peculiare sotto il profilo ontologico per natura, consistenza, posa in opera e per origine.

Se appare certa l'applicabilità allo stabilimento balneare della disciplina di settore che trova il suo precipitato nel Piano Demaniale Marittimo, Regionale e Comunale<sup>166</sup>, lo stesso riconoscimento della preesistenza dei trabocchi ad opera della legge del 1994 non la renderebbe applicabile senza riserva agli stessi.

---

<sup>165</sup> Il concetto risale a O. RANELLETTI, *Concetto natura e limiti del demanio pubblico*, in *Giur. it.*, 1897, 326, ed ora anche in ID., *Scritti giuridici scelti*, IV, *I beni pubblici*, a cura di E. Ferrari, B. Sordi, Napoli 1992, 269; si veda anche A.M. SANDULLI, *Beni pubblici*, cit., 277.

<sup>166</sup> Anche in virtù di quanto stabilito nell'art. 8 del d.P.R. n. 380/2001, che sottopone alla sua disciplina gli interventi edilizi su aree demaniali, anche se nel caso in esame, come visto, si tratta solo di strutture leggere (solide quanto basta) in legno per l'attività di ristorazione.

Non solo, ma la precisazione che il legislatore fa nella l.r. n. 7/2019 in ordine all'applicabilità delle disposizioni del TUED solo ove «compatibili ed applicabili» sottolinea la specificità delle costruzioni e la necessità di una disciplina propria o comunque parzialmente derogatoria.

La stessa concessione per l'occupazione del demanio marittimo, sebbene comune nell'effetto di occupazione del bene a quella dello stabilimento, risulta ontologicamente diversa e questo perché se da un lato lo stabilimento balneare insiste sulla terraferma ed è strettamente legato all'esercizio di un'attività imprenditoriale *tout court* considerata; dall'altro, il trabocco unisce l'attività di ristorazione, nella specifica componente del prodotto pescato o comunque tipico, con l'esigenza di strumentalizzazione della stessa per la conservazione e il mantenimento della struttura.

Come sopra rilevato la normativa europea si applica al demanio marittimo dove esistono ed insistono, come gli stabilimenti balneari, anche i trabocchi.

Tuttavia, occorre valutare alcune questioni di ordine diverso.

La differenza tra lo stabilimento balneare e il trabocco rileva soprattutto ai fini della valutazione dei profili di operatività per questi ultimi della direttiva Bolkestein<sup>167</sup>.

---

<sup>167</sup> La disciplina comunitaria avente la forma della direttiva entra a far parte dell'ordinamento attraverso una disposizione che ne deve recepire il contenuto e la direttiva 123/2006/CE è stata recepita con il d.lgs. n. 59/2010. La giurisprudenza, al riguardo, ha precisato che tutte le concessioni rilasciate prima dell'entrata a regime della direttiva possono beneficiare degli effetti della proroga legislativa fino al 2035, in deroga ai nuovi obblighi previsti. In tal senso TAR Abruzzo, L'Aquila, 2 luglio 2018, n. 271, in *www.giustizia-amministrativa.it*, che a supporto afferma in motivazione che «La Corte (CGCE del 14.7.2016), in particolare, ha tenuto a precisare che una proroga ad una concessione demaniale è giustificata solo allorché sia finalizzata a tutelare la buona fede del concessionario, ossia quando lo stesso abbia ottenuto una determinata concessione in un'epoca in cui “non era

Quest'ultima ha imposto l'obbligo di affidare in concessione il demanio marittimo per scopi turistico-balneari attraverso procedure di evidenza pubblica nel rispetto dei principi di diritto comunitario tra cui quello di libera circolazione di servizi.

Rilevanti sul punto sono le previsioni di cui agli articoli 9, 10<sup>168</sup> e 12<sup>169</sup> della Direttiva che offrono un dettagliato quadro in termini di regime "autorizzatorio", inteso dalla disciplina comunitaria come rimozione di un ostacolo alla libera circolazione di beni e di servizi, applicabile al sistema delle concessioni demaniali nell'ottica di una selezione all'insegna dell'imparzialità, della trasparenza e della pubblicità.

