

AMBIENTE E COSTITUZIONE. L'EFFETTIVA GARANZIA DEI DIRITTI DEI CITTADINI ATTRAVERSO LA FRUIBILITÀ ED ACCESSIBILITÀ DEI BENI PUBBLICI. IL CASO DELLA GAIOLA*.

di Maria Chiara Girardi**

Sommario. 1. Premessa. Il quadro di riferimento normativo – 2. La disciplina italiana delle aree marine protette. Notazioni. – 3. *Case study*: il Parco Sommerso di Gaiola. – 4. Conclusioni.

184

1. Premessa. Il quadro di riferimento normativo.

Il presente contributo analizza l'attuale disciplina dell'area marina protetta del Parco Sommerso di Gaiola, allo scopo di riflettere sul modello di gestione dell'area, e, più in generale, sulla normativa italiana di tutela delle aree marine protette.

Prima di entrare nel merito della questione, occorre, per ragioni di maggiore chiarezza espositiva, rappresentare il quadro normativo di riferimento, che trova le sue fonti giuridiche nella legislazione statale. Naturalmente, sullo sfondo si pongono i principi costituzionali, in *primis* l'art. 9 Cost.¹, ma anche gli artt. 1, 3, 32 e 42 Cost.

Lo studio si articola tra l'analisi dell'organizzazione dei poteri, del relativo sistema delle fonti, la questione dell'accessibilità e della fruizione dei beni pubblici² e la relativa tutela dei diritti dei cittadini.

* *Sottoposto a referaggio.*

** Dottoranda di ricerca in *Diritti umani. Teoria, storia e prassi*, presso il Dipartimento di Giurisprudenza – Università di Napoli "Federico II".

¹ Come modificato dal disegno di legge di riforma costituzionale approvato definitivamente dalla Camera dei deputati l'8 febbraio 2022, che aggiunge un ulteriore comma all'art. 9 Cost., sancendo esplicitamente la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi anche nell'interesse delle generazioni future (nonché la tutela degli animali).

² Sul tema, ampiamente, A. Lucarelli, *La democrazia dei beni comuni*, Roma-Bari, Laterza, 2013, spec. pp. 34 ss.

L'elenco ufficiale dell'aree marine protette (EUAP)³ è composto da aree marine protette⁴, parchi nazionali, riserve naturali regionali e altre aree naturali protette nazionali e regionali. Tale regime di protezione mira, in particolare, a garantire e promuovere “in forma coordinata la più rigorosa conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale, culturale, storico e archeologico-architettonico, nonché della biodiversità del nostro Paese in aree geografiche (mare e coste) precisamente definite, ritenute strategiche ai fini della protezione di specie ed *habitat* vulnerabili”⁵.

Ciononostante, dallo studio dell'attuale regime giuridico vigente nel Parco Sommerso di Gaiola, e più in generale, dall'analisi della normativa nazionale, emergono numerose criticità nei modelli di gestione delle aree marine protette, derivanti, in ispecie, dalle procedure di affidamento diretto, avulse dai circuiti della rappresentanza e dalla regola della concorrenza, da uno scarso coinvolgimento della cittadinanza attiva nella *governance* delle aree e da un sistema di tutela e valorizzazione dell'ambiente ancora basato su una visione statica della natura.

Ciò impedisce di conciliare la protezione dell'ambiente e le opportunità di ricerca scientifica con le esigenze di accessibilità e fruizione collettiva delle aree, nonché di sviluppo socio-economico dei territori.

Le inefficienze gestionali e lo scarso coinvolgimento della comunità locale sembrano derivare innanzitutto dalla inadeguatezza della - ormai “vetusta”⁶ - normativa nazionale di riferimento⁷, che, peraltro, mal si concilia con la regolamentazione internazionale⁸ ed

³ Cfr. S. D'Antoni, S. Ercole, L. Nazzini e S. Properzi, *Aree marine protette*, in *annuario.isprambiente.it*, 2019.

⁴ In cui rientrano anche i Parchi sommersi di Baia e Gaiola, istituiti dall'art. 114, c. 10, l. n. 388/2000.

⁵ Così L. Petrelli, *Quale futuro per le aree marine protette italiane?*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2/2021, p. 3.

⁶ Per citare solo qualche esempio, all'epoca ancora non era entrata in vigore la Convenzione sulla diversità biologica di Nairobi del 1992, né la direttiva europea 2008/56/CE, contenente la strategia dell'Unione per le aree marine protette.

