



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 3588 del 2025, proposto da Associazione di Promozione Sociale Coordinamento Nazionale Mare Libero – Aps, Giuliano Esposito, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Bruno De Maria, con 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;

Ministero dell'Interno, U.T.G. - Prefettura di Napoli, Comitato Provinciale per L'Ordine e La Sicurezza Pubblica di Napoli, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Capitaneria di Porto di Napoli, Autorita' di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale Napoli, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale Napoli, domiciliataria ex lege in Napoli, via Diaz 11;

nei confronti

Bagno Elena S.r.l., rappresentato e difeso dall'avvocato Simona Scatola, con domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, via G.G. Orsini n. 30;

Ideal S.r.l., rappresentato e difeso dall'avvocato Luca Tozzi, con domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, via Toledo 323;

per l'annullamento

a) della delibera del Commissario Straordinario dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale n. 205 del 6.6.2025 recante all'oggetto "approvazione schema accordo di collaborazione tra AdSP Mar Tirreno Centrale, Comune di Napoli e Bagno Elena s.r.l., per la fruizione della spiaggia libera ricompresa tra Palazzo Donn'Anna e il limite della concessione demaniale di Bagno Ideal s.r.l."; b) dell' "Accordo di collaborazione per l'ordine e la sicurezza pubblica e l'ecosostenibilità della fruizione del tratto di spiaggia libera ricompreso tra Palazzo Donn'Anna e il limite della concessione demaniale di Bagno Ideal s.r.l." tra l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale, il Comune di Napoli, la società Bagno Elena s.r.l. e la società Bagno Ideal s.r.l. allegato alla delibera del Commissario Straordinario dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale n. 205 del 6.6.2025, che lo ha approvato, successivamente sottoscritto dalle parti; c) della delibera della Giunta del Comune di Napoli n. 251 del 5.6.2025 recante all'oggetto "Nota della Prefettura di Napoli prot. n. 192569 del 12 maggio 2025: ordine e sicurezza pubblica della fruizione delle spiagge libere cittadine nella stagione balneare 2025 – approvazione degli accordi di collaborazione tra Comune di Napoli, Autorità di Sistema portuale del Mar Tirreno Centrale e: 1) società Bagno Sirena srl; 2) società Bagno Ideal srl e Bagno Elena srl – atto senza impegno di spesa", e dei suoi allegati; d) della nota della Prefettura – U.T.G. di Napoli prot. n. 192569 del 12.5.2025, acquisita dal Comune di Napoli al prot. n. 435977 del 13.5.2025, recante all'oggetto "Regolamentazione accessi spiagge libere"; e) della delibera del Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale

n. 17 del 23.1.2025; f) della delibera del Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale n. 132 del 9.5.2024; g) dell'atto di concessione provvisoria rilasciato dall'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale alla società Bagno Elena s.r.l. n. 112 del registro delle concessioni dell'anno 2024, reg. prot. n. 649 (i cui contenuti sono ignoti ai ricorrenti) e dell'atto di analogo – i cui estremi sono ignoti ai ricorrenti – dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale di estensione, ancorché provvisoria, della durata della concessione della Società Ideal s.r.l. del tratto di litorale di Posillipo su cui questa conduce l'attività di stabilimento balneare a seguito della entrata in vigore della entrata in vigore del D.L. n. 131/2024, art. 1; h) di tutti gli atti, ancorché ignoti ai ricorrenti, presupposti, conseguenti o comunque connessi ai provvedimenti innanzi indicati sub a), b), c), d), e), f) e g), tra i quali espressamente: h.1) il verbale della riunione del Comitato Provinciale per l'Ordine e la sicurezza pubblica tenutasi in data 9.5.2025 nella parte in cui è stato ritenuto necessario disciplinare l'accesso alle spiagge libere della città anche attraverso il contingentamento delle numero delle persone; h.2) il verbale della riunione del comitato di sicurezza presso la Prefettura di Napoli in data 18.5.2022; h.3) il verbale della riunione del 20.5.2025 nel corso della quale le società Bagno Elena s.r.l. e Ideal s.r.l. hanno manifestato la propria disponibilità a collaborare con il Comune di Napoli; h.4) la nota del Comune di Napoli PG/2023/446345 del 29.5.2023 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”.

Visto l'art. 60 c.p.a.;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 11 settembre 2025 la dott.ssa Maria Laura Maddalena e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

L'associazione ricorrente, agendo a tutela del diritto al libero accesso al mare da parte dei componenti della collettività, impugna, con il presente ricorso, la delibera del Commissario Straordinario dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale n. 205 del 6.6.2025, e la delibera di Giunta Comunale n. 251 del 5.6.2025 con la quale è stata disposta "l'approvazione schema accordo di collaborazione tra AdSP Mar Tirreno Centrale, Comune di Napoli e Bagno Elena s.r.l., per la fruizione della spiaggia libera ricompresa tra Palazzo Donn'Anna e il limite della concessione demaniale di Bagno Ideal s.r.l.", grazie al quale:

è stato stabilito un contingentamento di persone che può accedere quotidianamente alla spiaggia e finanche alla sua battigia (n. 60 persone al giorno);

l'ingresso è consentito solo a chi sia riuscito ad acquisire una prenotazione attraverso una piattaforma "on line" gestita dai concessionari;

è stato imposto un limite massimo di ingressi settimanali (n. 3) per ciascuna persona;

sono state previste penalità a carico di chi non si presenti in spiaggia dopo aver prenotato;

è stata, di fatto, affidata la gestione del bene ai concessionari dei lidi privati a pagamento ad esso adiacenti;

sono stati imposti orari di apertura e chiusura del bene demaniale (8,30/17,30).

Espone parte ricorrente che le misure oggetto della impugnata delibera reitererebbero in gran parte quelle adottate nel 2024, ritenute illegittime dall'ordinanza cautelare n. 1498 del 30.7.2024 di questa Sezione.

A differenza di quanto avvenuto nel 2024, tuttavia, l'adozione di dette misure è

stata preceduta da una interlocuzione tra il Prefetto e il Sindaco di Napoli. Infatti, con nota prot. n. 192569 del 12.5.2025, acquisita dal Comune di Napoli al prot. n. 435977 del 13.5.2025, il Prefetto ha informato il Sindaco che il Comitato Provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica di Napoli – di cui il medesimo Sindaco è membro di diritto– nella riunione del 9.5.2025 aveva discusso della “problematica degli accessi alle spiagge libere della città” e della “regolamentazione degli stessi finalizzata a prevenire possibili situazioni di degrado e di danni ambientali determinate dall'elevato afflusso di persone”. Il Prefetto ha riferito al Sindaco che nella indicata riunione del Comitato “si è concordemente ritenuto necessario disciplinare l'accesso alle spiagge libere della città, anche attraverso il contingentamento del numero delle persone”, sottoponendo “la tematica all'attenzione di codesto Ente” e pregandolo “di voler valutare l'adozione di iniziative e provvedimenti volti a regolamentare l'accesso degli utenti delle spiagge libere del capoluogo nelle modalità ritenute più idonee a garantire la pubblica e privata incolumità ed evitare possibili rischi per l'ordine e la sicurezza pubblica”.

Pertanto, la Giunta Comunale ha adottato la impugnata delibera n. 251 del 5.6.2025 con la quale ha approvato il testo degli accordi di collaborazione, imponendo nuovamente il contingentamento degli accessi alle sole spiagge libere di Posillipo. Infine, anche il Commissario straordinario dell'AdSP, con suo provvedimento n. 205 del 6.6.2025, ha approvato l'accordo di collaborazione che ha disciplinato l'uso della spiaggia libera di Donn'Anna per la stagione balneare del 2025.

Il ricorso è articolato in vari motivi di doglianza per violazione di legge ed eccesso di potere.

Parte ricorrente ha formulato in calce al ricorso richiesta di abbreviazione dei termini ex art. 53 c.p.a..

Con decreto n. 233/2025, il Presidente ha respinto la domanda di abbreviazione del termine, rappresentando che, anche concedendo la massima abbreviazione possibile (ovvero fino alla metà), non sarebbe stato possibile celebrare l'udienza camerale in

data 24 luglio 2025, in quanto “non vi sarebbe dalla data di notifica del ricorso (14 luglio) il rispetto dei 10 giorni liberi (in quanto i 10 giorni verrebbero a scadere il 24 luglio, dovendo conseguentemente l’udienza essere fissata il giorno successivo alla scadenza del decimo giorno e cioè il 25 luglio)”.

Parte ricorrente ha dunque presentato in data 16/07/2025 domanda di adozione di misure cautelari monocratiche.

Il Comune di Napoli e la società Bagno Elena hanno fatto richiesta di audizione prima dell’adozione del decreto cautelare.

Con decreto n. 235 del 2025, il Presidente ha fissato per l’audizione delle parti la data di lunedì 21 luglio 2025 ore 11.

All’esito dell’audizione, il Presidente ha adottato il decreto n. 240/2025, nel quale ha rilevato quanto segue: *“Considerato che nel corso dell’audizione tutte le parti hanno preso la parola ed esposto le rispettive posizioni e che inoltre l’avvocato Messina ha precisato che le pulizie della spiaggia avvengono per la porzione della spiaggia data in concessione dalle ore 17.30 in poi e per la porzione di spiaggia pubblica la mattina presto, ad opera di personale del Comune;*

Rilevato altresì che l’avv. De Maria ha rilevato che la spiaggia del Palazzo Donn’Anna ha un accesso autonomo mentre per quanto riguarda l’accesso alla spiaggia delle Monache ha invocato l’art. 1161 del codice della navigazione con riferimento ai vincoli cui è assoggettata la proprietà privata nelle zone prossime al demanio marittimo;

Rilevato che l’avv. Tozzi ha sul punto segnalato che non risultano servitù di passaggio pubbliche per l’accesso alla spiaggia delle monache;

Considerato che il difensore del Comune ha chiesto un breve termine di due giorni per produrre della documentazione e che tutte le parti hanno reso il proprio consenso su tale richiesta, chiedendo un breve termine per controdeduzioni;

Ritenuto pertanto di accordare al Comune di Napoli il termine fino alle ore 12 del giorno 23 luglio 2025 per la produzione di documentazione e di fissare l’ulteriore

termine delle ore 12 del giorno 24 luglio 2025 per eventuali brevi note di controdeduzione, aventi unicamente oggetto la produzione documentale effettuata; Ritenuta altresì l'opportunità di chiedere, nelle more, alla Autorità di Sistema portuale e al Comune di Napoli ulteriori e documentati chiarimenti sulle modalità di accesso alla spiaggia delle Monache e sulla eventuale esistenza di servitù pubbliche per l'accesso all'area demaniale, assegnando il medesimo termine delle ore 12 del giorno 23 luglio 2025;”.