La lettura della normativa comunitaria, sebbene funzionale al rispetto dei principi citati nonché di quelli in materia di libera circolazione di merci,

---

ancora stato dichiarato che i contratti aventi un interesse transfrontaliero certo avrebbero potuto essere soggetti a obblighi di trasparenza"».

<sup>168</sup> L'art. 9 della Direttiva 2006/123 CE si occupa dei regimi di autorizzazione e prevede che la stessa non debba essere discriminatoria nei confronti dei prestatori, creando dunque una disciplina conforme alla normativa comunitaria e ai suoi principi. L'art. 10 della Direttiva 2006/123 CE predispose le condizioni di rilascio dell'autorizzazione nell'ottica di evitare qualsiasi arbitrio, discriminazione e nel rispetto di pubblicità e trasparenza delle procedure.

<sup>169</sup> L'art. 12 della Direttiva cit. si occupa delle ipotesi in cui il numero delle autorizzazioni è limitato poiché relativo alle attività aventi ad oggetto risorse naturali scarse. In questo caso il regime giuridico di scelta del soggetto deve essere massimamente trasparente e dunque rispettoso dell'imparzialità. Inoltre, punto di assoluta importanza è che alla luce del disposto si censurano i rinnovi automatici e i vantaggi ai soggetti precedentemente titolari della concessione. Tuttavia, si prevede che gli Stati membri possano tener conto, nello stabilire le regole della procedura di selezione, di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute nonché della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario.

persone, servizi e capitali, pone nell'art. 12, co. 3, una mitigazione che, come accennato, accorda rilievo a specifiche finalità di politica sociale, protezione dell'ambiente nonché di salvaguardia del patrimonio culturale, frutto dell'ingegno della persona<sup>170</sup>.

Questo potrebbe rappresentare una possibilità di consentita deroga alla rigidità imposta dalla normativa comunitaria, possibilità corroborata anche dalla dimostrazione dell'esistenza di cd. *motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario*, la cui specificazione è indicata nel precedente art. 4<sup>171</sup>.

---

<sup>170</sup> Nel nostro caso si tratterebbe di una sorta di “*habeas corpus*” per i trabocchi. Sulle garanzie della persona ed i profili storici e contemporanei dei rapporti con il potere pubblico cfr. F. TESTI, *Le varie interpretazioni del potere amministrativo*, Roma 2016, 17: «il potere pubblico e la libertà dei mercati non possono non tenere conto della centralità della persona e della dignità umana, centralità correlata al principio personalistico sancito dalla nostra Carta e dai Trattati europei: in tanto ha senso parlare di funzione pubblica e di libero mercato, in quanto si tenga presente che entrambi sono posti al servizio dell'individuo, quale cittadino e consumatore».

<sup>171</sup> Il principio, in generale, è stato richiamato anche dalla nota sentenza del 2016, punto 71 ove la Corte afferma che «[...] nei limiti in cui [...] le proroghe attuate dalla normativa nazionale mirano a consentire ai concessionari di ammortizzare i loro investimenti, [...] una siffatta disparità di trattamento può essere giustificata da motivi imperativi di interesse generale, in particolare dalla necessità di rispettare il principio della certezza del diritto». La definizione di «motivi imperativi di interesse generale» è fornita all'art. 4, n. 8, della Direttiva 2006/123/CE, e sono i «motivi riconosciuti come tali dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, tra i quali: l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l'incolumità pubblica, la sanità pubblica, il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori, l'equità delle transazioni commerciali, la lotta alla frode, la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano,

La definizione di motivi imperativi di interesse generale è anticipata altresì dal considerando n. 40<sup>172</sup> della Direttiva che ricomprende, tra gli altri, gli obiettivi di politica sociale, di tutela dei destinatari di servizi, di protezione dell'ambiente, di obiettivi di politica culturale, valori sociali, culturali, di conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico.

Tale previsione assume ancor più rilievo nella misura in cui la si legge congiuntamente al considerando n. 56 alla luce del quale l'esistenza di motivi di interesse generale giustificherebbe «l'applicazione di regimi di autorizzazione e altre restrizioni. Tuttavia, tali regimi di autorizzazione o restrizioni non dovrebbero discriminare in base alla nazionalità».

