



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

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 3351 del 2024, proposto da

Coordinamento Nazionale Mare Libero - a.p.s., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e Giuliano Esposito, rappresentati e difesi dall'avvocato Bruno De Maria, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Napoli, in via Giovanni Bausan n. 1;

contro

Autorità di Sistema Portuale Mar Tirreno Centrale, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Capitaneria di Porto di Napoli, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Napoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico legale in Napoli, in via A. Diaz n. 11;

Comune di Napoli, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Andreottola e Bruno Crimaldi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto in Napoli, in piazza Municipio - Palazzo San Giacomo, presso la sede dell'Avvocatura municipale;

nei confronti

Bagno Elena s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Rinaldi e Simona Scatola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso il loro studio in Napoli, in via Generale Giordano Orsini n. 30;

Ideal s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Luca Tozzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Napoli, in via Toledo n. 323;

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia:

a) della delibera del Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale

n. 139 del 10 maggio 2024, avente a oggetto *“approvazione Accordo di Collaborazione tra AdSP Mar Tirreno Centrale, Comune di Napoli, Bagno Elena S.r.l. e Bagno Ideal S.r.l., per la fruizione della spiaggia libera tra Palazzo Donn'Anna ed il limite della concessione demaniale del Bagno Ideal S.r.l.”*;

b) dell'accordo di collaborazione tra l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale, il Comune di Napoli, la Bagno Elena s.r.l. e la Bagno Ideal s.r.l. *“per la fruizione della Spiaggia libera ricompresa tra il Palazzo Donn'Anna ed il limite della concessione demaniale del Bagno Ideal s.r.l.”* allegato alla predetta delibera, con durata fino al 30 settembre 2024;

c) della delibera della Giunta del Comune di Napoli n. 241 del 18 giugno 2024 avente a oggetto *“Gestione in sicurezza ed ecosostenibile degli arenili pubblici nel corso della stagione balneare 2024 - Accordi di collaborazione, ai sensi dell'art. 15 della legge 241/1990 e dell'art. 119 del TUEL 267/2000, tra l'autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno centrale, il Comune di Napoli e la Bagno Sirena S.r.l. e tra l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno centrale, il Comune di*

Napoli, la Bagno Ideal S.r.l. e la Bagno Elena S.r.l. - atto senza impegno di spesa”, e dei suoi allegati;

nonché di tutti gli atti presupposti, conseguenti o comunque connessi, ancorché ignoti ai ricorrenti, ed espressamente – ove e per quanto occorra – quelli menzionati dai provvedimenti innanzi indicati sub a), b) e c), che qui di seguito si indicano: d) il verbale della riunione del 22 maggio 2023 tra l’Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale, il Comune di Napoli, la Capitaneria di Porto, la Bagno Elena s.r.l. e la Ideal s.r.l. (il cui contenuto non è noto ai ricorrenti); e) la nota del Comune di Napoli PG/2023/446345 del 29 maggio 2023 (il cui contenuto non è noto ai ricorrenti) con cui il Servizio Tutela del Mare dell’Ente ha comunicato la stima effettuata per gli accessi alle spiagge libere di “Donn’Anna” e “Delle Monache”;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell’Autorità di Sistema Portuale Mar Tirreno Centrale, del Comune di Napoli, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Capitaneria di Porto di Napoli, della Bagno Elena s.r.l. e della Ideal s.r.l.;

Vista la domanda di sospensione dell’esecuzione dei provvedimenti impugnati, presentata in via incidentale dalla parte ricorrente;

Visto l’articolo 55 del codice del processo amministrativo;

Visti tutti gli atti della causa;

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 24 luglio 2024 la dott.ssa Valeria Ianniello e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

PREMESSO che:

1) con le impuginate delibere n. 139 del 10 maggio 2024 dell’Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale e n. 241 del 18 giugno 2024 della Giunta del Comune di Napoli, è stato approvato l’*Accordo di collaborazione finalizzato a garantire una fruizione pubblica, sicura ed ecosostenibile dell’area di balneazione*

pubblica presente all'interno della spiaggia libera ricompresa tra Palazzo Donn'Anna ed il limite della concessione demaniale del Bagno Ideal S.r.l., stipulato ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 241 del 1990 e dell'articolo 119 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (richiamati nelle premesse);

2) con tale accordo, si prevede:

- l'accesso alla spiaggia libera attraverso i cancelli di accesso al Bagno Elena e al Bagno Ideal;
- il contingentamento degli accessi alla spiaggia libera, da effettuare con personale delle concessionarie dei due stabilimenti limitrofi, fino al raggiungimento del numero massimo di 25 ingressi per ciascuno dei due accessi;
- l'orario di accesso, da far rispettare dal personale delle concessionarie, dalle ore 8:00 alle ore 17:30;
- la possibilità di accesso dei minori di età solo se accompagnati da un adulto;
- un sistema di prenotazione *online* (ogni giorno per il successivo, con accesso entro le ore 13:00), predisposto dalle concessionarie, che consenta: un massimo di n. 3 prenotazioni settimanali per un massimo di 3 ingressi ciascuna; la riserva del 5% dei posti disponibili (2,5 in totale) a categorie protette e anziani che potranno accedere senza prenotazione *online* (senza ulteriori specificazioni);