La Prefettura ha quindi depositato in data 22.7.2025: - nota del Presidente di Confcommercio, acquisita al prot. n. 178741 del 02/05/2025; - verbale (stralcio) della riunione del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica del 9 maggio u.s.; - nota della Prefettura prot. n. 192569 del 12/05/2025, indirizzata al Comune di Napoli.

Ha inoltre depositato una memoria nella quale ha rilevato che, nella vicenda sub iudice, non ha adottato alcun provvedimento di contingentamento degli accessi alle spiagge libere, avendo svolto esclusivamente una funzione di prevenzione, a tutela degli interessi superindividuali dell'ordine e della sicurezza pubblica, limitandosi ad invitare il competente Comune di Napoli all'adozione di iniziative e provvedimenti di competenza. Ha pertanto eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva – atteso che i provvedimenti che hanno disposto le misure impugnate sono stati adottati da altri Enti, nell'esercizio delle rispettive competenze – e chiesto comunque il rigetto del ricorso.

Il Comune ha depositato, in data 23 luglio 2025, una serie di documenti e in data 24 luglio una memoria, chiedendo il rigetto dell'istanza cautelare, nonché del ricorso.

Il Ministero ha depositato, in data 23 luglio 2025, una memoria, chiedendo il rigetto della istanza cautelare.

Anche la società Ideal, in data 24 luglio, ha depositato una memoria, chiedendo il rigetto dell'istanza cautelare.

Infine, sempre in data 24 luglio, l'associazione ricorrente ha depositato una memoria, contenente le proprie controdeduzioni, corredata da documenti (la

schermata di prenotazione delle spiagge), e ha chiesto l'accoglimento della sua istanza cautelare.

Acquisiti i documenti e i chiarimenti richiesti, con decreto n. 1746 del 25 luglio 2025, il Presidente ha accolto in parte l'istanza di tutela cautelare monocratica statuendo che:

“Richiamati i principi espressi dalla ordinanza di questa Sezione n. 1498/2024 in analogo vicenda e partitamente: “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 pertanto che una compressione del diritto alla fruizione del demanio marittimo da parte della collettività può essere giustificata solo in presenza di esigenze di tutela di altri valori ambientali, paesaggistici e culturali (cfr. TAR Campania, sez. VII, 17 luglio 2025, n. 5362) ovvero per comprovate esigenze di ordine pubblico e sicurezza pubblica;

Ritenuto che, nei limiti della valutazione cautelare ante causam, tenuto conto delle esigue dimensioni delle spiagge del Palazzo Donn'Anna, l'esigenza di evitare il sovrappollamento nel periodo estivo al fine di garantire condizioni di fruibilità delle spiagge, nel rispetto della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico, possa giustificare la scelta della amministrazione di prevedere un contingentamento degli ingressi nelle ore di maggiore afflusso;

Ritenuto che analoga esigenza, tuttavia, non si ravvisa nelle ore serali (dalle 17.30 in poi) posto che lo stesso accordo impugnato (“gli orari di fruizione della spiaggia pubblica, per le motivazioni di cui sopra, sono necessariamente vincolati a quelli dei lidi privati.”) esplicita come la ragione della previsione di un orario di chiusura sia dovuto unicamente alle esigenze del concessionario, in quanto gli stabilimenti balneari incaricati di verificare l'accesso dei bagnanti chiudono a questa medesima ora;

Ritenuto che tale previsione non si giustifichi nemmeno per consentire la pulizia della spiaggia pubblica che avviene, come dichiarato nel corso dell'audizione e confermato nelle memorie depositate, nelle prime ore della mattina da parte di personale del Comune;

Considerato altresì che le ragioni di sicurezza evidenziate nell'accordo e concernenti la circostanza che l'ingresso del bagno Ideal “rappresenta, in caso di emergenza, prima via di esodo” non appaiono idonee a giustificare la chiusura delle spiagge pubbliche nelle ore serali, in cui la presenza dei bagnanti, per espressa ammissione di alcune delle parti presenti alla audizione, è naturalmente scemata, anche in considerazione dell'orientamento delle spiagge;

Ritenuto che sussista il periculum in mora che non consenta nemmeno di attendere la prima camera di consiglio utile, posto che la stagione balneare è in corso e che i provvedimenti impugnati sono destinati a produrre effetti fino al 30 settembre 2025;

Ritenuto, pertanto, che deve essere interinalmente sospesa la previsione della chiusura delle spiagge alle ore 17.30, potendo l'amministrazione eventualmente

prevedere, mediante proprio personale, altre forme di chiusura in ora più tarda, ove ritenuto necessario, per comprovate esigenze di pubblico interesse;

Rilevato, inoltre, quanto al coinvolgimento dei concessionari nelle operazioni di prenotazione e di vigilanza dell'accesso alle spiagge pubbliche che l'accordo prevede espressamente "Il Comune di Napoli si impegna a: 1) supportare il contingentamento degli accessi a monte mediante proprio personale e/o soci cooperatori;"

Rilevato che il Comune, nella nota del 21 luglio 2025 depositata agli atti, ha dichiarato di non aver mai dovuto svolgere tali attività di supporto;

Ricordato che il Bagno Elena risulta allo stato privo di idoneo titolo concessorio (cfr. 02614/2025 sez. VII del Consiglio di Stato);

Ritenuto pertanto che, in attuazione dell'accordo come sopra riportato e tenuto conto comunque del fatto che, trattandosi di spiaggia pubblica, spetta all'ente locale in prima battuta la responsabilità della sua gestione, il Comune (mediante suo personale o soci cooperatori) sia tenuto a garantire la correttezza delle operazioni di contingentamento, mediante gli adeguati controlli e verifiche, anche facendosi carico direttamente delle attività in questione laddove necessario, attivandosi nel più breve tempo possibile a tal fine;

Ritenuta l'opportunità, ai fini della decisione collegiale della causa, di acquisire nelle more dal Comune di Napoli da Bagno Elena e Bagno Ideal dettagliate informazioni circa:

il numero delle persone con disabilità, di età avanzata, e tutte coloro alle quali sarà stato consentito l'accesso senza prenotazione fino alla data del 31 agosto prossimo,

nonché il numero complessivo delle persone che comunque avranno avuto accesso alle spiagge entro la medesima data, evidenziando giorno per giorno l'andamento degli afflussi, in particolare con riferimento ai fine settimana;

il numero delle persone che hanno avuto accesso alle spiagge pubbliche nell'anno

2024 nel corso della intera stagione balneare, con indicazione giorno per giorno dell'andamento degli afflussi, in particolare con riferimento ai fine settimana; ordinando loro una dettagliata relazione da depositarsi entro il 5 settembre 2025".

In data 4 settembre 2025, le società Ideal e Bagno Elena hanno depositato il prospetto delle prenotazioni. In particolare, la società Bagno Elena ha rappresentato, nella nota di trasmissione di detti dati, che: *"I dati sono forniti in forma tabellare e riguardano i flussi giornalieri registrati attraverso la piattaforma www.spiaggelibere.it, utilizzata per la prenotazione contingentata degli accessi alle spiagge pubbliche di Palazzo Donn'Anna e delle Monache. Si evidenzia che il numero totale degli accessi include anche le riprenotazioni effettuate da utenti diversi, in seguito alla liberazione del posto da parte di utenti che hanno lasciato anticipatamente la spiaggia. Tali posti sono stati resi nuovamente disponibili tramite la piattaforma e prenotati da altri cittadini, contribuendo così all'aumento delle presenze giornaliere. Il dato complessivo rappresenta quindi il numero delle presenze giornaliere effettive, e non quello degli utenti unici. Per quanto riguarda gli accessi senza prenotazione (categorie protette, over 70, ecc.), è stata rilevata una media di circa 30 accessi giornalieri, in base ai conteggi effettuati presso i varchi di controllo dello stabilimento Bagno Elena".*

In data 5 settembre 2025, il Comune ha depositato la Nota Servizio Tutela del Mare PG2025.775283 del 5-9-2025 RELAZIONE - Bagno Elena e Ideal - Donn'Anna con allegato 2 All.to 1 - Andamento e Sintesi Donn'Anna 2024 e 2025, e una memoria concludendo per il rigetto del ricorso.

All'odierna udienza, il Collegio ha dato avviso della possibilità di definire il giudizio con una sentenza in forma semplificata ex art. 60 c.p.a.

Nel corso dell'udienza camerale, l'Avv. De Maria ha dichiarato che, anche dopo l'adozione del decreto presidenziale, è rimasto comunque precluso l'accesso alla spiaggia "Donn'Anna" in ragione della chiusura del cancello di via Sermoneta a partire dalle ore 17:30, nonostante il provvedimento dell'Autorità Portuale ne stabilisse la chiusura alle ore 20:00 e nonostante la diversa previsione contenuta nel

decreto cautelare monocratico.

La causa è stata trattenuta in decisione.

Va preliminarmente riconosciuta la legittimazione ad agire della Associazione ricorrente, in conformità con diversi precedenti della sezione (v. da ultimo v. sent. 17.7.2025, n. 5362; cfr. anche TAR Napoli, Sez. VII, sentenza n. 4282 del 14 luglio 2023).

In dette sentenze si è infatti riconosciuto che la legittimazione della associazione Mare libero sussiste alla luce dei criteri di cui 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. Cons. Stato 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 intestarsi 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 molti cittadini napoletani, tra cui il ricorrente Giuliano Esposito, il quale risiede nel Comune di Napoli e coordina il collettivo territoriale del Conamal denominato “*Euplea - Cittadini a tutela del Golfo di Napoli*”.

Sussiste inoltre l'interesse al ricorso, in quanto provvedimenti impugnati impediscono la libera fruizione della spiaggia demaniale da parte della collettività, della quale l'associazione ricorrente è ente rappresentativo degli interessi, in un'area caratterizzata dall'esistenza di pochissimi tratti di litorale non affidati in concessione.

Sempre in via preliminare, va riconosciuta la legittimazione passiva della Prefettura di Napoli, in quanto firmataria dell'accordo oggetto di impugnazione e autrice di alcuni degli atti impugnati.

Il ricorso è nel merito fondato nei sensi e limiti di cui in motivazione.

