



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania**

**(Sezione Settima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 3577 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Associazione di Promozione Sociale “Coordinamento Nazionale Mare Libero – Aps”, Giuliano Esposito, Fiorella Salzano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Bruno De Maria, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, piazza della Repubblica, 2;

***contro***

Comune di Napoli, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Andreottola, Bruno Crimaldi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Antonio Andreottola in Napoli, piazza Municipio;

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero della Cultura, Ministero dell'Agricoltura della Sovranità Alimentare e delle Foreste, Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale

Napoli, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, domiciliataria *ex lege* in Napoli, via Diaz, 11;

Regione Campania;

*nei confronti*

Centro Studi Interdisciplinari Gaiola Onlus, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Abbamonte, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, via Melisurgo, 4;

*per l'annullamento,*

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

Centrale in data 31 maggio 2023, con cui è stato approvato l'accordo di collaborazione per la fruizione pubblica sicura ed ecosostenibile dell'area di balneazione pubblica presente nella zona B del Parco Sommerso di Gaiola ai fini

b) dell'“Accordo di Collaborazione ai sensi dell'art. 15 L. 241/90” intercorso tra il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica attraverso il Soggetto Gestore

Comune di Napoli, approvato la delibera di cui al punto a) che precede, avente ad oggetto (art. 2) “la realizzazione di un sistema di rapporti” tra i sottoscrittori del medesimo atto che “favorisca l'impiego efficace ed efficiente delle risorse umane e materiali, allo scopo di collaborare nell'ambito delle rispettive competenze, per garantire una fruizione pubblica ed ecosostenibile dell'area di balneazione pubblica presente nella zona B del Parco Sommerso di Gaiola, in linea con il Decreto

Gaiola”;

c) della delibera di cui si ignorano numero e data, se mai adottata, con la quale il Comune di Napoli ha approvato il medesimo accordo di cui alla lettera b) che

precede;

e di tutti gli atti ad essi presupposti, conseguenti o comunque connessi - anche se ignoti ai ricorrenti - tra i quali espressamente, per quanto occorra e di ragione: d) il

dal MITE con atto (ignoto ai ricorrenti) prot.n. 62751/MITE del 10.06.2021; e)

l'Ordinanza Dirigenziale n. 52 del 9/11/2020 del Comune di Napoli, Direzione Municipalità 1, avente ad oggetto “Disciplina della chiusura del cancello di accesso

all'Area Marina Protetta Parco Sommerso di Gaiola per eventi straordinari”; f)

l'Ordinanza sindacale del Comune di Napoli n. 766 del 4.5.2010 con cui è stato deciso di porre un cancello alla sommità della strada pubblica pedonale che

conduce ad abitazioni private e alla scalinata attraverso la quale si raggiunge poi la scogliera antistante la zona A del tratto di mare rientrante Parco Sommerso di

Gaiola, affidando la gestione di tale presidio alla Soprintendenza per i beni

Archeologici delle Province di Napoli e Caserta; g) il Decreto Interministeriale 7

agosto 2002 di «Istituzione del Parco sommerso ubicato nelle acque di “Gaiola”, nel golfo di Napoli» - e relativo allegato planimetrico - adottato dal Ministro

dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare di concerto con i Ministri per i Beni e le Attività Culturali, delle Infrastrutture e dei Trasporti, delle Politiche

Agricole e Forestali e d'intesa con la Regione Campania, pubblicato in G.U.R.I. n.

285 del 5/12/2002; h) il Decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del

Territorio e del Mare n. 128 del 10/5/2019, adottato di concerto con il Ministero per

pubblicato in G.U.R.I. n. 125 del 30/5/2019; i) il provvedimento del Ministero

dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, di cui si ignorano numero e data, che ha approvato la “Convenzione per la gestione del Parco sommerso di

Gaiola” stipulata tra il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del

mare – Direzione generale per il mare e le coste - e il Centro Studi Interdisciplinari

Gaiola Onlus del 20/4/2020 (prot. m\_ante. MATTM. REGISTRO UFFICIALE.

INGRESSO.0027627.20-04-2020), e la medesima convenzione;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati dall'Associazione di Promozione Sociale "Coordinamento Nazionale Mare Libero – Aps" il 2 novembre 2023:

l) della Delibera di Giunta Comunale n. 260 del 3/8/2023 con la quale il Comune di Napoli ha preso atto dell'avvenuto rinnovo dell'Accordo di Collaborazione ai sensi dell'art. 15 L. 241/90, intercorso tra il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica attraverso il Soggetto Gestore del Parco Sommerso di Gaiola, l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale e il Comune di Napoli, già approvato con la Delibera n. 125/2023 del Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale del 31.05.2023, impugnata con il ricorso introduttivo.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Napoli, del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Ministero della Cultura, del Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, del Centro Studi Interdisciplinari Gaiola Onlus e dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale Napoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore la dott.ssa Maria Grazia D'Alterio e uditi nell'udienza pubblica del giorno 17 aprile 2025 per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