⁷ Si tratta, in particolare, delle leggi n. 979/1982 e n. 394/1991. In dottrina, cfr. R. Cattaneo Vietti e L. Tunesi, *Le aree marine protette in Italia. Problemi e prospettive*, Roma, Aracne, 2007, *passim*; L. Micciché, *Aree marine protette e parchi archeologici sommersi*, in W. Cortese (a cura di), *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio*, Atti del convegno di Lampedusa, 21-23 giugno 2007, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, pp. 213 ss.; A. Crosetti, *Le aree protette tra conservazione e valorizzazione, tra omogeneità e differenziazione*, in W. Cortese (a cura di) *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio*, cit., pp. 147 ss.; G. Spera, *Spunti in materia di aree marine protette*, in *Riv. dir. nav.*, 2010, pp. 786 ss.; G. Garzia, *Le aree marine protette. Funzione amministrativa e nuovi strumenti per lo “sviluppo sostenibile”*, in *Quaderni della rivista giuridica dell'ambiente*, Milano, n. 24/2011, pp. 29 ss. Nonché, da ultimo, M. Roversi Monaco, *La pianificazione marittima in Italia: un percorso in atto*, in *Federalismi.it*, n. 19/2018, p. 2 ss.

⁸ Come, a titolo esemplificativo, la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) del 1994; la Convenzione di Barcellona per la protezione dell'ambiente marino e delle regioni costiere del Mediterraneo del 1995, o il protocollo sulle Aree Specialmente protette e la Biodiversità nel Mediterraneo

europea⁹ e con gli ultimi obiettivi di sostenibilità ambientale espressi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)¹⁰.

2. La disciplina italiana delle aree marine protette. Notazioni.

Le aree marine protette sono disciplinate dalle leggi n. 979/1982 e n. 394/1991 e sono istituite, a seguito di un'istruttoria tecnica, con decreto del Ministro della transizione ecologica, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, che stabilisce la denominazione dell'area, ne fissa i confini, delinea gli obiettivi di conservazione e detta la relativa disciplina di tutela. Generalmente, esse sono rappresentate da un *habitat* marino avente particolare rilievo storico, archeologico, ambientale e culturale.

In particolare, si tratta di aree che “contengono una o più specie naturalisticamente rilevanti della flora e della fauna, ovvero presentino uno o più ecosistemi importanti per le diversità biologiche o per la conservazione delle risorse genetiche”¹¹ e che abbiano un rilevante interesse scientifico, ecologico, culturale, ed economico.

Le aree marine protette comprendono anche i relativi tratti costieri del demanio marittimo: tali risorse, per loro intrinseca natura, rientrano nel c.d. demanio necessario¹² e richiedono,

del 1995. Sul tema, in dottrina, cfr. F. Spadi, *Le aree protette nell'ordinamento internazionale*, in *Riv. giur. amb.*, n. 1/1998, p. 123 ss.; L. Pineschi, *I principi del diritto internazionale dell'ambiente: dal divieto di inquinamento transfrontaliero alla tutela dell'ambiente come common concern*, in R. Ferrara e M.A. Sandulli (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2014, p. 93 ss.

⁹ A titolo esemplificativo, con la direttiva europea 2008/56/CE, *Direttiva quadro per la strategia sull'ambiente marino*. Sul punto cfr. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council, On the progress in establishing marine protected areas (as required by Article 21 of the Marine Strategy Framework Directive 2008/56/EC)*, European Commission, Bruxelles, 1 January 2015; nonché la *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita*, Bruxelles, 20 maggio 2020, COM (2020) 380 final. Oppure con la direttiva europea 92/43/CEE, in materia di tutela degli *habitat* naturali, semi naturali e della flora e della fauna selvatiche. Sul tema, in dottrina, cfr. P. Morrone, *Overlapping different regulatory regimes for the protection of marine Areas: the case of the institution of nature 2000 marine sites in Sardinia*, in *Riv. dir. ec. trasp. amb.*, 2017, p. 211 ss.

¹⁰ Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), è stato approvato con il decreto-legge n. 152/2021 e convertito in l. n. 233/2021. Sul tema, in dottrina, soffermandosi su aspetti differenti, S. Staiano, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi.it*, n. 14/2021; E. Catelani, *Evoluzione del rapporto fra tecnica e politica. quali saranno gli effetti in uno Stato tecnologico?*, in *Oss. sulle fonti*, n. 2/2021; A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi.it*, n. 18/2021.