Occorre premettere, ai fini di un inquadramento generale della materia, che – come è noto - il demanio marittimo, identificato dall'art. 822 c.c. nel lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti, fa parte di quei beni pubblici che non possono non appartenere allo Stato (demanio necessario).

Si tratta di beni pubblici che hanno però una particolare caratteristica: essi non solo non possono in nessun caso essere privatizzati ma hanno anche una intrinseca e non

eliminabile vocazione alla fruizione collettiva da parte della collettività, tanto che autorevole dottrina li ha qualificati come “beni in proprietà pubblica collettiva”, per differenziarli dai beni rientranti nella “proprietà pubblica individuale”.

Secondo la giurisprudenza, infatti, il lido del mare consiste in quella porzione di riva a contatto diretto con le acque del mare, da cui resta coperta per le ordinarie mareggiate, con conseguente impossibilità di ogni uso diverso da quello marittimo. La nozione di spiaggia invece comprende quei tratti di terra prossimi al mare, sottoposti a mareggiate straordinarie, e anche l'arenile, ovvero quella parte della spiaggia risultante dal naturale ritirarsi delle acque, nella quale si ravvisi l'attitudine potenziale a realizzare i “*pubblici usi del mare*” (cfr. ex multis Corte di Cassazione, Sez. 2, Sentenza n. 8872 del 04/04/2024 e Cass., Sez. 1, 30 luglio 2009, n. 17737, Sez. 3, 28 maggio 2004, n. 10304, m. 573255).

Nella nozione di “*pubblici usi del mare*” si rivela dunque l'intrinseca vocazione del demanio marittimo alla fruizione collettiva.

La dimensione comunitaria di questa tipologia di beni pubblici è stata ben colta dalla famosa sentenza sulle Valli di pesca della Corte di Cassazione, affermando che: “*dagli artt. 2, 9 e 42 Cost., e stante la loro diretta applicabilità, si ricava il principio della tutela della umana personalità e del suo corretto svolgimento nell'ambito dello Stato sociale, anche nell'ambito del "paesaggio", con specifico riferimento non solo ai beni costituenti, per classificazione legislativa - codicistica, il demanio e il patrimonio oggetto della "proprietà" dello Stato ma anche riguardo a quei beni che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività ... Da tale quadro normativo - costituzionale, e fermo restando il dato "essenziale" della centralità della persona (e dei relativi interessi), da rendere effettiva, oltre che con il riconoscimento di diritti inviolabili, anche mediante "adempimento dei doveri*

inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale", emerge l'esigenza interpretativa di "guardare" al tema dei beni pubblici oltre una visione prettamente patrimoniale - proprietaria per approdare ad una prospettiva personale - collettivistica.

Ciò comporta che, in relazione al tema in esame, più che allo Stato-apparato, quale persona giuridica pubblica individualmente intesa, debba farsi riferimento allo Stato - collettività, quale ente esponenziale e rappresentativo degli interessi della cittadinanza (collettività) e quale ente preposto alla effettiva realizzazione di questi ultimi" (Sezioni Unite civili, sentenza n. 3665 del 2011).

Il demanio marittimo, e gli altri beni pubblici caratterizzati dalla valenza a soddisfare interessi propri della collettività, sono dunque beni di appartenenza collettiva ovvero riferibili allo Stato- Comunità, identificandosi peraltro – secondo la prospettiva seguita della Cassazione nella citata pronuncia - con i c.d. beni comuni (di proprietà pubblica), in quanto la loro vocazione è quella di essere destinati alla fruizione di tutti.

In questi termini, si è espresso anche il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana, nella sentenza n. 990 del 2022 sulla la fruizione della baia di Scopello.

Rilevano i giudici amministrativi, a proposito del diritto alla libera fruizione del mare, che: *“La dottrina include il mare (che non è compreso, in sé, nell’elenco dei beni demaniali) tra i beni “a titolarità diffusa”, strumentali al soddisfacimento degli interessi non patrimoniali propri della persona umana.*

La conseguenza giuridica è che dal godimento di questi beni nessuno può essere escluso.

Il fondamento giuridico di tale categoria di beni si rinviene nel combinato disposto degli articoli 2 e 42 della Costituzione.

Il godimento dei beni appena citati, come il mare, è funzionale a consentire il compiuto sviluppo della persona umana.

Lo sviluppo della personalità, infatti, è promosso anche garantendo la fruizione di

beni e contesti ambientali che consentano di migliorare la qualità del vivere quotidiano.

Il richiamo alla funzione sociale della proprietà (art. 42 Cost.) rafforza quanto ricavabile dall'art. 2.”.

Afferma quindi la citata sentenza: “Proprio in tale materia assume ancora maggiore rilievo normativo l'assunto che debba essere la pubblica amministrazione a 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.”

Quanto alla situazione soggettiva degli utenti per l'accesso al mare, definita da risalenti sentenze come 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), essa spetta ai componenti della collettività uti cives e uti singuli, senza necessità di un provvedimento amministrativo abilitativo, ed è qualificabile come interesse legittimo rispetto alle scelte dell'amministrazione in ordine alla sua regolamentazione e gestione.

Detta situazione soggettiva è stata definita come una sorta di diritto pubblico soggettivo, attribuito ai componenti della collettività, non solo uti cives, ma anche uti homines, esperibile erga omnes (TAR Calabria, Catanzaro, Sez. I, sent. n. 333/2012).

Il TAR Catanzaro, nella citata pronuncia, ha in particolare affermato che: *«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 del 27 marzo 2012, n. 333).

Infine, anche questa Sezione ha recentemente qualificato: *“la 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.”* (TAR Campania, Napoli, sez. VII, sent. del 17 luglio 2025, n. 5362).

In conclusione, può dirsi che il libero accesso al mare costituisca una manifestazione di un diritto fondamentale della personalità, fondato sugli artt. 2, 9 e 42 Cost.

Detto diritto è stato riconosciuto da varie norme di legge.

L'art. 3 del D.L. n. 5.10.1993, n. 400 conv. dalla l. 4.12.1993, n. 494, nel testo modificato dalla l. n. 296/2006, art. 1, comma 251, prevede:

“3. A salvaguardia di valori costituzionalmente garantiti, quanto alle esigenze del pubblico uso, l'attuazione delle disposizioni ... deve in ogni caso assicurare ... il rispetto dell'obbligo di consentire il libero e gratuito accesso e transito per il raggiungimento della battigia, anche a fini di balneazione”.

L'art. 1 comma 254, della citata l. n. 296/06, prevede inoltre che *“Le regioni, nel predisporre i piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo di cui all'articolo 6, comma 3, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, sentiti i comuni interessati, devono altresì individuare un corretto equilibrio tra le aree concesse a soggetti*

privati e gli arenili liberamente fruibili; devono inoltre individuare le modalità e la collocazione dei varchi necessari al fine di consentire il libero e gratuito accesso e transito, per il raggiungimento della battigia antistante l'area ricompresa nella concessione, anche al fine di balneazione”.

L'art. 11 comma 2, lett. d) della l. 15.12.2011, n. 217, nel dettare i principi e criteri direttivi per l'adozione di un decreto legislativo avente ad oggetto la revisione e il riordino della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime, ha previsto: *“d) fermo restando, in assoluto, il diritto libero e gratuito di accesso e di fruizione della battigia, anche ai fini di balneazione, disciplinare le ipotesi di costituzione del titolo di uso o di utilizzo delle aree del demanio marittimo;”* .

L'art. 4 comma 2 lett. a) della l. 5.8.2022, n. 118 impone che siano sempre assicurati *“l'adeguato equilibrio tra le aree demaniali in concessione e le aree libere o libere attrezzate, nonché la costante presenza di varchi per il libero e gratuito accesso e transito per il raggiungimento della battigia antistante l'area ricompresa nella concessione, anche al fine di balneazione, con la previsione, in caso di ostacoli da parte del titolare della concessione al libero e gratuito accesso e transito alla battigia, delle conseguenze delle relative violazioni”*.

Infine, l'art. 1161 del codice della navigazione sanziona penalmente chiunque impedisca arbitrariamente l'uso pubblico delle aree del demanio costiero.

In questo quadro normativo, dunque, deve essere esaminato il presente ricorso.

Con il primo motivo di ricorso, parte ricorrente lamenta: I. VIOLAZIONE DELLA SENTENZA RESA INTER PARTES DAL TAR CAMPANIA, NAPOLI, SEZ. VII, N. 1988/2025 – NULLITÀ DEGLI ATTI IMPUGNATI (ART. 21 SEPTIES DELLA L. 7.8.1990 N. 241 E ART. 114 COMMA 4 LETT. B DEL C.P.A.) O LORO INEFFICACIA (ART. 114 COMMA 4 LETT. C DEL C.P.A.) – VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA GIURISDIZIONALE – VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 2, 3, 24, 97, 103 E 113 COST.; DELL'ART. 47 CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI UE; DEGLI

ARTT. 6 E 13 CEDU; DELL'ART. 1 C.P.A.

Secondo l'associazione ricorrente, la sentenza n. 1988/2025 di questa Sezione avrebbe sancito l'illegittimità dell'accordo di collaborazione e dei provvedimenti che lo avevano approvato per i motivi esposti dalla medesima Sezione con l'ordinanza cautelare, resa in corso di causa, n. 1498/2024. Tale sentenza costituirebbe un giudicato vincolante anche in relazione al caso in esame, essendo l'accordo in questa sede impugnato sostanzialmente reiterativo del precedente accordo del 2024.

Il motivo non è fondato.

La sentenza n. 1988/2025 si è limitata a dichiarare la sopravvenuta carenza di interesse al ricorso e ai relativi motivi aggiunti, richiamando l'ordinanza cautelare n. 1498/2024 solo con riferimento al regime delle spese e facendo unicamente riferimento alla soccombenza virtuale in relazione al ricorso introduttivo.

In effetti, l'ordinanza 1498/2024 ha accolto l'istanza cautelare "ai soli fini del riesame nei sensi e nei termini di cui in motivazione". A seguito di detto accoglimento cautelare, l'art. 3 dell'accordo in quella sede impugnato, rubricato "strumenti per l'attuazione dell'accordo di collaborazione", fu modificato al fine di recepire le indicazioni fornite dal Tar in sede cautelare.