Questi motivi, se applicati in via derogatoria nel rispetto dei principi di necessità e proporzionalità, possono giustificare restrizioni allo svolgimento delle attività economiche<sup>173</sup>, *rectius* all'applicazione dei principi di libera concorrenza e di apertura al mercato.

---

la salute degli animali, la proprietà intellettuale, la conservazione del patrimonio nazionale storico ed artistico, gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale».

<sup>172</sup> Inoltre, il considerando n. 40 della Direttiva 203/2006/CE enuncia la nozione di motivi imperativi di interesse generale considerando la progressiva elaborazione fornita dalla Corte di Giustizia. Si tratta tra gli altri di: ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica, ordine sociale, tutela dei consumatori e dei lavoratori, protezione dell'ambiente anche urbano, la salvaguardia dei valori sociali, culturali, religiosi e filosofici, la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico.

<sup>173</sup> Cfr. CGUE, sentenza del 26 settembre 2013, *Ottica New Line di Accardi Vincenzo contro Comune di Campobello di Mazara*, punto 33: «Le restrizioni alla libertà di stabilimento, che siano applicabili senza discriminazioni basate sulla cittadinanza, possono essere giustificate da motivi imperativi di interesse generale, a condizione che siano atte a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vadano oltre quanto necessario al raggiungimento dello stesso»; la sentenza è consultabile al link <https://eurlex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=ecli:ECLI:EU:C:2013:591>.

Alla luce di quanto sin qui detto, non ci sarebbero specifiche difficoltà in ordine all'elaborazione e applicazione di una disciplina specifica per i trabocchi stante il loro numero e la loro unicità a livello internazionale.

A ciò va aggiunto che la gestione del trabocco viene tramandata di padre in figlio ed intere generazioni si sono succedute assumendo quale dato della loro identità personale e familiare tale gestione<sup>174</sup>.

Di qui la possibilità di accedere ad un regime autorizzatorio speciale e derogatorio che, alla luce del considerando n. 56, deve rispettare i principi di necessità e proporzionalità. Il primo requisito, ovvero quello della necessità, sarebbe ravvisabile nella esigenza di tutelare, salvaguardare e conservare la struttura del trabocco; il requisito della proporzionalità sarebbe invece rinvenibile nell'esiguo numero delle strutture nonché in un sistema decentrato di riparto delle competenze tra Stato ed enti locali.

Quanto fin qui detto porterebbe a ritenere certa la non applicabilità dell'art. 12 della Bolkestein ai trabocchi, quantomeno in modo immediato ed

---

Si veda inoltre CGUE, sentenza 24 marzo 2011, Commissione europea c. Regno di Spagna, punto 74: «Fra tali motivi imperativi riconosciuti dalla Corte figurano, tra gli altri, la protezione dell'ambiente, la razionale gestione del territorio nonché la tutela dei consumatori. Per contro, finalità di natura puramente economica non possono costituire un motivo imperativo di interesse generale»; rinvenibile al sito *eur-lex.europa.eu*.

<sup>174</sup> Si segnala come in tema di concessioni balneari la dottrina si è interrogata sui limiti di applicazione della disciplina comunitaria in materia di impossibilità delle proroghe automatiche così come previsto dall'art. 12 della direttiva 203/2006/CE. In tal senso si veda M. MAGRI, «Direttiva Bolkestein» e legittimo l'affidamento dell'impresa turistico balneare: verso una importante decisione della Corte di Giustizia UE, in *Riv. giur. ed.*, 4/2016. Sul punto si segnalano altresì posizioni che si attestano sulla necessaria applicabilità della Bolkestein ad un settore così importante quale quello turistico-ricreativo. In tal senso si veda R. TRUDU, *La nuova proroga delle concessioni demaniali marittime deve essere disapplicata*, in *Azienditalia*, 6/2019, 889.

inderogabile: il manufatto, tipico e caratterizzante l'identità dei luoghi e delle persone<sup>175</sup>, andrebbe tutelato nella sua specificità e nel rispetto comunque di una disciplina della concessione, che consenta di essere legittimati a chiedere ed ottenere i titoli autorizzativi per l'esercizio delle attività consentite, con la garanzia di sicurezza, staticità ed igiene.