¹¹ Cfr. art. 2, c. 3, l. n. 394/1991, rubricata *Legge quadro sulle aree marine protette*.

¹² I beni del demanio necessario sono disciplinati all'art. 822 c.c.: vi rientrano tutti i beni immobili che sono ritenuti demaniali *ipso facto*. In considerazione della natura demaniale, la destinazione di questi beni al

pertanto, particolari strumenti di tutela e di gestione, che, da una parte, garantiscano accessibilità e fruibilità collettiva da parte dei cittadini, e, dall'altra, mirino alla conservazione delle risorse ambientali e culturali.

Queste aree protette sono suddivise in zone, disciplinate in modo differente, a seconda delle peculiarità ambientali e del contesto socio-economico; tale suddivisione mira a proteggere le risorse di particolare pregio ambientale. Lo scopo è quello di graduare la protezione nelle diverse aree marine protette al fine di bilanciare le esigenze di conservazione e valorizzazione ambientale con quella, insita nei beni pubblici, di garantire la fruizione e l'accessibilità collettiva a tali risorse.

Nello specifico, la zona A, è considerata riserva integrale e in essa solitamente è consentito solo lo svolgimento di ricerche scientifiche. Nella zona B, di riserva generale, sono permesse diverse attività, che sono però disciplinate per mezzo di un regolamento predisposto dall'ente gestore, al fine di ridurre l'impatto ambientale. Tali zone possono anche distinguersi in zone cc.dd. B speciali, ove vige lo stesso regime delle zone B, ma sono vietate tutte le operazioni di prelievo delle risorse. Infine, nella zona C, di riserva parziale, sono sempre garantiti l'accesso e la fruizione all'area, ma secondo regole dettate dall'ente di gestione, al fine di ridurre i possibili danni all'*habitat* naturale.

D'altra parte, se l'individuazione delle aree marine protette avviene con legge, perché l'istituzione dell'area marina protetta sia effettiva, è necessario che la Direzione generale per il mare e le coste del Ministero della transizione ecologica acquisisca le adeguate conoscenze sulle risorse naturali e le attività ivi svolte. In tali operazioni il Ministero è coadiuvato da strutture esperte del settore: «gli studi sono generalmente distinti in due fasi: nella prima viene esaminata la letteratura esistente sull'area; nella seconda fase vengono effettuati gli approfondimenti necessari per un quadro conoscitivo concreto ed esaustivo»¹³. Ai fini dell'istituzione dell'area sono, inoltre, sentiti sia la regione che gli enti locali coinvolti ed è altresì necessario – ex art. 77, d.lgs. n. 112/1998 – ottenere il parere favorevole della Conferenza Unificata.

Talune attività, a prescindere dalla suddivisione in zone, sono comunque vietate nelle aree marine protette, perché ritenute potenzialmente pericolose per le caratteristiche ambientali

soddisfamento della funzione pubblica costituisce un vincolo insuperabile ed è necessario proteggerli da uno sfruttamento indiscriminato; pertanto, sono considerati incommerciabili.

¹³ Cfr. <https://www.mite.gov.it/pagina/aree-marine-protette>.

e gli scopi delle riserve naturali. In particolare, ai sensi dell'art. 19, c. 3, legge quadro n. 394/1991 sono sempre vietati: «a) la cattura, la raccolta e il danneggiamento delle specie animali e vegetali nonché l'asportazione di minerali e di reperti archeologici; b) l'alterazione dell'ambiente geofisico e delle caratteristiche chimiche e idrobiologiche delle acque; c) lo svolgimento di attività pubblicitarie; d) l'introduzione di armi, di esplosivi e ogni altro mezzo distruttivo e di cattura; e) la navigazione a motore; f) ogni forma di discarica di rifiuti solidi e liquidi». Ciononostante, il decreto istitutivo dell'area protetta può eccezionalmente derogare ai suddetti divieti in ragione delle peculiarità ambientali o delle attività socio-economiche ivi svolte.

L'affidamento in gestione delle aree marine protette avviene ad opera del Ministero della Transizione ecologica, sentita la regione e gli enti locali interessati¹⁴. Generalmente le aree sono affidate ad associazioni ambientaliste riconosciute, enti pubblici o istituti scientifici. Inoltre, l'art. 28, l. n. 979/1982 e l'art. 2, c. 16, l. n. 426/1998 prevedono l'istituzione della c.d. Commissione di riserva, un organo che svolge funzioni consultive in merito alla gestione dell'area.