Come ha rilevato la difesa del Comune di Napoli, l'integrazione dell'Accordo, sottoscritta dal Comune di Napoli in data 12-8-2024, è stata impugnata con motivi aggiunti per l'ottemperanza dell'ordinanza del Tar e con la richiesta misure cautelari monocratiche, richiesta respinta con decreto monocratico n. 1566 del 3-9-2024. Inoltre, con Ordinanza 1891 del 1-10-2024 il TAR ha respinto anche in sede collegiale l'istanza cautelare e fissato il merito. Nel corso dell'udienza pubblica, infine, parte ricorrente ha dichiarato la sopravvenuta carenza di interesse e il tribunale ha provveduto in conformità, dando atto, come si è detto, della soccombenza virtuale solo con riferimento al ricorso introduttivo e non anche in relazione ai motivi aggiunti, disponendo per questa ragione la compensazione di parte delle spese.

Pertanto, solo con riferimento alla primigenia versione dell'accordo di collaborazione del 2024, oggetto del ricorso introduttivo, vi è stata una pronuncia cautelare, richiamata poi in sede di merito ai fini della definizione del regime delle spese, che ha sancito la sua illegittimità. In relazione alle modifiche dell'accordo successivamente intervenute, al fine di recepire le indicazioni fornite dal TAR in sede cautelare, non sono state accertate illegittimità, con valenza di giudicato.

Con il secondo motivo di ricorso, parte ricorrente deduce: VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA L. 7.8.1990 N. 241 ART. 1 COMMA 2-BIS E ART. 10-BIS – DIFETTO DI ISTRUTTORIA – DIFETTO DI MOTIVAZIONE – ECCESSO DI POTERE -IRRAGIONEVOLEZZA E ILLOGICITÀ MANIFESTE – VIOLAZIONE DEL DOVERE DI BUONA FEDE PROCEDIMENTALE – VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA GIURISDIZIONALE.

Sostiene l'associazione ricorrente che l'autorità amministrativa, dopo un annullamento di un suo provvedimento, non può procedere all'emanazione di nuovi atti, apparentemente conformi alle statuizioni del giudice, ma egualmente sfavorevoli all'originario ricorrente. In sostanza, nel riesercizio del potere, la pubblica amministrazione non può addurre circostanze già presenti nella precedente istruttoria compiuta o circostanze che nella medesima istruttoria, se ben condotta, avrebbero dovuto essere acquisite. Nel caso di specie, secondo la prospettazione di parte ricorrente, tutti i motivi adottati a sostegno delle misure in questa sede impugnate erano stati già esplicitati in occasione dell'adozione delle analoghe regole di accesso alla spiaggia libera dichiarate poi illegittime dal TAR con la richiamata sentenza n. 1988/2025 e costituivano già elementi noti all'Amministrazione in occasione della precedente istruttoria. Essi pertanto non avrebbero potuto essere reiterati.

Il motivo è infondato per le medesime ragioni già esposte in relazione all'esame del primo motivo di ricorso, al quale per sinteticità ci si richiama.

Con il terzo motivo, l'associazione ricorrente deduce: VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA L. 28.1.1994 N. 84, ART. 6 COMMA 4 - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA L. 5.8.2022, N. 118, ART. 4; DELLA L. 15.12.2011, N. 217, ART. 11; DELLA L. 27.12.2006, N. 296, ART. 1 COMMI 251 E 254; DEL D.L. 5.10.1993, N. 400 (CONV. DALLA L. 4.12.1993, N. 494), ART. 03; DELL'ART. 1161 DEL COD.NAV. - VIOLAZIONE DEI PRINCIPI COSTITUZIONALI CHE ORIENTANO LA DESTINAZIONE, L'USO E LA FUNZIONE DEI BENI DEMANIALI - VIOLAZIONE DEL DIRITTO AL MARE - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 3 DELLA L. N. 241/1990 - DIFETTO DI MOTIVAZIONE - ECCESSO DI POTERE - ERRONEA PRESUPPOSIZIONE DEI FATTI - DIFETTO DI ISTRUTTORIA - IRRAGIONEVOLEZZA E ILLOGICITÀ MANIFESTE.

Secondo parte ricorrente, le misure adottate dal Comune di Napoli e dal Commissario dell'AdSP con i provvedimenti impugnati sarebbero illegittime per violazione del principio del libero accesso al mare, in quanto la regolamentazione dell'uso della spiaggia pubblica con essi introdotta impedisce a chi non sia in possesso della prenotazione di avere ingresso alla spiaggia libera del litorale di Posillipo, imponendo dunque un illegittimo ostacolo alla doverosa accessibilità pubblica alla battigia e al mare.

Il motivo non può essere accolto.

Come già rilevato in premessa, non è in dubbio che l'ordinamento, anche a livello costituzionale, garantisca il diritto all'accesso libero al mare da parte della collettività.

Tuttavia, ciò non significa che in particolari e specifici casi, in ragione della necessità di tutela anche altri interessi di pari rilievo, tale diritto non possa essere soggetto a una regolamentazione che comporti il contingentamento degli accessi alla spiaggia libera, nei limiti del rigoroso rispetto dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza.

Tale principio è stato recentemente espresso da questa Sezione in relazione al caso

del “Parco della Gaiola”, con riferimento alla possibilità di limitare mediante forme di contingentamento l’accesso al mare, in ragione della tutela di interessi ambientali, paesaggistici e culturali (cfr. sent. n. 5362 del 17 luglio 2025, cit.).

Nel citato caso del Parco della Gaiola, questa Sezione ha infatti affermato che: “... *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.”.

Ora, nella fattispecie in esame, si pone un analogo problema di bilanciamento di diverse esigenze: da un lato la garanzia del libero accesso al mare, in una delle poche spiagge libere cittadine, caratterizzata peraltro da straordinaria bellezza, e dall’altro la necessità di tutelare la pubblica incolumità, tenuto conto delle ridotte dimensioni della spiaggia, della sua peculiare conformazione, circondata da costoni di roccia e immobili di proprietà privata, e dei conseguenti rischi di sovraffollamento, che – in mancanza di idonea regolamentazione – potrebbero compromettere la stessa fruibilità, in condizioni di sicurezza, del bene pubblico da

parte della collettività.

In questo peculiare contesto, non può in astratto escludersi, come vorrebbe parte ricorrente, il ricorso a misure di contingentamento, laddove esse si rivelino in concreto proporzionate e ragionevoli.

Per tale ragioni la censura di cui al terzo motivo di ricorso va respinta.

Con il quarto motivo, parte ricorrente deduce: ECCESSO DI POTERE – IRRAGIONEVOLEZZA E ILLOGICITÀ MANIFESTE – VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 3 DELLA L. N. 241/1990 – DIFETTO DI MOTIVAZIONE – DIFETTO DI ISTRUTTORIA – VIOLAZIONE DEI PRINCIPI COSTITUZIONALI CHE ORIENTANO LA DESTINAZIONE, L'USO E LA FUNZIONE DEI BENI DEMANIALI – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA L. N. 118/2022, ART. 4; DELLA L. N. 217/2011, ART. 11; DELLA L. N. 296/2006, ART. 1 COMMI 251 E 254; DEL D.L. N. 400/1993, (CONV. DALLA L. N. 494/1993), ART. 03.

Sostiene parte ricorrente che, benché l'impugnato accordo giustifichi l'adozione delle misure di contingentamento per assicurare “la fruizione in sicurezza dell'arenile pubblico, ad accesso libero e gratuito” per garantire “la pubblica e privata incolumità”, “l'ecosostenibilità della fruizione del tratto di spiaggia pubblica” ed evitare possibili rischi per l'ordine e la sicurezza pubblica, esso tuttavia non spiegherebbe in modo puntuale quali siano i fatti da cui si evincono i concreti e seri allarmi per la sicurezza e l'ordine pubblico o per l'incolumità delle persone. Né la stessa nota del Prefetto prot. n. 192569 del 12.5.2025 sarebbe in grado di chiarire tale punto. Inoltre, anche dalle valutazioni che sono emerse durante la riunione del 9.5.2025 del Comitato Provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica non si evincerebbero dati concreti che possano comprovare la sussistenza di un presunto allarme per l'ordine pubblico e la sicurezza nell'utilizzo libero della spiaggia demaniale, con conseguente difetto d'istruttoria e di motivazione.

Viceversa, la decisione di limitare il diritto fondamentale all'accesso al mare avrebbe dovuto essere provvista di un apparato motivazionale particolarmente ampio e strutturato, che desse conto del modo in cui sono stati bilanciati gli interessi contrapposti e dell'indispensabilità dei sacrifici imposti ai menzionati diritti.

L'associazione, inoltre, rileva che il criterio delle distanze minime tra gli ombrelloni cui devono attenersi i concessionari dei tratti di litorale che gestiscono gli stabilimenti balneari fissato dall'ordinanza n. 16/2004 dell'Autorità Portuale, in base al quale è stato calcolato il numero di persone che possono accedere alla spiaggia (70 persone, ridotto a 60 in via cautelativa), non sarebbe idoneo agli scopi per i quali è stato qui utilizzato. Esso infatti non è un criterio dettato da esigenze di sicurezza ma si propone piuttosto di rendere gradevole l'esperienza dei bagnanti.

Rileva infine l'associazione ricorrente che la riduzione da n. 70 persone a massimo n. 60 persone si sarebbe resa necessaria poiché il bagno Ideal sarebbe la prima via di esodo in caso di emergenza. Tuttavia, la ricorrente evidenzia che la spiaggia libera di Donn'Anna è dotata di un ingresso proprio ed autonomo, ubicato in Via Sermoneta 19D (sul quale cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, sentenze n. 4282 del 23.7.2023 e n. 4651 del 22.8.2024), e può essere raggiunta anche attraverso gli accessi dei confinanti stabilimenti del bagno Elena e del bagno Ideal. Pertanto, tale ulteriore riduzione non sarebbe giustificata.

Infine, quanto alla previsione dei limiti di orario di accesso alla spiaggia, corrispondenti all'orario di apertura dei lidi privati dei concessionari cui le amministrazioni resistenti hanno affidato, con l'accordo di collaborazione, il compito di presidiare gli accessi, di gestire il sistema di prenotazione on line e di far rispettare il contingentamento, sarebbe penalizzante per le fasce più deboli della popolazione", con specifico riferimento agli "anziani e (a)i bambini, che non possono stare in spiaggia nelle ore più calde", come rilevato dall'ordinanza cautelare di questo T.A.R. n. 1498/2024 e dalla successiva sentenza n. 1988/2025.

Secondo l'associazione ricorrente, l'amministrazione avrebbe piuttosto il dovere di farsi direttamente carico di individuare soluzioni in grado di garantire l'accessibilità del mare per tutti, e in particolare con riguardo agli orari di apertura e chiusura del sito.