### IL CONTESTO FATTUALE

1. Il "Parco della Gaiola" comprende due isolotti che sorgono a pochi metri di distanza dalla costa di Posillipo, nel settore nord occidentale del Golfo di Napoli, per una superficie di appena 41,6 ettari, che si diparte dal Borgo di Marechiaro fino alla Baia di Trentaremi, racchiudendo verso il largo parte del grande banco roccioso della Cavallara. In tale quadro d'insieme si fondono aspetti vulcanologici, biologici e storico-archeologici di inestimabile valore ambientale, paesaggistico e

culturale, in cui, in particolare, si collocano reperti di ville romane risalenti al I secolo A.C., delineando un contesto unitario di riconosciuta bellezza.

In virtù dell'unicità del patrimonio archeologico presente sulla costa e sui fondali dell'area, il parco marino della Gaiola, istituito con D.M. Ambiente del 7 agosto 2002:

- è inserito nell'Elenco Ufficiale delle Aree Protette (EUAP) approvato con D.M. del 27 aprile 2010 quale "Area Naturale Protetta Nazionale" con Codice EUAP0850;
- è un "luogo della cultura" di cui all'art. 101 del Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n.42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio";
- è incluso nel Sito di Importanza Comunitaria (SIC) della Rete Europea Natura2000 denominato "Fondali marini di Gaiola e Nisida" e identificato con codice IT8030041;
- è stato incluso nella Zona Speciale di Conservazione (ZSC) Europea IT8030041 "Fondali marini di Gaiola e Nisida", designata con Decreto del Ministero dell'Ambiente del 27 novembre 2019.

#### PROVVEDIMENTI IMPUGNATI E MOTIVI DELL'IMPUGNATIVA.

2. L'Associazione di promozione sociale "Coordinamento Nazionale Mare Libero – APS", unitamente ai signori Giuliano Esposito e Fiorella Salzano, iscritti alla predetta Associazione e membri del suo collettivo napoletano denominato "Euplea", costituito su iniziativa dello stesso Sig. Esposito, che lo coordina, assumendo di essere a tanto legittimati, contestano la legittimità della Delibera n. 125/2023 del Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale in data 31 maggio 2023, con cui è stato approvato l'accordo di collaborazione per la fruizione pubblica sicura ed ecosostenibile dell'area di balneazione pubblica presente nella zona B del Parco Sommerso di Gaiola ai fini della successiva sottoscrizione da parte dell'Autorità, oltre agli atti presupposti come in epigrafe meglio precisati.

3. Articolano a tal fine una duplice serie di censure, con cui deducono, da un lato,

vizi propri degli atti impugnati e, dall'altro, vizi derivati dagli atti presupposti, lamentando:

### VIZI PROPRI DELLA DELIBERA E DELL'ACCORDO

3.I –illegittimità della delibera n. 125/2023 dell'ASP e dell'accordo ex art. 15 l. 241/1990 con essa approvato per violazione del principio dell'ordinamento secondo cui deve essere garantito il pubblico accesso al mare attraverso la battigia per consentire la libera fruizione alla collettività dei beni del demanio costiero; principio che affonda le sue radici nella disciplina costituzionale dei beni demaniali e della funzione cui questi sono espressamente asserviti dalla Carta fondamentale dell'ordinamento repubblicano, trovando solidi addentellati nel quadro normativo vigente e, segnatamente, nell'art. 11 della l. 15 dicembre 2011, n. 217, in relazione al "diritto libero e gratuito di accesso e di fruizione della battigia, anche ai fini di balneazione" oltre che nella giurisprudenza.

Nella prospettazione di parte, dagli atti impugnati emergerebbe una ingiustificata e sproporzionata compressione del diritto al mare libero, ricavabile dal complesso dei diritti e dei valori affermati e garantiti dalla Costituzione e connessi al pieno sviluppo della persona umana. Tale limitazione, peraltro, non troverebbe aggancio in alcuna concreta motivazione basata su esigenze di tutela del valore ambientale storico, archeologico e culturale posto a fondamento della speciale tutela che con la legge n. 388/00 e con il successivo Decreto Interministeriale 7 agosto 2002 è stata riservata a quello specchio d'acqua, finendo per sacrificare in modo sproporzionato e arbitrario i diritti individuali e collettivi connessi all'utilizzo del bene comune.

3.I.2 In tesi dei ricorrenti, solo con altro Decreto Interministeriale, adottato nel rispetto delle competenze fissate dall'art. 114, comma 10, della l. n. 388/00, sarebbe stato possibile innovare le norme di salvaguardia del Parco e limitare l'uso della battigia antistante lo specchio d'acqua della zona B, nel quale invece non è affatto vietata la balneazione dalle vigenti norme di salvaguardia del bene.