### 7. *Alcune considerazioni finali*

L'analisi prospettata ha mostrato l'esistenza di un contesto tipico di una zona che porta la sua unicità anche sul piano normativo fino all'identificazione di una vera e propria *«problematica relativa ai trabocchi»*.

Si tratta di conciliare i vari livelli di produzione normativa con la peculiarità del dato fattuale e di cercare una soluzione che probabilmente passa attraverso l'elaborazione di un concetto di "vicinanza", intesa come sussidiarietà, improntandosi anche al modello di demarchia, cui si è accennato all'inizio.

Da un lato la remissione della questione di legittimità costituzionale, ai fini della valutazione dell'*an* di un'ingerenza operata dalla Regione nella sfera di legislazione statale, evidenzia che c'è una volontà da parte dell'autorità centrale di disciplinare un determinato settore.

Dall'altro lato, e allo stesso tempo, la posizione della Regione appare giustificata dalla particolare vicinanza e conoscenza che un soggetto del territorio ha delle problematiche allo stesso relative.

---

<sup>175</sup> Come già citato, l'ampia diretta testimonianza letteraria dell'importanza dei trabocchi nel territorio è offerta da Gabriele D'Annunzio che rimase colpito dalla loro "bellezza".

In questo caso, come visto, la Corte costituzionale ha ritenuto corretta l'impostazione del legislatore abruzzese<sup>176</sup>.

Il medesimo meccanismo sembra essere operante anche sul piano dei rapporti di livello diverso, quello statale e quello comunitario, e dal quale origina il problema dell'opportunità di una disciplina europea nel settore di cui trattasi.

La descrizione e il tentativo di ricostruzione operate hanno portato alla luce un quadro fattuale indubbiamente particolare: non si sta parlando di un fattore comune ad altri territori, si tratta di un manufatto quale quello del tabacco che è unico perfino sul territorio nazionale.

Inoltre, il tabacco, come visto, non può essere assimilato ad uno stabilimento balneare, anche se ne può mutuare il regime, per soddisfare l'esigenza di trovare una qualificazione e uno statuto giuridico, che comunque è necessario, ma che di certo non può spingersi fino ad un'equiparazione del dato materiale.

Questo porta a considerare la disciplina giuridica delle concessioni demaniali con finalità turistico-ricreativa come un punto di partenza, generale se così può dirsi, ma che, necessariamente, deve specificarsi quando si parla di trabocchi.

Ed è nel momento della specificazione che bisognerebbe preferire, quale autore di ogni prescrizione, il soggetto che più è vicino e che più conosce le specificità del luogo e del contesto, anche in applicazione dei principi che derivano dal cd. Federalismo demaniale<sup>177</sup>. Dunque, è l'ente territoriale

---

<sup>176</sup> Impostazione che era sostanzialmente condivisa da chi scrive e la decisione auspicata. La Corte, anzi, ha ulteriormente temperato la scelta della Regione, chiarendone la portata e fornendo ulteriori supporti e criteri applicativi.

<sup>177</sup> Sulla concreta attuazione del nuovo assetto normativo ed istituzionale, un primo commento è di P.P.M. VIPIANA, *I procedimenti amministrativi che realizzano il federalismo*

destinatario del bene che deve disporre dello stesso nell'interesse della collettività rappresentata, favorendone la massima valorizzazione funzionale a vantaggio diretto o indiretto della collettività territoriale<sup>178</sup>.

Alla base di ogni questione c'è prima di tutto un bene culturale che va preservato e tutelato, fatto di storia e di identità non solo di luoghi ma di persone che, vale la pena osservarlo, sono le famiglie appartenenti a quella generazione di pescatori che hanno ideato il trabocco.

Il piano normativo statale sulla tutela e quello regionale sulla valorizzazione<sup>179</sup> va preferito a quello comunitario quanto alla disciplina di specificazione, tanto quanto quello delle autonomie andrebbe preferito a quello statale.