Il motivo va esaminato insieme all'ottavo motivo, con cui parte ricorrente ha specificamente impugnato la nota dell'Area Ambiente – Servizio Tutela del Mare del Comune di Napoli, prot. n. PG/446345 del 29.5.2023 che ha stimato il numero di persone che possono essere accolte nella spiaggia libera e che è stata assunta quale atto presupposto dai provvedimenti che hanno contingentato gli accessi alla spiaggia.

In particolare, la ricorrente deduce: **ILLEGITTIMITÀ DELL'ATTO PRESUPPOSTO CHE HA DEFINITO LA CAPIENZA DELLE SPIAGGE LIBERE – IRRAGIONEVOLEZZA E ILLOGICITÀ MANIFESTE – ECCESSO DI POTERE ANCHE SOTTO IL PROFILO DELLO SVIAMENTO - CONSEGUENTE ILLEGITTIMITÀ DEI PROVVEDIMENTI IMPUGNATI – ULTERIORE PROFILO DI VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3 E 10-BIS DELLA L. N. 241/90.**

Il Servizio Tutela del Mare ha stimato per la Spiaggia di Donn'Anna una capienza di 72 persone ed è pervenuta a tale quantificazione utilizzando il criterio fatto proprio dall'ordinanza n. 16 del 14.7.2004 dell'Autorità Portuale di Napoli che ha disciplinato l'attività degli stabilimenti balneari dei concessionari dei beni del demanio costiero. Tuttavia, l'associazione ricorrente sostiene che tale criterio matematico è stato elaborato per la specifica organizzazione degli spazi degli stabilimenti privati e non è adatto ad essere applicato alla diversa organizzazione degli spazi delle spiagge libere. Su tali arenili, infatti, non sono in genere presenti ombrelloni, lettini e sdraio e le altre attrezzature a servizio dei bagnanti che costituiscono, tuttavia, il fulcro del modello matematico fatto proprio dall'ordinanza n. 16/04 dell'Autorità Portuale.

Il quarto e l'ottavo motivo sono fondati e devono essere accolti nei termini che si

diranno.

Va in primo luogo, però, respinto il primo profilo di censura, con cui parte ricorrente lamenta che gli atti impugnati non spiegano in modo puntuale e quali siano fatti da cui si evincono i concreti e seri allarmi per la sicurezza e l'ordine pubblico o per l'incolumità delle persone.

In realtà, i provvedimenti impugnati fanno condivisibilmente riferimento alla necessità di garantire “condizioni di fruizione in sicurezza dell'arenile pubblico, ad accesso libero e gratuito” e a prevenire possibili rischi per l'ordine e la sicurezza pubblica derivanti dal sovraffollamento che si crea a causa del numero degli ingressi rispetto all'ampiezza dell'arenile (cfr. nota della Prefettura di Napoli prot. n. 192569 del 12 maggio 2025, secondo la quale “il sovraffollamento delle spiagge libere cittadine, oltre a possibili situazioni di degrado e di danno ambientale, determina anche problematiche di ordine pubblico e sicurezza”; Accordo di collaborazione per l'ordine e la sicurezza pubblica e l'ecosostenibilità della fruizione del tratto di spiaggia libera ricompreso tra Palazzo Donn'Anna e il limite della concessione demaniale di Bagno Ideal s.r.l.).

Nel particolare caso in esame, data la conformazione e la limitata ampiezza della spiaggia, l'esigenza di evitare il sovraffollamento nel periodo estivo è un'esigenza ragionevole, fondata su dati oggettivi e considerazioni di comune buon senso, senza che occorra, come vorrebbe parte ricorrente, la prova di specifici episodi di violazione dell'ordine pubblico o della sicurezza pubblica derivanti appunto da tali situazioni di sovraffollamento.

Peraltro, se è vero che situazioni di pericolo per l'ordine pubblico possono verificarsi anche in assenza di sovraffollamento, è altrettanto vero che esigenze di sicurezza pubblica e di tutela dell'incolumità delle persone sono sicuramente ravvisabili, date le particolari caratteristiche del sito in questione.

Per tale ragione, il primo profilo di censura va respinto, dovendosi ritenere ragionevole e proporzionata la scelta di sottoporre a contingentamento la spiaggia

in esame.

Quanto invece al calcolo del numero delle persone cui può essere assicurato l'accesso alla spiaggia pubblica in condizioni di sicurezza, il Collegio ritiene fondati i motivi quarto (in parte qua) e ottavo.

Il numero di persone che possono accedere alla spiaggia (70 persone, ridotto a 60 in via cautelativa) è stato infatti calcolato facendo riferimento ad una determinazione della capienza della spiaggia sulla base di un criterio delle distanze minime tra gli ombrelloni, cui devono attenersi i concessionari dei tratti di litorale che gestiscono gli stabilimenti balneari, fissato dall'ordinanza n. 16/2004 dell'Autorità Portuale. Sulla base di tale calcolo, la nota dell'Area Ambiente – Servizio Tutela del Mare del Comune di Napoli, prot. n. PG/446345 del 29.5.2023 ha determinato il numero delle persone cui l'accesso al mare può essere riconosciuto.

Tuttavia, detto criterio di calcolo è stato elaborato per una situazione del tutto diversa da quella in esame, riguardando appunto le distanze tra gli ombrelloni nei tratti di arenile in concessione.

Nel caso in esame, invece, trattandosi di spiaggia pubblica non attrezzata, in cui è ipotizzabile che solo alcuni bagnanti siano muniti di propri ombrelloni e lettini, il calcolo della capienza massima di persone cui riconoscere l'accesso deve essere effettuato unicamente sulla base della necessità di garantire le esigenze di sicurezza e incolumità delle persone, poste a base del provvedimento di contingentamento, e non può essere parametrato a situazioni differenti come quelle degli stabilimenti in concessione.

Peraltro, come detto sopra, la natura e il fondamento costituzionale del diritto all'accesso al mare impone che ogni limitazione dello stesso sia effettuata tenendo conto dell'esigenza di garantire comunque l'accesso al maggior numero di persone possibile, compatibilmente con le esigenze di tutela poste a base del provvedimento di contingentamento.

Va pertanto annullata la nota dell'Area Ambiente – Servizio Tutela del Mare del

Comune di Napoli, prot. n. PG/446345 del 29.5.2023 e, in parte qua, deve essere annullato il provvedimento impugnato nella parte in cui determina in 60 il numero massimo degli accessi consentiti simultaneamente alla spiaggia, dovendo l'amministrazione ripronunciarsi per la definizione di tale contingente sulla base di criteri afferenti unicamente al rispetto delle esigenze di sicurezza e incolumità delle persone.

Peraltro, le stesse parti resistenti e controinteressate, a seguito di istruttoria disposta dal Collegio in sede cautelare, hanno dichiarato (peraltro senza fornire prova di come sia stato possibile calcolare tale dato, non essendo state fornite le generalità di tali soggetti né un elenco numerico delle stesse) che l'accesso è stato consentito giornalmente alla spiaggia, senza prenotazione anche a circa trenta persone al di sopra dei 70 anni o appartenenti a categorie protette, oltre alle 60 persone autorizzate (cfr. Nota Servizio Tutela del Mare PG2025.775283 del 5-9-2025 RELAZIONE - Bagno Elena e Ideal - Donn'Anna con allegato); il che dimostrerebbe, se tale dato fosse effettivo e comprovato (cosa che si ripete non è), che è possibile garantire in situazione di sicurezza la presenza sulla spiaggia di molte più persone di quelle autorizzate (addirittura una media di circa 90 persone al giorno).

Anche gli ulteriori profili di doglianza, concernenti la previsione dei limiti di orario di accesso alla spiaggia sono fondati e vanno pertanto accolti.

La previsione della chiusura della spiaggia alle ore 17,30, in corrispondenza con l'orario di chiusura dei lidi privati dei concessionari cui le amministrazioni resistenti hanno affidato, con l'accordo di collaborazione, il compito di presidiare gli accessi, di gestire il sistema di prenotazione on line e di far rispettare il contingentamento, è stata già stigmatizzata in sede cautelare da questa Sezione.

È stato pertanto imposto all'amministrazione di garantire l'apertura dell'area sino alle ore 20, in modo da consentire anche ai soggetti fragili la fruizione della spiaggia nelle ore meno calde e senza bisogno di contingentamento, atteso che

l'orario tardo consente di ritenere che le presenze sulla spiaggia siano a quell'ora scemate.

A tal fine, va evidenziato che la spiaggia libera di Donn'Anna è dotata di un ingresso proprio ed autonomo, ubicato in Via Sermoneta, 19D, come si legge nel ricorso.

In relazione alla realizzazione di un cancello per l'accesso a tale ingresso vi è stato un contenzioso dinanzi a questo TAR (menzionato da parte ricorrente), conclusosi nel senso di disporre l'annullamento dell'ordinanza n. 83 del 2022, con cui l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale aveva disposto la chiusura del varco nei mesi invernali, in corrispondenza con la cessazione dell'attività dello stabilimento balneare incaricato delle operazioni di chiusura e apertura del cancello (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, sentenza n. 4282 del 23.7.2023).

Di conseguenza, come si legge nel citato provvedimento giurisdizionale, è rimasta in vigore la precedente ordinanza presidenziale n. 6 del 30 luglio 1999, con cui dalla stessa dell'Autorità di Sistema Portuale di Napoli “veniva regolamentato *“l'uso del cancello ubicato in Napoli, alla via Sermoneta 19D, delimitante l'area demaniale marittima da quella di pertinenza comunale”*, installato giusta autorizzazione prot. n. 9415 del 30 dicembre 1998, stabilendo che fosse *“chiuso, mediante apposito lucchetto di sicurezza, nel periodo giugno/settembre dalle ore 20.00 alle ore 08.00 e nel periodo ottobre/maggio dalle ore 17.00 alle ore 09.00”* e che *“le relative operazioni di chiusura e apertura [dovessero] essere effettuate a cura della s.r.l. Bagno Elena”*.

Con successiva sentenza n. 4651 del 22.8.2024, è stata disposta la cessazione della materia del contendere in relazione all'annullamento in autotutela di una ulteriore ordinanza della Autorità di Sistema Portuale, in quella sede impugnata sempre dall'odierna ricorrente (provvedimento prot. aspmtc.AOO-ADSP.REGISTRO UFFICIALE. U.0028791.30-10-2023), che aveva nuovamente previsto la chiusura del suddetto cancello per il periodo invernale.