L'accordo sarebbe viziato da incompetenza per violazione di quanto stabilito dal

combinato disposto dell'art. 6 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, dall'art. 7 della legge 3 marzo 1987, n. 59 e dall'art. 114 comma 10 della l. n. 328/00. In base a questa disciplina, solo “con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri per i beni e le attività culturali, dei trasporti e della navigazione e delle politiche agricole e forestali e di intesa con la Regione Campania” possono essere individuate le attività incompatibili con le finalità “di garantire la tutela, la conoscenza e la valorizzazione, anche per finalità sociali e occupazionali, dei parchi e dei musei sommersi aventi rilevante valore ambientale, storico, archeologico e culturale” che quella legge persegue attraverso la istituzione dell'area marina protetta per cui è causa.

Un accordo di collaborazione sottoscritto tra l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale, soggetto gestore del Parco, e il Comune di Napoli non sarebbe legittimato ad introdurre misure di salvaguardia dell'area maggiori e diverse di quelle previste dal Decreto Interministeriale 7 agosto 2002, il quale – diversamente dall'Accordo - non prevedrebbe alcuna possibilità di limitare il diritto alla balneazione per la zona B del Parco Sommerso di Gaiola.

3.I.4 Violazione dell'obbligo di seguire le forme imposte dalla disciplina che regola l'affidamento in concessione dei beni del demanio costiero contenuta negli artt. da 36 a 55 del codice della navigazione o le norme speciali dettate per le aree marine protette di cui all'art. 19 comma 6 della l. n. 394/1994.

#### ILLEGITTIMITÀ DEGLI ATTI PRESUPPOSTI

3.II Secondo la prospettazione di parte, sarebbero illegittimi tutti i provvedimenti con i quali il Comune di Napoli ha accolto l'istanza della Soprintendenza Archeologica e ha disposto l'installazione di un cancello che delimita l'accesso alla spiaggia pubblica di Cala San Basilio, ne ha affidato la gestione al soggetto gestore del Parco Sommerso Gaiola e lo ha autorizzato a disporne l'apertura e la chiusura, impedendo così l'ingresso al tratto del demanio costiero su cui insiste la ridetta spiaggia libera, in ragione:

- del difetto assoluto di competenza del Comune di Napoli che con l'ordinanza

sindacale n. 766 del 4 maggio 2010, in accoglimento dell'istanza della Soprintendenza Archeologica, avrebbe sconfinato dalle sue competenze, decidendo la chiusura con un cancello del varco di pubblico accesso alla spiaggia libera attrezzata Cala San Basilio, rientrante nel demanio marittimo e non nell'area marina protetta del parco, che, in quanto parco "sommerso", comprenderebbe il solo specchio d'acqua ad esso sovrastante, restando estranei i tratti di costa prospicienti, invadendo in tal modo le attribuzioni che all'epoca dei fatti la legge riservava all'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale.

In tal modo, consentendogli di regolare gli accessi all'intera area, il Comune avrebbe di fatto affidato al soggetto gestore del Parco medesimo anche il compito di provvedere alla gestione dell'area demaniale costiera, al di fuori delle specifiche procedure concessorie come per legge, determinando un'alterazione della estensione della zona rientrante nel Parco.

Dalla carenza di adeguata e congrua motivazione se ne evincerebbe altresì l'irragionevolezza, atteso che il potere esercitato non sarebbe affatto in linea con gli scopi e gli interessi perseguiti attraverso l'affidamento in concessione a terzi dei beni demaniali.

3.III Per tali ragioni sarebbero anche illegittimi gli ulteriori atti presupposti costituiti, tra gli altri, dal Disciplinare di regolamentazione delle Attività del Parco Sommerso di Gaiola approvato dal MITE, su proposta del soggetto gestore, prot.n. 62751/MITE del 10 giugno 2021 che, all'art. 5, comma 7, così stabilisce: "Nell'area di balneazione pubblica di cala S. Basilio presente all'interno della Zona B del Parco sommerso, saranno adottate misure di contingentamento degli accessi e sostenibilità ambientale al fine di garantire le finalità di salvaguardia dell'ambiente e del patrimonio archeologico, nonché la sicurezza pubblica e la fruizione sostenibile dell'area. Gli orari di apertura al pubblico sono subordinati agli orari di servizio del personale di custodia del Parco". In tal modo verrebbero imposte misure di salvaguardia dei beni protetti dalla istituzione del Parco che non gli

competono e che, peraltro, contrastano con i più volte richiamati principi costituzionali e con le norme di legge che riconoscono il diritto al mare libero.

3.IV Infine, viene contestata la legittimità degli atti di affidamento della gestione del Parco al Centro Studi Interdisciplinari Gaiola Onlus, in violazione della normativa eurounitaria di selezione pubblica del contraente cui affidare la gestione di un bene del demanio pubblico.