Tuttavia, l'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea impone, alla luce dell'attuale configurazione dell'art. 117 Cost., un rispetto della normativa

---

*demaniale, nella prima attuazione del d.lgs. n. 85/2010, in Azienditalia, 2010, 8, 585 ss. e la dottrina ivi citata.*

<sup>178</sup> Così V. CERULLI IRELLI, *Amministrazione pubblica e diritto privato*, Torino 2011, 101.

<sup>179</sup> Sul punto è chiara la distinzione ribadita dalla Corte costituzionale: «Con gli artt. 3 e 6 del cod. beni culturali sono stati definitivamente identificati rispettivamente gli ambiti della tutela e della valorizzazione. Nella tutela risultano ricompresi non solo la regolazione ed amministrazione giuridica dei beni culturali, ma anche l'intervento operativo di protezione e difesa dei beni stessi. Nella valorizzazione, invece, rientra il complesso delle attività di intervento integrativo e migliorativo ulteriori, finalizzate alla promozione, al sostegno della conoscenza, fruizione e conservazione del patrimonio culturale, nonché ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione di esso, anche da parte delle persone diversamente abili» (sent. n. 138/2020).

comunitaria sia nel momento della produzione che in quello dell'applicazione<sup>180</sup>.

Inoltre, proprio la peculiarità e la specificità delle strutture farebbero propendere per l'applicazione di un regime derogatorio o speciale in relazione alla disciplina contenuta nella stessa.

Disciplina parzialmente derogatoria che, tra l'altro, come visto è da ritenere conforme anche alla direttiva, per cui, in disparte le questioni più strettamente legate al manufatto, si può ritenere che certamente per i trabocchi si debba e si possa applicare solo la disciplina interna, di qui la durata delle concessioni “vigenti”<sup>181</sup> è quella stabilita dalla legge di bilancio 145/2018.

Alla scadenza, potrà trovare applicazione l'art. 37 del Codice della Navigazione, con specificazione di misure volte a valorizzare il più possibile la tradizionalità della gestione, alla stessa stregua di una successione modale come clausola essenziale, a pena di decadenza (o revoca) del titolo.

Invero, tali manufatti ontologicamente sono utili per il paesaggio d'insieme in cui sono inseriti ed in cui venivano realizzati, e sono strumentali alla tutela dell'ambiente costiero, in virtù dell'uso di materiali ed attrezzature, con tecniche costruttive sedimentate e in sicurezza e, nello

---

<sup>180</sup> Sotto questo profilo va citata la direttiva Bolkestein, già ampiamente analizzata quanto al contenuto e ai problemi applicativi, che nella veste formale di direttiva impone allo Stato un obbligo di recepimento, assolto dall'Italia, seppure con qualche mese di ritardo rispetto al termine massimo ed a valle di una procedura di infrazione avviata e conclusasi solo dopo la legge di recepimento, ma ancora “aperta” per le complesse questioni relative alle concessioni balneari e rafforzate dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale.

<sup>181</sup> Così dispone l'art. 1, co. 682, della l. n. 145/2018. Sulle questioni relative alla durata delle concessioni balneari, cfr. L. CAIANIELLO, *Concessioni demaniali marittime fino al 2035: alcune precisazioni in ordine alle proroghe dei titoli*, in *Foro amm.*, V, 12/2018.

stesso tempo, completamente amovibili, anche perché realizzati dai gestori con tecnica empirica tramandata di generazione in generazione.

In questo modo si potrebbe salvaguardare il dato culturale e identitario di un territorio, delle persone e di quel folclore che va necessariamente tutelato al di là dell'abbattimento di ogni confine nazionale.

Dunque, il punto di arrivo è quello di cercare un equilibrio che possa sintetizzare il rispetto dei principi e della normativa comunitaria e anche statale con la particolarità che il territorio presenta, oggetto dei citati interventi legislativi regionali.