Si legge in quella sentenza, pure menzionata nell'odierno ricorso, che:

“L’annullamento del provvedimento prot. aspmc.AOO-ADSP.REGISTRO UFFICIALE. U.0028791.30-10-2023 dell’Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale riporta in vigore, come espressamente disposto, l’ordinanza presidenziale dell’Autorità Portuale di Napoli n. 6 del 30 luglio 1999, in conformità al dispositivo della sentenza n. 4282 del 2023, in questa sede azionata, rispetto al quale – dunque – non residuano profili di inesecuzione (trattandosi di un’azione di annullamento).”.

Dunque, così chiarita la situazione di fatto, il provvedimento gravato, imponendo la chiusura anticipata della spiaggia pubblica anche in periodo estivo alle ore 17,30 risulta illegittimo, giacché, immotivatamente e con previsione sproporzionata rispetto al fine perseguito, preclude l’accesso alla spiaggia, anche oltre l’orario di chiusura dello stabilimento, fino alle ore 20.00.

E’ infatti evidente che non possa costituire una valida ragione ostativa all’accesso alla spiaggia pubblica da parte del pubblico nelle ore serali né le sopra menzionate esigenze di sicurezza e incolumità pubblica, in quanto si tratta di orari in cui naturalmente la presenza sulle spiagge diminuisce (in particolare nel tratto di spiaggia in questione a causa della sua esposizione, profilo evidenziato dalle stesse parti nel corso della audizione), né, ancor meno, la circostanza che il lido incaricato del controllo sugli accessi chiuda alle ore 17,30, poiché il diritto, a fondamento costituzionale, dell’accesso al mare non può essere limitato o compresso per ragioni attinenti l’orario di apertura di uno stabilimento privato.

Inoltre, va ricordato che lo stesso Bagno Elena si era impegnato, come risulta dalla ordinanza 6/1999, a tenere aperto il varco su via Sermoneta fino alle ore 20, spettando sia al Comune sia all’Autorità di Sistema l’obbligo di vigilare sul rispetto di tale prescrizione.

In conclusione, la normativa come sopra richiamata pone un preciso obbligo, in capo ad entrambe le amministrazioni competenti, di garantire il pubblico accesso al mare, senza che questo diritto possa essere conculcato o limitato, se non per ragioni

di particolare gravità e sempre in applicazione rigorosa del principio di proporzionalità e di adeguatezza.

Infatti, nonostante la peculiare situazione del tratto di costa in esame, rientrante nella competenza territoriale dell'Autorità di Sistema a mente dell'Decreto del Ministro Dei Trasporti e della Navigazione del 6 aprile 1994 di Individuazione dei limiti della circoscrizione territoriale dell'autorità portuale di Napoli. (pubb. in Gazz. Uff. S.G. n. 116 del 20 maggio 1994), tra le amministrazioni competenti va considerato certamente anche il Comune di Napoli, secondo un condivisibile modello di gestione condivisa tra amministrazioni, come dimostra la circostanza che l'accordo di collaborazione, ai sensi dell'art. 15 della legge 241/1990, sottoscritto in data 9 maggio 2025 tra Comune di Napoli e l'Autorità di Sistema portuale del Mar Tirreno centrale, prevede proprio il Comune di Napoli quale gestore degli arenili pubblici non affidati in concessione a terzi e liberi da impedimenti e/o interdizione e tenuto conto anche del fatto che il Comune sia stato parte anche dell'accordo in questa sede impugnato.

Il ruolo del Comune in questo contesto non infatti può essere messo in dubbio, in quanto, come affermato dalle stesse difese comunali: *“lo strumento dell'accordo di cui all'art.15 della legge 241/1990 può essere utilizzato come è stato fatto per il più efficace compimento delle funzioni attribuite, in collaborazione con Regioni, enti locali e amministrazioni pubbliche”* (cfr. ultima memoria comunale, pag. 8). Non si controverte, infatti, nel caso di specie dei poteri di rilascio delle concessioni demaniali, di indicazione delle relative gare, ecc., che continuano evidentemente a spettare unicamente all'Autorità di Sistema, non essendo stata modificata la circoscrizione territoriale di sua spettanza, bensì delle sole attività connesse alla fruizione pubblica delle spiagge (funzioni di vigilanza, di pulizia, di controllo degli accessi, ecc.), rispetto alle quali vi è chiaramente un importante ruolo del Comune, proprio in attuazione del citato accordo del 9 maggio 2025 e dell'accordo oggetto del presente giudizio, oltre che in ragione delle competenze proprie dell'ente, quale ente a fini generali.

Non sono pertanto condivisibili le obiezioni mosse dalla difesa comunale sul punto, volte a contestare l'esistenza alcuna responsabilità in capo al Comune per i mancati controlli e la mancata assicurazione del libero accesso alla spiaggia anche dopo le ore 17.30, in contrasto con quanto statuito in sede cautelare, in quanto solo l'ADSP avrebbe l'obbligo di garantire l'accessibilità dell'area, sollecitando i concessionari al rispetto dell'art. 1, comma 251, lett. e), della l. 296/2006, e promuovendo eventuali azioni contro chi (privato o concessionario) impedisca l'accesso all'area di sua spettanza.

Infatti, lo si ribadisce, lo stesso accordo ex art. 15 l. 241/90 oggetto del presente giudizio, nonché l'accordo del 9 maggio 2025 hanno chiaramente attribuito al Comune di Napoli il compito di gestire degli arenili pubblici non affidati in concessione a terzi e liberi da impedimenti e/o interdizioni.

Come rilevato da parte ricorrente, in conclusione, l'amministrazione (ovvero nel caso di specie l'Autorità di Sistema e il Comune di Napoli) ha in ogni caso il dovere di farsi direttamente carico di individuare soluzioni in grado di garantire l'accessibilità del mare per tutti (cfr. Cons.Giust.Amm. Sicilia, Sez. giurisd., sentenza n. 990 del 4/10/2022), e in particolare, nel caso di specie, di garantire il rispetto degli orari di apertura e chiusura del sito, conformemente alle esigenze di fruizione della spiaggia da parte del pubblico e non in relazione alle esigenze organizzative di un soggetto privato.

Come si diceva, già in sede di tutela cautelare monocratica, era stato sancito l'obbligo di mantenere il libero accesso al mare oltre le ore 17,30 del pomeriggio.

Tuttavia, nel corso dell'udienza, è stato riferito al Collegio che il *dictum* cautelare non è stato rispettato e che l'accesso alla spiaggia è stato, per tutta l'estate, interdetto dopo le ore 17,30, disattendendo così il contenuto espresso del decreto presidenziale cautelare, in quanto non è stato tenuto aperto il cancello sulla Via Sermoneta 19D.

Si tratta di una evidente violazione dell'ordine del giudice, rispetto alla quale, oltre

ai profili penali che potranno essere eventualmente verificati nella opportuna sede, sussistono gravi inadempienze da parte delle amministrazioni preposte, tenute all'ottemperanza delle pronunce del giudicante, anche se assunte in sede monocratica.

Poiché tale previsione deve essere reiterata e confermata in sede di merito, il Collegio, al fine di prevenire ulteriori inottemperanze, ritiene opportuno dare indicazioni ai sensi dell'art. 34, comma 1, lett. e), c.p.a.

Va in primo luogo ribadito che in base alla citata ordinanza n. 6 del 1999, la società Bagno Elena è tenuta ad effettuare le operazioni di apertura e chiusura del cancello negli orari indicati (ore 8-20 in periodo estivo), senza che possa opporre la circostanza che la propria attività di stabilimento balneare chiude alle ore 17,30.

In ogni caso, poi, è comunque compito in primo luogo del Comune, e poi anche dell'Autorità di Sistema, vigilare sulla corretta applicazione della citata ordinanza n. 6/1999. È pertanto precluso alle amministrazioni, in sede di attuazione della presente sentenza, di prevedere limiti di orario all'accesso pubblico alla spiaggia in relazione alle esigenze organizzative dello stabilimento balneare.

Inoltre, a parte gli obblighi di vigilanza di cui sopra, va in generale affermato l'obbligo in capo alle amministrazioni competenti (tra cui in via prioritaria il Comune di Napoli, per le ragioni già dette) di consentire l'accesso alla spiaggia pubblica in esame fino alle ore 20 in periodo estivo, mediante ogni strumento utile ed anche mediante accordi con soggetti no profit o mediante il ricorso al proprio personale, fermo restando l'obbligo di esercitare i dovuti controlli da parte della polizia municipale e di presidio del territorio da parte delle forze dell'ordine, per garantire che non si verificano i fenomeni di degrado e di rischio per l'incolumità delle persone, in passato denunciati.

Con il quinto motivo, parte ricorrente deduce: VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA L. 29.1.1994, N. 84, ART. 6 COMMA 4 LETT. E) E DEL D.M. TRASPORTI E NAVIGAZIONE DEL 6.4.1994 (IN G.U., S.G., N. 116 DEL 20.5.1994); DEL D.P.R. 15.2.1952 N. 328 ("REGOLAMENTO PER

L'ESECUZIONE DEL CODICE DELLA NAVIGAZIONE -NAVIGAZIONE MARITTIMA"), ART. 59 COMMA 1 N. 10 – DELL'ART. 54 DEL D.LGS. 18.8.2000 N. 267 - MANIFESTA IRRAGIONEVOLEZZA E ILLOGICITÀ – VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ – CARENZA ISTRUTTORIA – DIFETTO DI MOTIVAZIONE ECCESSO DI POTERE – SVIAMENTO.

Sostiene l'associazione ricorrente che l'obiettivo che le amministrazioni resistenti dichiarano di voler perseguire avrebbe potuto essere raggiunto con soluzioni diverse, di certo meno afflittive dei diritti costituzionali implicati. Disponendo le amministrazioni resistenti di poteri di vigilanza per la garanzia della sicurezza e l'ordine pubblico, di polizia locale e di ordinanza contingibile e urgente, esse avrebbero potuto far fronte ai fenomeni di sovraffollamento, mediante il ricorso alla istituzione di presidi di personale, o anche di forze dell'ordine se necessario, in grado di vigilare sui comportamenti dei bagnanti e d'intervenire nel caso di condotte non consone ai parametri di sicurezza.

In sostanza, la misura del contingentamento sarebbe sproporzionata rispetto agli scopi perseguiti i quali, invero, possono essere raggiunti con l'impiego di personale adeguato preposto a un servizio d'ordine per prevenire e reprimere condotte dei bagnanti eventualmente incompatibili con la fruizione in sicurezza della spiaggia.