#### SUI MOTIVI AGGIUNTI

4. Con motivi aggiunti depositati in data 2 novembre 2023, parte ricorrente ha impugnato la delibera della Giunta Comunale n. 260 del 3 agosto 2023 con la quale, al dichiarato “scopo di collaborare nell’ambito delle rispettive competenze per garantire una fruizione pubblica sicura ed eco-sostenibile dell’area di balneazione pubblica presente nella zona B del Parco Sommerso di Gaiola, in linea con il Decreto istitutivo ed il Disciplinare di Regolamentazione delle attività del Parco Sommerso di Gaiola”, ha deliberato di prendere atto dell’avvenuto “rinnovo dell’Accordo di Collaborazione, di durata biennale ovvero fino al 31 maggio 2025, ai sensi dell’art. 15 della L. 241/90 e ss.mm. e ii., tra il Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica per il tramite del Soggetto Gestore del Parco Sommerso di Gaiola, l’Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale e il Comune di Napoli” - già approvato dall’Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale in data 31 maggio 2023 con Delibera n. 125/2023 del suo Presidente – “*con la finalità di favorire l’impiego efficace ed efficiente delle risorse umane e materiali*”.

4.1 A tal fine ha riproposto le medesime censure già spiegate con ricorso introduttivo avverso i relativi atti presupposti, onde estenderne la portata censoria anche a tale ultimo atto.

4.2 Inoltre, con l’ultimo motivo, lamentando che con la delibera impugnata il Comune avrebbe avallato una illegittima limitazione dell’effettivo godimento di un bene comune da parte dei cittadini e la balneazione libera, ne ha dedotto la contrarietà anche allo Statuto comunale, il quale riconosce e garantisce il pieno godimento nell’ambito delle competenze comunali dei beni comuni – tra cui

rientrano il mare e la costa che vi dà accesso - *“in quanto funzionali all’esercizio dei diritti fondamentali della persona nel suo contesto ecologico”*.

5. Si sono costituiti per resistere al ricorso il Comune di Napoli, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Ministero della Cultura, il Ministero dell'Agricoltura della Sovranità Alimentare e delle Foreste, l’Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale Napoli, i quali hanno difeso la legittimità degli atti impugnati sotto il profilo delle competenze esercitate, del merito delle scelte effettuate e delle procedure seguite, rimarcando che le esigenze di tutela apprestate dagli atti impugnati sono funzionali agli scopi perseguiti dal Decreto istitutivo, che ha ricompreso all’interno dell’Area protetta in questione anche le aree demaniali costiere, ivi inclusa la spiaggia libera attrezzata di Cala di San Basilio, concludendo per la reiezione del ricorso e dei motivi aggiunti.

5.1 Si è inoltre costituito il controinteressato Centro Studi Interdisciplinari Gaiola Onlus, deducendo l’infondatezza di tutte le censure spiegate, instando per la reiezione del gravame.

6. All’udienza pubblica del 17 aprile 2025, all’esito della discussione orale, la causa è stata trattenuta in decisione.

#### SULLA LEGITTIMAZIONE ALL’IMPUGNATIVA

7. In limine il Collegio dà atto della sussistenza della legittimazione della Associazione ricorrente, alla luce dei criteri enucleati dal Consiglio di Stato, in continuità rispetto all’Adunanza plenaria n. 6 del 2020, per cui *“gli enti collettivi e in primo luogo le associazioni, ove presentino determinati requisiti da accertare caso per caso (effettiva rappresentatività, finalità statutaria, stabilità e non occasionalità e, in talune circostanze, anche collegamento con il territorio), sono legittimati all’impugnazione a tutela di interessi collettivi, a prescindere da una specifica disposizione legislativa”* (cfr. sent. Sezione III, n. 7850 del 2020).

I richiesti requisiti sussistono nel caso di specie, avuto riguardo:

- quanto alla stabilità e continuità della rappresentatività, alle finalità dello statuto del Coordinamento Nazionale Mare Libero (approvato il 20 ottobre 2019), per cui: *“l’Associazione individua come propria finalità esclusiva la tutela dell’ambiente marino e costiero, e la diffusione di un approccio alternativo dell’Essere Umano, sia inteso come singolo individuo che in tutte le sue differenti formazioni sociali, con il soggetto Mare; questo nuovo rapporto si vuole fondare su alcuni principi cardine: 1. La scoperta di un rapporto di maggiore simbiosi con il Mare, che nasca dalla consapevolezza che l’Uomo sia parte pari alle altre parti della Natura, che in quanto tale possa goderne liberamente, rispettandola, e senza intendersi alcun diritto di sfruttamento, deturpazione e modifica dell’ecosistema; 2. La divulgazione di una cultura politica e amministrativa che tenda a limitare l’impatto antropico sulle coste e sul demanio marittimo o, laddove esso sia necessario, a imporre precisi parametri di salvaguardia e tutela del contesto naturale; 3. La promozione di un modello di gestione delle spiagge, dei litorali, di tutte le attività insistenti sulle coste, sul demanio marittimo, sulle acque territoriali, che privilegi e che tuteli l’erogazione di servizi di reale utilità sociale, nel comune interesse, volti a favorire il contatto delle persone con l’ambiente marino quale luogo di elezione per la condivisione, la riflessione, il benessere, sia individuali che collettive”* e a tal fine che l’Associazione può svolgere l’attività di *“promozione di procedimenti giudiziari, ricorsi, esposti, denunce, rivolti alla tutela dell’ambiente e dei diritti dei fruitori delle spiagge”* (cfr. articolo 4, intitolato *“oggetto e finalità”*);