Per concludere, in maniera certamente non esaustiva si è tentato di dimostrare come la specificità dei trabocchi non consenta l'applicazione immediata ed inderogabile dell'art. 12 della Direttiva (e dell'art. 16 del d.lgs. n. 59/2010), potendosi porre al di fuori della *vexata quaestio*<sup>182</sup>, per condizione

---

<sup>182</sup> Al riguardo G. GUZZO, *La disciplina europea delle concessioni demaniali*, in [www.academia.edu/39698971](http://www.academia.edu/39698971), 2019, ricorda come la disciplina delle concessioni demaniali marittime costituisca, da sempre, una sorta di *vexata quaestio* che non può essere circoscritta soltanto all'esperienza italiana ma rappresenta un tema controverso per tutte le legislazioni europee. Certo, il caso italiano ha destato nel corso degli ultimi dieci anni non poche perplessità a causa del rinnovato regime di *prorogatio* introdotto dal legislatore del 2010 e 2012, prima, fino all'ultimo esempio contenuto nella legge di bilancio per il triennio 2019-2021. Secondo l'A. verrebbe più che naturale chiedersi cosa distingue il quadro legislativo interno da quello dei principali Paesi dell'UE. Il primo elemento che balza agli occhi è indubbiamente l'assenza di una disciplina organica. La spiegazione risiede, molto probabilmente, nella difficoltà di incidere su corporazioni molto solide ed influenti che, a vario titolo, hanno fatto sentire la propria voce nel corso di tutti gli iter parlamentari volti alla stesura di un'organica disciplina della materia. Tuttavia, non si può negare il carattere trasversale di una regolamentazione del comparto che finisce per investire ambiti costituzionali, quali la "tutela della concorrenza", la "tutela dell'ambiente", la "tutela dell'ecosistema", la "tutela del rispar-

di origine e specialità, in una sorta di ordinamento di settore, potendo rientrare nelle deroghe consentite dal co. 3 dello stesso art. 12 e dal considerando n. 40, in armonia con l'art. 4, n. 8, della Direttiva sulla nozione di interessi generali.

Il trabocco rappresenta un manufatto tipico e “nativo” che va tutelato e conservato nelle sue peculiarità, senza peraltro ignorare la necessità di sottoporlo ad un organico regime concessorio (e autorizzatorio per le attività e gli interventi) che ne consenta l'utilizzo in condizioni di sicurezza, staticità e rispetto della normativa igienico-sanitaria, per finalità rilevanti socialmente ed economicamente.

Questo, non solo per i titolari che spendono energie proprie e della propria famiglia, ma anche e soprattutto per lo sviluppo turistico (nella specie della Regione Abruzzo) con evidenti ritorni anche per l'economia indotta<sup>183</sup>, con una piena applicazione dei principi europei relativi allo sviluppo sostenibile.

---

mio”, la “valorizzazione dei beni ambientali”, il governo del territorio”. Tale aspetto, inevitabilmente, determina una oggettiva difficoltà nell'individuazione di un punto di sintesi che armonizzi e superi le diverse criticità riscontrate e restituisca agli operatori del settore un corpo legislativo capace di ben sedimentarsi nelle pieghe di un comparto che, sovente, ha mostrato non poche renitenze verso un'organica definizione delle regole. In questa ottica lo studio dell'esperienza legislativa di alcuni Stati europei potrebbe essere di aiuto al fine di trovare una “via italiana” in grado di neutralizzare le croniche turbolenze che nel corso del tempo hanno ritardato, prima, ed impedito, poi, il concepimento di una regolamentazione interna del settore nel rispetto dei Trattati europei.

<sup>183</sup> Ad esempio, nell'estate 2018, in soli due mesi, il Comune di Rocca San Giovanni, che conta ca. 2400 residenti ed inserito nel circuito dei borghi d'Italia, ha registrato 34.000 presenze nei pochi camping e B&B che operano nel comune. E ciò grazie alla presenza dei trabocchi lungo la costa, che si arricchirà di una pista ciclabile facente parte della Via verde d'Europa, con un progetto di pista che collega tutto il litorale abruzzese. A questo riguardo, cfr. <https://viaverdedeitrabocchi.info/>.

Seguendo questo ragionamento, sembrerebbe chiarito non potersi applicare la disciplina comunitaria, diventando, quella dei trabocchi, una questione di disciplina di uso e di qualificazione giuridica dello specchio d'acqua insistente sulla parte di demanio che occupano, che appare riservato al singolo Stato membro.