Rileva inoltre la ricorrente che il ridotto numero di persone, di per sé, non garantisce affatto la fruizione in sicurezza della spiaggia, essendo comunque possibile che gli appartenenti a quel numero ristretto assumano condotte contrarie ai canoni della convivenza civile.

Viene pertanto dedotto il vizio di difetto di istruttoria e di eccesso di potere nella forma dello sviamento, in quanto la misura del contingentamento adottata incentiverebbe l'utenza dei lidi a pagamento adiacenti.

Lamenta poi la ricorrente che di fatto il peculiare regime cui è stato sottoposto l'accesso dei bagnanti alla spiaggia libera di Donn'Anna realizzerebbe una sorta di

estensione della concessione sul tratto di costa adiacente a quello loro affidato.

Infine, vi sarebbe una ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla gestione delle altre spiagge pubbliche cittadine, poiché restano aperti alla pubblica fruizione, senza vincoli, tutti i tratti di spiaggia libera della città non confinanti con concessionari privati – quali quello di Via Caracciolo o di San Giovanni.

Il motivo infondato.

Quanto alla legittimità del ricorso, nel caso in esame, alla misura del contingentamento, si rinvia a quanto detto in relazione al terzo motivo di ricorso.

Non si ravvisa inoltre la dedotta disparità di trattamento, in quanto gli altri tratti di spiaggia libera indicati hanno caratteristiche geo-morfologiche del tutto diverse da quella in esame.

Quanto al profilo dell'indebito vantaggio derivante ai gestori dei lidi limitrofi e alla circostanza che gli stessi gestiscono in sostanza la porzione di spiaggia libera come se fosse una estensione della propria concessione, il Collegio ritiene che non possa ritenersi provato il dedotto vizio di sviamento di potere, per mancanza di prova delle allegazioni di parte ricorrente.

In primo luogo, non risulta provato che il contingentamento degli accessi alla spiaggia pubblica abbia determinato un incremento dei profitti dello stabilimento limitrofo, inducendo i bagnanti diretti alla spiaggia libera a dirottare verso il lido privato.

Né risulta che Bagno Elena sfrutti, indebitamente, il tratto di spiaggia libera come estensione della propria concessione, limitandosi, in attuazione del provvedimento in questa sede impugnato, a effettuare i servizi di prenotazione e di controllo degli accessi.

Il motivo va pertanto disatteso.

Con il sesto motivo, parte ricorrente deduce: VIOLAZIONE DELL'ART. 15 DELLA L. N. 241/1990, DELL'ART. 119 DEL D.LGS. N. 267/2000 E DELL'ART. 42 DELLA L. N. 449/1997 – ILLEGITTIMITÀ DELL'ACCORDO DI COLLABORAZIONE E DEI PROVVEDIMENTI CHE LO HANNO

APPROVATO.

Secondo parte ricorrente, gli artt. 119 del D.Lgs. n. 267/2000 e 43 della l. n. 449/1997 non consentono la conclusione di accordi di collaborazione con privati che versano in evidente conflitto di interessi con l'attività pubblica cui l'accordo è preordinato.

La società Bagno Elena si troverebbe invece in evidente conflitto di interesse in quanto la limitazione degli accessi alla spiaggia libera, che confina con i loro lidi a pagamento, porterebbe gran parte degli utenti a ripiegare sul lido privato.

Inoltre, l'accordo oggetto di impugnativa sarebbe illegittimo in quanto: l'art. 15 della l. n. 241/1990, prevede unicamente ipotesi di accordo tra pubbliche amministrazioni che risponde a una forma di partenariato pubblico, dal quale sono del tutto esclusi i privati; l'art. 119 del TUEL e l'art. 43 della l. n. 449/1997 consente di concludere accordi con i privati finalizzati al miglioramento della qualità dei servizi pubblici e al risparmio della spesa già stanziata, ma non può applicarsi alla gestione di un bene demaniale, che non comporta alcun risparmio su una spesa già stanziata.

Il motivo è solo in parte fondato.

Va preliminarmente rilevato che il ricorso alla fattispecie dell'accordo ex art. 15 l. 241/90 si configura, nel caso in esame, unicamente per le amministrazioni pubbliche coinvolte, non anche per i soggetti privati.

Il provvedimento impugnato, infatti, giustifica il coinvolgimento dei concessionari dei lidi vicini sulla base non dell'art. 15 della l. 241/90, bensì sulla base di quanto disposto dall'art. 119 TU enti locali, il quale prevede: *“1. In applicazione dell'articolo 43 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, al fine di favorire una migliore qualità dei servizi prestati, i comuni, le province e gli altri enti locali indicati nel presente testo unico, possono stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione, nonché convenzioni con soggetti pubblici o privati diretti a fornire consulenze o servizi aggiuntivi.”*

A tale norma deve essere affiancato, l'art. 43, commi 1 e 2 primo capoverso, della l. 449/1997, a mente dei quali: *“1. Al fine di favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa e di realizzare maggiori economie, nonché una migliore qualità dei servizi prestati, le pubbliche amministrazioni possono stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con soggetti privati ed associazioni, senza fini di lucro, costituite con atto notarile.*

2. Le iniziative di cui al comma 1 devono essere dirette al perseguimento di interessi pubblici, devono escludere forme di conflitto di interesse tra l'attività pubblica e quella privata e devono comportare risparmi di spesa rispetto agli stanziamenti disposti. (..)”

L'applicazione di queste norme al caso in esame non è di per sé illegittima, in quanto, pur trattandosi di spazi demaniali non affidati in concessione, ai soggetti privati sono state affidate attività di prestazione di servizi aggiuntivi, quali il servizio di prenotazione degli accessi al mare e il controllo all'entrata dei soggetti autorizzati ad accedere alla spiaggia libera, il che comunque può comportare un risparmio di spese per l'amministrazione, che altrimenti dovrebbe far fronte in altro modo all'espletamento di tali servizi.

Quanto alla scelta di attribuire proprio ai concessionari dei lidi vicini tali poteri tali servizi aggiuntivi, il Collegio rileva che di per sé non sono state provate situazioni di conflitto di interesse (che ai sensi dell'art. 43, comma 2, della l. n. 449/1997 precludono al possibilità di tali convenzioni), quanto piuttosto una convergenza di interesse, in quanto è evidente che il concessionario del lido vicino ha interesse ad un afflusso non eccessivo di persone nel tratto di spiaggia contermine a quello in concessione, al mantenimento di condizioni di incolumità e sicurezza per gli utenti della spiaggia e ad evitare situazioni di degrado.

Un eventuale conflitto può sorgere, tuttavia, come sopra evidenziato, quando si intenda subordinare agli orari di apertura del concessionario privato la fruizione da parte del pubblico della spiaggia pubblica. In questo caso, infatti, si finirebbe per assoggettare ad esigenze imprenditoriali private l'uso di un bene pubblico da parte

della collettività, non perseguendosi l'interesse pubblico.

Viceversa, è evidente che convenzioni con soggetti privati per la gestione di servizi aggiuntivi possano essere stipulate solo se non pregiudicano in alcun modo il perseguimento dei pubblici interessi, ma anzi lo agevolano.

Pertanto, al fine di garantire che tali esigenze siano preservate, le amministrazioni coinvolte dovrebbero – come si è detto - o decidere di gestire tali servizi in proprio o affidarli ad altri soggetti (ad esempio ad enti no profit), come peraltro avviene nel caso del Parco della Gaiola e in molte altre realtà italiane, in cui sono previsti contingentamenti per l'accesso a spiagge pubbliche.

Dunque, solo limitatamente alla previsione della subordinazione degli orari di chiusura della spiaggia pubblica agli interessi dei concessionari, il motivo deve essere accolto.

Con il settimo motivo, l'associazione ricorrente deduce: **ERRONEA PRESUPPOSIZIONE DEI FATTI – ILLEGITTIMITÀ DEGLI ATTI PRESUPPOSTI - INTERVENUTA SCADENZA DELLE CONCESSIONI DEI CONTROINTERESSATI - VIOLAZIONE DEGLI ART. 49 E 56 T.F.U.E. E DELL'ART. 12 DELLA DIRETTIVA 2006/123/CE – VIOLAZIONE DELL'ART. 1 DELLA L. N. 241/1990 - ILLEGITTIMITÀ DELL'ACCORDO DI COLLABORAZIONE E DEI PROVVEDIMENTI CHE LO HANNO APPROVATO.**

Secondo l'associazione ricorrente, gli atti impugnati sarebbero illegittimi poiché presumono la perdurante efficacia delle concessioni demaniali marittime per scopi turistico-ricreativi di cui erano titolari le società Bagno Elena e Ideal sulla scorta delle nuove proroghe delle medesime concessioni disposte per legge e recepite dalla delibera del Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale n. 17 del 23.1.2025 e dalla delibera del Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale n. 132 del 9.5.2024. Si tratta invece di proroghe illegittime che devono essere disapplicate per contrasto con il diritto UE, come già

affermato anche dal Tar Campania, Napoli, Sez. VII, con sentenza n. 4623 del 19.6.2025.

Il motivo è fondato.

Alla data in cui è stato siglato l'accordo impugnato, infatti, la società Bagno Elena era titolare della concessione demaniale in parola in virtù di un atto di proroga da considerarsi in contrasto con il diritto dell'Unione europea e che pertanto doveva essere disapplicato.

Si rinvia, sul punto, alle sentenze della Sezione tra cui: Sez. VII, sent. 14 gennaio 2025, n. 365; 20 gennaio 2025, n. 513; e soprattutto n. 4623 del 19 giugno 2025, che ha annullato proprio la proroga concessa dalla Autorità di Sistema portuale alla società Bagno Elena, secondo la quale: *“Con lo spirare del 31 dicembre 2023 torna quindi a riprendere vigore la regola della necessaria procedura competitiva inderogabile, salvo, eventualmente, la proroga tecnica al 31 dicembre 2024 disposta in funzione della conclusione della gara, circostanza della quale non vi è prova agli atti del presente giudizio (cfr. in termini T.A.R. Campania, Napoli, sez. VII, 14.01.2025, n. 365; 20.01.2025, n. 513).*

Centrale diviene, dunque, l'interesse pubblico alla conclusione delle gare, quale strumento indispensabile per garantire legalità, trasparenza e concorrenza nell'assegnazione delle risorse demaniali marittime nel rispetto del diritto europeo in materia di concorrenza e parità di accesso.