- quanto al radicamento territoriale, alla presenza nel Coordinamento Nazionale Mare Libero del collettivo napoletano *“Euplea - Cittadini a tutela del Golfo di Napoli”* – di cui fanno parte i ricorrenti Giuliano Esposito e Fiorella Salzano – che è divenuto a tutti gli effetti un associato, giusta verbale n. 6 del 29 novembre 2021 (cfr. anche TAR Napoli, Sez. VII, sentenza n. 4282 del 14 luglio 2023).

## SULL’INFONDATEZZA DEL RICORSO

8. Come si evince dallo svolgimento dei motivi di ricorso, la tesi dei ricorrenti poggia sulla prospettazione per cui la spiaggetta balneabile sita nell’area del “Parco

sommerso della Gaiola”, nella Cala di San Basilio, non sarebbe ricompresa nell’ambito di tutela del Parco.

L’area demaniale in questione, difatti, sostanzialmente sarebbe avulsa dalle ulteriori esigenze di salvaguardia poste a giustificazione del quadro regolatorio degli accessi delineato dagli atti impugnati, laddove solamente per l’area antistante al parco sommerso sarebbero consentite più severe prescrizioni di accesso, come evincibile dallo stesso Decreto istitutivo.

Dunque, le apprestate misure di regolamentazione e contingentamento, oltre a provenire da autorità incompetenti, sarebbero in parte qua del tutto irragionevoli e sproporzionate, ponendo “un limite inaccettabile al diritto fondamentale delle persone di avere libero accesso al mare e di fruire pienamente dei beni comuni rientranti nel demanio marittimo costiero non affidati in concessione a privati”.

Ritiene il Collegio che il complesso quadro censorio è infondato.

8.1 A ben vedere, esso si basa, innanzitutto, su una erronea ricostruzione del regime giuridico di riferimento.

Difatti, l’accordo impugnato, lungi dall’attuare una incompressibile limitazione del diritto al mare libero, opera una delicata e ben adeguata opera di bilanciamento di valori e principi che nella fattispecie concreta vengono contestualmente in rilievo e che trovano tutti fonte di riconoscimento e salvaguardia nell’ordito costituzionale.

8.1.a Da un lato, difatti, vi è l’affermazione della libertà di accesso al mare senza limitazioni, quale fattore reale di contrasto alle diseguaglianze sociali che si svolge attraverso il pieno e libero godimento del patrimonio inestimabile che il mare e la sua possibilità di fruizione in sé rappresentano, in connessione al pieno sviluppo della persona umana e con il diritto alla salute.

Al riguardo si richiama la giurisprudenza condivisa per cui «la spiaggia - comprensiva di tratti di terra prossimi al mare e dell’arenile - presenta una naturale vocazione all’uso generale e diretto, accordato alla collettività, in forza di una ammissione generale implicita nella destinazione, inerente i cosiddetti ‘usi del

mare', tra cui rientra la balneazione, che costituisce una sorta di diritto pubblico soggettivo, attribuito ai componenti della collettività, non solo *uti cives*, ma anche *uti homine*, esperibile *erga omnes* (anche nei riguardi dell'ente cui i beni appartengono), il cui contenuto si esplica, principalmente, nel diritto ad accedere liberamente alla spiaggia senza imposizione di oneri economici, di potersi posizionare ovunque, senza preclusioni, di godere dell'habitat marino e di non dover utilizzare strutture offerte da terzi, che intendono ritrarre utilità economiche dall'offerta dei vari servizi. Si tratta, dunque, di una facoltà di godimento connessa con il diritto alla salute, tutelato dall'art. 32 Costituzione, nonché con esigenze anche di natura 'spirituale ed estetica' (*cfr*: Corte di Cass. Sez. II 6.2.1962 n. 266)» (TAR Calabria, Catanzaro, Sez. I, sentenza n. 333 del 27 marzo 2012).

8.1.b Dall'altro, si pone la necessità di apprestare un sistema di tutele in grado di garantire che il pieno e libero godimento del mare, nella specie, non si traduca in fattore di pregiudizio di altri valori, ambientali, paesaggistici e culturali, e ciò anche in vista del pieno e indistinto godimento del variegato patrimonio racchiuso nell'area protetta in questione da parte dell'intera collettività, anche futura, dunque, salvaguardando analoga possibilità di fruizione per le successive generazioni.