Ecco perché il legislatore italiano dovrebbe abbandonare l'atteggiamento di malcelata rigida opposizione attraverso "raffinati" interventi legislativi, che passano da proroghe delle concessioni per approdare alla previsione di attribuire agli atti concessori "vigenti" alla data dell'1 gennaio 2019 una maggiore ed automatica durata *ope legis* (fino al 2035).

Invece, con maggiore sforzo esplicativo e culturale ben potrebbe tutelare l'antica tradizione delle modalità di gestione delle concessioni balneari tipicamente italiana<sup>184</sup>, ed aprire una "via abruzzese", così da trovare un "stile italiano" in grado di neutralizzare le croniche agitazioni che nel corso del tempo hanno ritardato l'emanazione di una disciplina organica.

Riprendendone in parte le parole, l'originalità, l'artificialità, la storicità, il collegamento con lo spazio e la tradizione culturale, sono dunque gli elementi che, eccezionalmente, possono fare dei trabocchi un bene culturale e che legittimano, altrettanto eccezionalmente, un regime di tutela più consistente di quello del bene paesaggistico.

---

<sup>184</sup> Come evidenziato, che è una problematica che riguarda tutti gli stati europei. Come ricorda G. GUZZO, *La disciplina europea delle concessioni demaniali*, cit., i vari Paesi dell'eurozona hanno elaborato discipline, in alcuni casi, profondamente diverse se non opposte. Uno degli aspetti che connota proteiformi soluzioni legislative adottate all'interno dell'UE è indubbiamente l'esigenza, molto avvertita, di porre adeguata attenzione ai profili di gestione integrata delle coste. L'obiettivo dichiarato è quello di ottenere una efficace tutela ambientale del demanio marittimo e dei suoi elementi.

Del resto, si tratta di un caso più unico che raro, «rari essendo questi microsistemi dove tutto si tiene con la storia dell'economia, della società, delle istituzioni del luogo»<sup>185</sup>.

Forse solo con questo approccio “amministrato” più elastico, adeguato e culturalmente illuminato e lungimirante, e fuori da “invidie sociali” e giustificazioni dell'esistenza<sup>186</sup>, attraverso l'improvviso (e forse improvvisato) esercizio di poteri prima lasciati in soffitta o persi entro i limiti previsti, si potrà consentire che i trabocchi (e le presenti e future generazioni) vedano il “trionfo” di un destino diverso da quello di dannunziana memoria anche se si dovesse passare attraverso una interpretazione meno rigorosa, ma pur sempre nei limiti di quanto consentito dalla disciplina applicabile<sup>187</sup>.

---

<sup>185</sup> G. SEVERINI, *op. cit.*, 20.

<sup>186</sup> È quanto affermava agli inizi degli anni '50 del secolo scorso Ennio Flaiano secondo un metodo – che lo caratterizza – di approccio con il complesso dei compiti che sono attribuiti a ciascun ufficio e che costituisce la ragion d'essere di ogni pubblica amministrazione (la funzione sviluppa l'organo, altrimenti è inutile...). Il terreno e la sponda gli vennero forniti dall'Ufficio di coordinamento degli studi per la riforma dell'amministrazione, che poi per la riforma burocratica fu istituito con il d.P.C. 6 febbraio 1951. Sul tema G. MELIS, *L'Ufficio per la riforma: l'illusione della razionalità*, in *Lav. dir.*, X, 1996, n. 2, 217 ss. Al riguardo, sia consentito il rinvio a D. DE CAROLIS, *Flaiano e la pubblica amministrazione (Vivere è diventato un esercizio burocratico)*, L'Aquila 2010. Secondo A. BARDUSCO, nella *Prefazione* al volumetto citato, la forza di Flaiano sta nella sua capacità di scomporre, di disgregare le logiche su cui poggiano i comportamenti amministrativi, di evidenziarne la contrarietà al buon senso, di mostrarcene i risvolti più incredibili e più surreali. E tutto questo senza invettive o condanne, ma tenendo ancorati racconti e riflessioni alla sfera delle vicende di tutti i giorni, dei fenomeni semplici e consuetudinari.