7.4. – *Ed invero, sulla base del quadro regolatorio attualmente vigente, in forza delle sentenze dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nn. 17 e 18 del 2021, recepite dall'art. 3 della legge n. 118/2022, le concessioni demaniali marittime per attività turistico-ricreative, beneficiarie di plurime proroghe ex lege, hanno cessato i loro effetti in data 31 dicembre 2023, sicché le nuove assegnazioni devono avvenire mediante selezioni imparziali e trasparenti tra i potenziali candidati, ai sensi dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE (c.d. Bolkestein) e dell'art. 49 TFUE.*

7.5. – *Ne consegue che “secondo l'orientamento della giurisprudenza amministrativa, l'art. 12, comma 6-sexies, del d.l. n. 198/2022, conv. in l. n.*

14/2023, che ha posticipato al 31 dicembre 2024 la scadenza delle concessioni, dev'essere disapplicato per contrasto con la direttiva Bolkestein" (in tal senso cfr. Cons. St., sez. VII, 30 aprile 2024, n. 3940; Cons. St., sez. VI, 28 agosto 2023, n. 7992; Cons. St., sez. VI, 1° marzo 2023, n. 2192; C.G.A. Reg. Sic., sez. riun., parere n. 342 in data 20 giugno 2023; T.A.R. Salerno, sez. III, 6 giugno 2023, n. 1306; T.A.R. Bari, sez. I, 11 maggio 2023, n. 755)." (cfr. 4623 del 19.6.2025).

Vero è che nel corso del giudizio, l'Autorità di Sistema ha poi bandito una gara per l'assegnazione delle concessioni in esame, così rinnovando la proroga al concessionario per il tempo di espletamento della gara come proroga tecnica, ma tale sopravvenienza non vale a sanare l'illegittimità originaria dell'accordo e degli altri atti impugnati, nella parte in cui hanno attribuito alla società Bagno Elena il compito di gestire i servizi di prenotazione e controllo degli accessi alla spiaggia pubblica pur essendo all'epoca priva di idoneo e valido titolo concessorio (cfr. sent. Sez. VII, Tar Campania, n. 4623 del 19.6.2025 e ord. 2614/2025 sez. VII del Consiglio di Stato).

Con il nono motivo, la ricorrente deduce: **ILLEGITTIMITÀ DELLA PRESUPPOSTA NOTA DEL PREFETTO DI NAPOLI PROT. N. 192569 DEL 12.5.2025 E DEL VERBALE DELLA RIUNIONE DEL COMITATO PROVINCIALE DI NAPOLI PER L'ORDINE E LA SICUREZZA PUBBLICA DEL 9.5.2025 – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA L. 1.4.1981 N. 121, ARTT. 20 E 15; DEL R.D. 18.6.1931 N. 773 ART. 2; DEL R.D. 6.5.1940 ART. 2, DELLA L. 15.3.1997 N. 59 ART. 134 COMMA 3 LETT. L); DEL D.LGS. N. 267/2000 ART. 54; DELLA DIRETTIVA DEL MINISTRO DELL'INTERNO DEL 12.1.2001 PER L'ATTUAZIONE DEL COORDINAMENTO E DELLA DIREZIONE UNITARIA DELLE FORZE DI POLIZIA - MOTIVO SUBORDINATO.** Secondo parte ricorrente, nessuna norma di legge attribuisce al Comitato provinciale di Napoli per l'ordine e la sicurezza pubblica il potere d'indirizzare l'esercizio delle competenze delle autorità preposte

alla gestione del demanio costiero, né tantomeno di prevenire fenomeni di sovraffollamento che possono riguardare le spiagge pubbliche. In altri termini, il Comitato non avrebbe alcuna competenza e avrebbe solo potuto sollecitare il Prefetto ad esercitare i propri poteri di legge. Anche il Prefetto sarebbe, secondo parte ricorrente, incompetente in quanto, in presenza di un presunto pericolo per l'ordine pubblico, la sicurezza e per l'incolumità delle persone, avrebbe dovuto esercitare le proprie attribuzioni di legge e non invitare formalmente il Comune ad intervenire per contingentare gli accessi alla spiaggia pubblica.

Vi sarebbe inoltre una violazione del giudicato formatosi in subjecta materia tra le parti.

Il motivo è infondato.

Per quanto riguarda l'asserita violazione del giudicato, si rinvia a quanto detto in relazione ai motivi sub 1 e 2.

In relazione alla dedotta incompetenza del Comitato provinciale e del Prefetto, e alla asserita illegittimità della nota del prefetto di Napoli prot. n. 192569 del 12.5.2025 e del verbale della riunione del comitato provinciale di Napoli per l'ordine e la sicurezza pubblica del 9.5.2025, quali atti infraprocedimentali e presupposti rispetto ai provvedimenti impugnati, osserva il Collegio che il Comitato Provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica è un "organo ausiliario di consulenza del prefetto per l'esercizio delle sue attribuzioni di autorità provinciale di pubblica sicurezza" (art. 20 della l. n. 121/1981). Esso ha una competenza molto ampia in tutti gli ambiti in cui, a livello locale, possano porsi questioni di pubblica sicurezza e incolumità pubblica, anche al fine di promuovere attività di prevenzione.

Pertanto, non può dirsi in assoluto estranea alle funzioni consultive del Comitato (e del Prefetto) l'attività di prevenzione di possibili rischi per l'incolumità pubblica in caso di sovraffollamento di una spiaggia di dimensioni così ridotte, come quella in esame, e l'indicazione di possibili misure di contingentamento degli accessi.

Con il decimo motivo di ricorso, l'associazione ricorrente deduce:

ILLEGITTIMITÀ DELLA DELIBERA DELLA GIUNTA COMUNALE DI NAPOLI N. 251 DEL 5.6.2025 – VIOLAZIONE DEI PRINCIPI COSTITUZIONALI CHE ORIENTANO LA DESTINAZIONE, L'USO E LA FUNZIONE DEI BENI DEMANIALI – VIOLAZIONE DEL DIRITTO AL MARE - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLO STATUTO DEL COMUNE DI NAPOLI - ECCESSO DI POTERE PER CONTRADDITTORIETA' TRA ATTI DELLA STESSA AMMINISTRAZIONE.

Secondo parte ricorrente, la Delibera n. 251/2025 con cui la Giunta Comunale di Napoli ha approvato l'accordo di collaborazione per la gestione dell'area di balneazione pubblica per cui è causa contraddice l'indirizzo definito dall'Ente comunale nel proprio Statuto, laddove all'art. 3 comma 2 prevede espressamente che quest'ultimo, anche al fine di tutelare le generazioni future, riconosce i beni comuni in quanto funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona nel suo contesto ecologico e ne garantisce il pieno godimento nell'ambito delle competenze comunali.

Il Comune, infatti, anziché orientare l'azione amministrativa nel senso di assicurare la massima fruibilità della spiaggia libera, con la delibera in questa sede impugnata avrebbe avallato misure di contingentamento degli accessi a quell'arenile e la sua sostanziale ed illegittima gestione diretta da parte dei privati, in assenza dei relativi presupposti per l'affidamento, limitando ancora l'effettivo godimento della risorsa da parte dei cittadini e la balneazione libera.

Il motivo è in parte fondato alla luce di quanto già statuito nella presente sentenza (cui si rimanda), laddove è stato già affermato che ogni limitazione della fruizione da parte della collettività dei beni comuni, quali sono da considerarsi l'accesso al mare e la fruizione delle spiagge pubbliche, deve essere giustificata sulla base di comprovate esigenze di tutela di altri interessi di pari rilievo, nell'ambito di un scrutinio di stretta proporzionalità e in modo tale che non sia consentita alcuna limitazione non assolutamente necessaria al perseguimento degli obiettivi di tutela

della pubblica incolumità, perseguiti, nel caso di specie con le misure di contingentamento adottate (con conseguente illegittimità della previsione della chiusura dell'accesso alle ore 17.30 e delle modalità di calcolo degli accessi che possono essere consentiti).

In conclusione, il ricorso deve essere accolto nei sensi e limiti di cui alla motivazione, anche al fine di conformare la successiva attività della amministrazione nelle prossime stagioni balneari.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e limiti di cui alla motivazione e per l'effetto annulla *in pare qua*: a) la delibera del Commissario Straordinario dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale n. 205 del 6.6.2025 recante all'oggetto "approvazione schema accordo di collaborazione tra AdSP Mar Tirreno Centrale, Comune di Napoli e Bagno Elena s.r.l., per la fruizione della spiaggia libera ricompresa tra Palazzo Donn'Anna e il limite della concessione demaniale di Bagno Ideal s.r.l."; b) l' "Accordo di collaborazione per l'ordine e la sicurezza pubblica e l'ecosostenibilità della fruizione del tratto di spiaggia libera ricompreso tra Palazzo Donn'Anna e il limite della concessione demaniale di Bagno Ideal s.r.l." tra l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale, il Comune di Napoli, la società Bagno Elena s.r.l. e la società Bagno Ideal s.r.l. allegato alla delibera del Commissario Straordinario dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale n. 205 del 6.6.2025, che lo ha approvato, successivamente sottoscritto dalle parti; c) la delibera della Giunta del Comune di Napoli n. 251 del 5.6.2025 recante all'oggetto "Nota della Prefettura di Napoli prot. n. 192569 del 12 maggio 2025: ordine e sicurezza pubblica della fruizione delle spiagge libere cittadine nella stagione balneare 2025 – approvazione degli accordi di collaborazione tra Comune di

Napoli, Autorità di Sistema portuale del Mar Tirreno Centrale e: limitatamente alla società Bagno Ideal srl e Bagno Elena srl – atto senza impegno di spesa”, e dei suoi allegati.

d) la nota del Comune di Napoli PG/2023/446345 del 29.5.2023 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”

Lo respinge per il resto.

Condanna il Comune di Napoli e l’Autorità di sistema Portuale di Napoli, in solido tra loro, al pagamento delle spese di lite, in favore dell’associazione ricorrente, liquidandole in euro 2.000/00, oltre accessori di legge.

Compensa le spese nei confronti della Prefettura di Napoli – Ministero dell’interno.

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

Così deciso in Napoli nelle camere di consiglio dei giorni 11 settembre 2025 e 30 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Maria Laura Maddalena, Presidente, Estensore

Gabriella Caprini, Consigliere

Maria Grazia D'Alterio, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Maria Laura Maddalena

IL SEGRETARIO