Difatti, nella peculiarità della situazione fattuale, per come innanzi delineata, il riconoscimento di una libertà senza limitazioni, come richiesto dai ricorrenti, costituirebbe, da quanto emerso in atti di causa, oltre che fattore di ostacolo al pieno godimento del mare in condizioni di sicurezza e vivibilità (certamente frustrate in caso di assenza di un proporzionato contingentamento e, dunque, di sovraffollamento), anche fattore di potenziale pregiudizio per le esigenze di preservazione nel tempo dell'intera area per come oggi si presenta, tenuto conto dell'inestricabile intreccio di elementi del patrimonio ambientale, paesaggistico, culturale e archeologico che, nell'ambito del contesto fattuale sopra delineato, si fondono in un indivisibile quadro d'insieme.

8.1.c Osserva il Collegio come in tale cornice, ad una valutazione d'insieme dei beni e valori coinvolti, la conservazione del valore naturalistico, archeologico e

culturale che connota l'identità dell'area protetta deve essere preservata in modo prioritario rispetto alle esigenze di fruizione del mare.

Come sottolineato dalle difese delle avverse parti, in linea con le rappresentate esigenze di bilanciamento valoriale, e, segnatamente, al fine di individuare le più adeguate e proporzionate misure di tutela, il parco è stato suddiviso in una Zona A di Riserva Integrale ed una zona B di Riserva Generale, per un'estensione totale di 41,6 ha. Quest'ultima ospita al suo interno la ridetta area di balneazione pubblica, situata all'interno del porticciolo di Cala S. Basilio, comprendendo anche i relativi territori costieri appartenenti al demanio marittimo, così come previsto dal Decreto istitutivo.

In particolare, l'art. 2 di detto Decreto, nel delimitare l'area del Parco, vi include anche la parte della spiaggetta libera Cala San Basilio, chiaramente precisando che: "Con riferimento alla cartografia allegata al presente decreto, del quale costituisce parte integrante, il Parco sommerso di Gaiola interessa il tratto di mare antistante il promontorio di Posillipo e gli isolotti della Gaiola, delimitato dalla congiungente i seguenti punti, comprendendo anche i relativi territori costieri appartenenti al demanio marittimo (...)". Ciò in linea con quanto già sancito dalla legge quadro sulle aree protette n. 394/91: "I beni del demanio marittimo esistenti all'interno dell'area protetta fanno parte della medesima" (*cf.* art. 19).

A conferma di ciò l'art. 4 del medesimo D.M. pone una serie di divieti generalizzati all'interno di tutto il Parco, chiarendo nondimeno che all'interno delle diverse zone (per quanto ne importa, zona A, di riserva integrale, e zona B, di riserva generale, ove sorge la spiaggetta) sono fatte salve determinate attività, coerentemente declinate in funzione della diversa intensità del regime di tutela che si richiede per ciascuna zona.

Ritiene il Collegio che tali elementi consentano di considerare recessivo l'ancoraggio della censura alla cartografia allegata al Decreto istitutivo, la quale parrebbe non includere la battigia antistante, dovendo invece ribadirsi che le

disposizioni prescrittive del Decreto sono chiaramente volte a delineare un sistema di salvaguardia esteso all'intero Parco, certamente comprensivo anche delle aree demaniali e, dunque, anche della piccola spiaggia in questione, propendendo a tal fine per un modello di gestione condivisa tra le diverse autorità in vario modo competenti, in una visione unitaria della tutela da apprestare.

Ciò in linea anche con le finalità perseguite dal Parco sommerso, come delineate dall'art. 3 del suddetto Decreto (di tutela ambientale e archeologica dell'area; di valorizzazione, anche per finalità sociali e occupazionali, delle risorse ambientali, storiche, archeologiche e culturali della zona; di diffusione e divulgazione della conoscenza dell'ecologia e della biologia degli ambienti marini e costieri e del patrimonio archeologico sommerso dell'area; di effettuazione di programmi di carattere educativo nonché di programmi di studio e ricerca scientifica nei settori dell'ecologia, della biologia marina, della tutela ambientale e dell'archeologia), che vi include la promozione di uno sviluppo socio-economico compatibile con le rilevanze storico- naturalistico-paesaggistiche dell'area, a tal fine stabilendo che *“la disciplina delle attività relative alla canalizzazione dei flussi turistici, alle visite guidate e ai mezzi di trasporto collettivi, potrà prevedere che le predette attività vengano svolte prioritariamente dai cittadini residenti e da imprese avente sede nei Comuni ricadenti nell'area”*.

Inoltre, in base all'art.11 della L. 394/91 l'Ente gestore deve regolamentare, tra le altre cose anche: c) il soggiorno e la circolazione del pubblico con qualsiasi mezzo di trasporto; d) lo svolgimento di attività sportive, ricreative ed educative; dove rientrano l'accesso e la balneazione.