RICHIAMATI i principi e le norme vigenti nella materia in discussione (già ribaditi in precedenti pronunce della Sezione), in particolare evidenziando che:

- la giurisprudenza ha sancito la riconducibilità del demanio marittimo alla categoria dei beni pubblici il cui libero godimento afferisce alla tutela della personalità umana e del suo corretto svolgimento nell'ambito dello Stato sociale, e *"l'esigenza interpretativa di "guardare" al tema dei beni pubblici oltre una visione prettamente patrimoniale - proprietaria per approdare ad una prospettiva personale - collettivistica"*, alla luce degli articoli 2, 9 e 42 della Costituzione (Sezioni Unite civili, sentenza n. 3665 del 2011; in termini, *ex multis*, Consiglio di Stato, sezione sesta, ordinanza n. 2543 del 2015; Consiglio di Giustizia

Amministrativa per la Regione siciliana, sentenza n. 990 del 2022);

- il Legislatore ha più volte affermato la necessità di garantire il diritto libero e gratuito di accesso e di fruizione della battigia, anche ai fini di balneazione, anche in caso di arenile dato in concessione (articolo 03, comma 1, lettera e, del decreto-legge n. 400 del 1993, convertito in legge n. 494 del 1993; articolo 1, comma 254, della legge n. 296 del 2006; articolo 11, comma 2, della legge n. 217 del 2011; articolo 4, comma 2, della legge n. 118 del 2022);

RITENUTO, alla luce di quanto sopra, che il ricorso sia assistito da sufficienti elementi di possibile fondatezza, con particolare riferimento ai profili (di difetto d'istruttoria e di motivazione e di sviamento di potere) di seguito evidenziati;

RILEVATA la necessità che venga valutata – nella scelta delle misure da adottare – la mancanza di “*forme di conflitto di interesse tra l'attività pubblica e quella privata*”, stante la prossimità dei tratti di spiaggia di pertinenza dei concessionari rispetto alla spiaggia libera oggetto della contestata regolamentazione, così come espressamente previsto dall'articolo 43 della legge 27 dicembre 1997 n. 449, assai volte richiamato dall'articolo 119 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

RILEVATO, altresì, che:

a) nei provvedimenti si fa generico riferimento alla “*necessità di garantire condizioni di fruizione in sicurezza dell'arenile pubblico, ad accesso libero e gratuito, a causa del sovraffollamento*”, senza che ciò venga messo in correlazione né con il numero chiuso né con l'orario di accesso e di chiusura;

b) non viene chiarito se i rischi per la sicurezza derivino dalla conformazione fisica della spiaggia, nel qual caso analoghe necessità si porrebbero per le porzioni di litorale date in concessione, ovvero da timori per l'ordine pubblico, per la cui tutela esistono tuttavia strumenti diversi (*e.g.* presidi delle forze dell'ordine); deve, al riguardo, essere ribadito che l'Amministrazione non può giustificare la scelta di adottare un provvedimento che riduce sostanzialmente, per i privati, il godimento di un bene connesso a un interesse di rilevanza costituzionale, anziché “*farsi carico,*

con gli strumenti che l'ordinamento mette a disposizione, di individuare le modalità con cui la fruizione del mare possa essere accessibile a tutti, garantendo contemporaneamente la tutela del paesaggio e dell'ambiente" (Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, sentenza n. 990 del 2022, cit.);

c) i provvedimenti penalizzano proprio le fasce più deboli della popolazione: le famiglie numerose (stante il limite dei tre ingressi prenotabili giornalmente); le persone che non hanno accesso alle tecnologie; gli anziani e i bambini, che non possono stare in spiaggia nelle ore più calde (mentre il limite orario è posto alle 17:30); i minori di età, precludendo loro l'accesso alla spiaggia libera pure se già in età per circolare o persino viaggiare da soli;

d) il diritto di accesso libero e di fruizione della battigia (anche ai fini di balneazione), sancito dalla legge, vige finanche nelle aree oggetto di concessione demaniale;

RITENUTO, alla luce di tutto quanto sopra, di dover accogliere l'istanza cautelare ai fini del riesame – da parte delle Amministrazioni competenti – dei provvedimenti impugnati, nel termine di quindici giorni dalla comunicazione o notificazione della presente ordinanza;

RITENUTO, tuttavia, nelle more del disposto riesame, di non sospendere l'efficacia dei provvedimenti medesimi, in considerazione comunque della rilevanza dell'interesse alla "*gestione in sicurezza ed ecosostenibile degli arenili pubblici*", perseguita dall'Amministrazione, per la quale allo stato non sono stati predisposti strumenti alternativi;

Ritenuto, infine, di fissare, per la trattazione di merito del ricorso, l'udienza pubblica del 18 dicembre 2024, rinviando a tale sede anche la pronuncia sulle spese della presente fase;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Settima):

a) accoglie l'istanza cautelare ai soli fini del riesame, nei sensi e termini di cui in motivazione;

b) fissa per la trattazione di merito del ricorso l'udienza pubblica del 18 dicembre 2024.

Spese al definitivo.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria del Tribunale, che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 24 luglio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Michelangelo Maria Liguori, Presidente

Valeria Ianniello, Consigliere, Estensore

Viviana Lenzi, Consigliere

L'ESTENSORE
Valeria Ianniello

IL PRESIDENTE
Michelangelo Maria Liguori

IL SEGRETARIO