<sup>187</sup> Anche in chiusura è interessante il risalente studio di J.H. MERRYMAN, *op. ult. cit.*, il quale analizzando il nostro ordinamento, evidenzia che «una volta constatata l'esistenza di una lacuna, si suggerisce all'interprete di cercare di risolvere il caso, ricorrendo anzitutto

E ciò, per riprendere il pensiero della dottrina, allo scopo di difendere e promuovere il pieno sviluppo della persona umana in sintonia con i valori e i principi fondativi del nuovo assetto costituzionale che ben può rendere

---

all'interpretazione analogica, – facendo cioè riferimento alle «disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe –». In teoria ciò richiede che il giudice tragga dai «casi simili o materie analoghe» il principio giuridico inerente alla norma legislativa che li disciplina e lo applichi al caso in questione. Il ritenere che tali principi più ampi siano impliciti nella norma specifica porta alla conclusione che la legge, anche se non completa, è autosufficiente. Il procedimento è chiamato “espansione logica”. Le lacune sono colmate entro lo schema legislativo piuttosto che fuori di esso. L'interpretazione analogica è un processo di auto-integrazione piuttosto che etero-integrazione». Lo stesso A. evidenziava come il contrasto principale sull'interpretazione di questa espressione «è tra coloro che vorrebbero trovare questi principi generali fuori dell'ordinamento giuridico positivo – nel diritto naturale o in qualche altro tipo di sistema ideale – e coloro che vorrebbero rimanere nei confini di quello. La terminologia legislativa è in favore dei positivisti, il giudice non deve guardare ai principi generali del diritto, ma ai principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato e questo è il punto di vista dominante. Così l'operazione con cui dalle specifiche norme legislative si traggono più ampi principi è semplicemente un primo passo, e questi stessi principi contengono altri principi impliciti, egualmente validi ed ancor più generali, e così via. Secondo questa interpretazione dell'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale, i principi generali dell'ordinamento giuridico e le conclusioni degli studiosi, che risultano dai loro studi scientifici del diritto, sono identici».

tetragono la tutela e la valorizzazione “culturale<sup>188</sup>” delle tradizioni locali<sup>189</sup> con gli strumenti di un bene ordinato Stato moderno inserito in un contesto europeo ed internazionale.

---

<sup>188</sup> Appare utile alla nostra impostazione, anche con riferimento all’inapplicabilità della Direttiva del 2006, il richiamo, in generale, alla ragionevolezza ed equilibrio nel bilanciamento degli interessi, fornito da G. SEVERINI, *Culturalità del paesaggio e paesaggi culturali*, cit., 23: «Questi effetti di intensità di regime suggeriscono un’applicazione prudente del vincolo culturale. La misura, e in essa la proporzione, sono paradigmi essenziali dell’arte e dell’architettura. Difficile pensare che non debbano esserlo per la pratica del diritto che realmente le intenda salvaguardare». Questo «prudente apprezzamento» ben potrebbe attivare il legislatore a definire i casi di deroga all’applicazione della Bolkestein, atteso che, oltre al valore culturale e sociale, rileva l’inesistenza, quanto meno parziale, di interessi transfrontalieri

<sup>189</sup> In fondo la storia e le vicende dei trabocchi sono in parte paragonabili a quelle del villaggio dei pescatori di Fregene raccontata da Ennio Flaiano, solo che in questo caso le “bellezze culturali”, negli anni 50/60, erano ancora troppo giovani per fermare la cementificazione, che peraltro, tutto sommato, non è stata selvaggia, nel senso che, a quanto consta, si sono tendenzialmente tenute basse altezze e dimensioni delle costruzioni e degli stabilimenti balneari. Così trova conferma quanto affermato da M. D’AMELIO, *La tutela giuridica del paesaggio*, in *Giur. it.*, 1912, IV, 129, secondo cui già la legge n. 364 del 1909 sarebbe bastata a tutelare le “bellezze naturali”, tranne che per i paesaggi meramente naturali giacché «il loro valore estetico non si può confondere con il pregio artistico».