Non coglie nel segno, dunque, la censura per cui gli atti impugnati finirebbero per limitare ingiustificatamente e irragionevolmente il principio del libero accesso al mare, posto che le restrizioni previste per l'area demaniale, inserita altresì in un'area protetta, giustifica ampiamente la regolamentazione prevista la quale, come visto, nemmeno si pone come restrizione del diritto al mare, ponendo anzi le condizioni affinché tutti possano avervi accesso e possibilità di fruizione in

condizioni di parità e senza discriminazioni, oltre che in condizioni di sostenibilità e sicurezza.

Dunque, risultano del tutto ragionevoli e motivate le misure di contingentamento previste, le quali, in particolare, a fronte di una piccola spiaggia avente un'estensione di soli 420 mq, consente, nei periodi di maggiore affollamento, l'accesso contingentato di 400 persone al giorno, su due turni di massimo 200 persone, previa prenotazione sulla piattaforma dedicata, per un massimo di tre accessi settimanali per persona, con libero accesso per i diversamente abili e gli ultrasessantenni.

8.2 Le superiori considerazioni consentono certamente di superare le ulteriori doglianze afferenti alla asserita incompetenza del soggetto gestore del Parco a regolare gli accessi anche alla spiaggetta, erroneamente ritenuta esterna al parco marino protetto, in quanto, come visto, attraverso il ridetto accordo sottoscritto tra le parti interessate alla tutela dell'area si è data piena e coerente applicazione da parte del Gestore alle regole di salvaguardia del Parco, comprendente la gestione degli accessi alla spiaggia libera attrezzata di S. Basilio.

In tal senso, va anche sottolineato che il secondo comma dell'articolo 2 del Decreto istitutivo 7 agosto 2002 chiarisce il profilo della necessaria collaborazione tra Enti come modello di attività amministrativa finalizzata alla gestione dei beni del demanio marittimo ricompresi nel parco marino (cfr. art. 2, comma 2, per cui "I provvedimenti relativi all'utilizzazione e all'amministrazione del demanio ricompreso all'interno del Parco sommerso di Gaiola sono adottati dall'amministrazione competente, sentito l'Ente preposto alla gestione del medesimo Parco, individuato ai sensi dell'art. 5 del presente decreto").

Ne consegue che l'accordo impugnato è pienamente coerente con il dettato normativo, sia sotto il profilo contenutistico sia sotto quello delle competenze gestorie, correttamente condivise tra Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno Centrale (nella cui circoscrizione territoriale ricade la zona in questione e che

sarebbe, pertanto, già competente ad esercitarle in via esclusiva) e Centro Studi Interdisciplinari Gaiola Onlus (Ente gestore del parco), nell'alveo della generale competenza funzionale del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

8.3 Ciò posto, venendo alle censure spiegate avverso le ordinanze comunali nn. 52/2020 e 766/2010, il Collegio ritiene di poter tralasciare i rilievi officiosi di inammissibilità, fondati sulla considerazione della loro intempestiva impugnazione benché atti presupposti dotati di autonoma e immediata lesività.

Difatti, per quanto sin qui esposto, va rimarcata nel merito la piena competenza del Comune ad adottare la prima ordinanza n. 766/2010, con cui, in linea con il quadro regolatorio sopra tratteggiato, si è disposto il posizionamento del cancello che delimita l'accesso alla spiaggia pubblica di Cala San Basilio, essendo l'ente preposto alla gestione delle strade comunali. Peraltro, come anche ben rimarcato dalla difesa comunale, ai tempi della prima ordinanza del 2010 la Soprintendenza era l'ente gestore preposto alla tutela del Sito archeologico della Gaiola, nonché area marina protetta, come chiarito dal medesimo decreto istitutivo del 2002 che all'art. 5, comma 2 dispone: "2. Sino all'affidamento in gestione di cui al precedente comma 1, il Parco sommerso di Gaiola è affidato provvisoriamente in gestione alla Soprintendenza per i beni archeologici delle province di Napoli e Caserta ...".

Analogamente va detto circa i rilievi appuntati contro la successiva Ordinanza della I municipalità del Comune di Napoli che nel 2020 ha regolamentato l'accesso e la gestione del cancello, affidandola al soggetto gestore del Parco Sommerso Gaiola, autorizzandolo a disporre l'apertura e la chiusura. In particolare, ve rimarcato che detta ordinanza ha trovato la sua motivazione in motivi di ordine pubblico, tutela e sicurezza, che, pur esplose in relazione al periodo pandemico sono state rappresentate come esigenze ataviche nella gestione e fruizione dell'area, e, peraltro, non venute meno dopo il Covid.

Dunque, appare del tutto plausibile e proporzionata la scelta di perseguire in un modello di gestione dell'area protetta, a fronte della valutazione positiva del

modello di gestione degli accessi all'area demaniale, in relazione ai risultati conseguiti in termini di miglioramento delle condizioni di fruibilità, sicurezza, decoro igiene e vivibilità della spiaggia, collocata nel peculiare contesto di un Parco protetto, di rara amenità.

Anche le censure di illegittimità di tali ordinanze comunali, dunque, sono respinte in quanto infondate.

9. Infine, vanno rigettate le censure di violazione delle regole di evidenza pubblica applicabili alle concessioni di beni demaniali, degli atti relativi all'affidamento in gestione dell'Area Marina Protetta del parco sommerso Gaiola al Centro Studi Interdisciplinari Gaiola Onlus, da parte del Ministero dell'Ambiente.

Invero, l'affidamento è avvenuto in aderenza alla specifica disciplina normativa delle Aree Marine Protette affidate dal Ministro dell'Ambiente a enti pubblici, istituzioni scientifiche o associazioni ambientaliste riconosciute, sentiti la Regione e gli Enti locali territorialmente interessati (*cf.* L. n. 979/1982, n. 394/1991, n. 426/1988) nonché, per l'Area della Gaiola, acquisito anche il "concerto" del Ministero della Cultura (*cf.* L. n. 388/2000).

Dunque, come visto, tale competenza è prevista già a monte dalla normativa di settore e, comunque, risponde al merito della scelta discrezionale dell'ente, funzionale alla attuazione di un ragionevole modello di efficienza, oltre che di specifica competenza tecnica e istituzionale, la decisione di affidare al Gestore del Parco sommerso l'attuazione della regolamentazione di quello specifico bene demaniale; scelta che è, dunque, solo a torto contestata dalla parte ricorrente.

La fattispecie all'esame, come evidente, è lungi dall'essere assimilabile all'istituto della concessione demaniale con la quale, come noto, il bene pubblico viene sottratto all'uso generale e affidato ad un privato, che lo utilizza quale elemento produttivo della propria attività d'impresa, a fronte del versamento di un canone. Il concessionario è pertanto autorizzato, nei limiti posti dalla legge e dall'atto concessorio, a sfruttare economicamente il bene demaniale, per trarne un guadagno

personale: nulla di paragonabile, pertanto, ai compiti attribuiti all'Ente gestore del parco, piuttosto incaricato dello svolgimento di un pubblico servizio.

Dunque, con l'accordo di collaborazione, l'autorità demaniale e il Comune di Napoli hanno attribuito al soggetto gestore i seguenti compiti: "predisporre un sistema di prenotazione on line raggiungibile sul sito web istituzionale [www.areamarinaprotettaaiola.it](http://www.areamarinaprotettaaiola.it)"; "effettuare l'apertura e chiusura del sito attraverso il proprio personale di custodia secondo gli orari stabiliti" (dopo aver precisato) che "gli orari di apertura al pubblico saranno allineati agli orari di servizio del personale di custodia del Parco sommerso"; "garantire attraverso il proprio personale il rispetto delle modalità di accesso e fruizione dell'area secondo le modalità definite"; "curare la realizzazione di apposita cartellonistica informativa relativa al presente accordo di fruizione sostenibile dell'area, il decoro dell'area e la manutenzione dei corridoi di sicurezza"; curare il decoro della spiaggia mediante la predisposizione di corsie di sicurezza, cura del verde; svolgere le attività di pulizia e decoro dell'area di balneazione pubblica in collaborazione con il Comune di Napoli; mettere a disposizione di anziani e famiglie con bambini, durante il periodo estivo, ombrelloni da spiaggia; predisporre un'area ludico-didattica attrezzata con panchine e giochi per i più piccoli; mettere a disposizione dei bagnanti un punto di ricarica d'acqua per borracce; realizzare con i propri esperti attività ludico-didattiche a tema marino a beneficio delle famiglie che fruiscono dell'area balneare. E' evidente che non è stata attribuita l'area in concessione al soggetto Gestore, il quale, piuttosto, agendo quale *longa manus* delle amministrazioni pubbliche interessate, assicura servizi alla collettività, garantendo che la fruizione della spiaggetta libera attrezzata al suo interno, a fini di balneazione ed eleoterapici, avvenga senza pregiudizio per le esigenze di tutela del Parco marino protetto, con contingentamento degli accessi e monitoraggio continuo dell'area nelle ore di apertura al pubblico.

10. Le superiori considerazioni consentono di respingere tutte le analoghe censure dedotte con i motivi aggiunti, ivi incluso l'ultimo motivo, con cui è dedotta la

contrarietà dell'ultima delibera adottata dalla giunta del Comune di Napoli al principio della libera fruibilità dei beni comuni (cfr., in particolare, le motivazioni espresse al paragrafo 8.1.a-c, alle quali si fa rinvio).

11. In conclusione, il ricorso, come integrato da motivi aggiunti, è respinto.

Le questioni appena vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 3225/2017; n. 3229/2017; Cassazione civile, Sez. V, n. 7663/2012). Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

12. Sussistono giusti motivi per compensare integralmente le spese di lite tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania – Napoli (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 17 aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Maria Laura Maddalena, Presidente

Maria Grazia D'Alterio, Consigliere, Estensore

Viviana Lenzi, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Maria Grazia D'Alterio**

**IL PRESIDENTE**  
**Maria Laura Maddalena**

**IL SEGRETARIO**