Essa è composta¹⁵ da un rappresentante del Ministero della Transizione Ecologica e uno della Capitaneria di porto, da esperti del Ministero stesso, della regione e dei Comuni interessati, nonché da esperti nominati dalle associazioni ambientaliste riconosciute e dall'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale.

La Commissione esprime il proprio parere sulle proposte dell'ente gestore, in particolare sul regolamento di esecuzione del decreto istitutivo e di organizzazione dell'area¹⁶, nonché sulle previsioni di finanziamento delle attività da svolgere.

L'ente gestore deve infatti dotarsi di un Regolamento di disciplina delle attività consentite nell'area¹⁷, recante la suddivisione delle diverse zone e l'indicazione delle specifiche attività consentite. Tale Regolamento è approvato dal Ministero della Transizione ecologica, previo parere del Consiglio di Stato¹⁸, ma ogni anno può essere integrato da un disciplinare contenente eventuali normative di dettaglio.

¹⁴ Ai sensi delle leggi n. 979/1982, n. 394/1991 e n. 426/1998.

¹⁵ Ai sensi dell'art. 2, c. 339, l. n. 244/2007.

¹⁶ Secondo quanto previsto dall'art. 18, cc. 6 e 7, l. n. 979/1982.

¹⁷ Ai sensi dell'art. 19, c. 5, l. n. 394/1991.

¹⁸ Secondo quanto previsto dall'art. 17, l. n. 400/1988. Cfr. Corte cost., sent. n. 1031/1988, che consente la predisposizione di regimi differenziati all'interno delle aree marine protette.

3. Case study: il Parco Sommerso di Gaiola.

L'area marina protetta del Parco Sommerso di Gaiola è un territorio di elevato pregio storico, culturale e ambientale che si trova nel Comune di Napoli e si estende per circa 42 ettari.

Con delibera n. 300 del 5 luglio 2021, la giunta comunale di Napoli prendeva atto dell'Accordo biennale di collaborazione, sottoscritto ai sensi dell'art. 15, l. n. 241/1990 e successive modifiche, tra il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare attraverso il soggetto gestore del Parco Sommerso di Gaiola, l'autorità di sistema portuale del Mar Tirreno centrale e il Comune di Napoli nella persona dell'assessore alle libertà civili e alla salute.

Si tratta di un accordo biennale inter-istituzionale stipulato in data 21 maggio 2021 che ha ad oggetto, nello specifico, un'area del Parco Sommerso di Gaiola, ovvero quell'area individuata quale zona B, che insiste su un'area individuata dal Comune di Napoli quale Spiaggia libera attrezzata nel sistema di balneazione della Città.

In merito, occorre ricordare che il Comune di Napoli, come sottolineato nella succitata delibera, è il soggetto che, in via generale, ha la competenza per i servizi di balneazione pubblica.

Dunque, per quanto attiene al ruolo istituzionale del Comune di Napoli ed alle sue competenze specifiche, il suo obiettivo, in merito all'oggetto della delibera e soprattutto dell'accordo biennale è quello di consentire ed agevolare la fruibilità della zona B, considerata «spiaggia libera attrezzata nel sistema di balneazione della Città».

L'atto in oggetto, come sottolineato altresì dalle osservazioni del Segretario generale del Comune di Napoli, ha implicazioni di carattere prevalentemente gestionale.

Ciò significa che, per quanto attiene alle competenze ed alle responsabilità comunali, si tratta di un sostanziale affidamento diretto, *ex lege*, della spiaggia libera ad un soggetto terzo, privato.

Affidamento e gestione devono tuttavia muoversi in linea e nel rispetto della natura del bene stesso e soprattutto, in armonia con la sua funzione, ovvero l'accessibilità e la fruibilità.

La sostanza di tale delibera, che ratifica un accordo già perfezionato, è costituita, come si

è detto, dall'accordo di collaborazione stipulato ai sensi dell'art. 15, l. n. 241/1990, ovvero la norma che prevede che le amministrazioni pubbliche possano sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune. L'istituzione del Parco Sommerso di Gaiola, area naturale protetta di rilievo nazionale, avviene con decreto interministeriale del 7 agosto 2002, ai sensi della legge quadro sulle aree protette n. 394/1991 e della l. n. 979/1982, per la difesa del mare, in attuazione di quanto previsto dall'art. 114, c. 10, l. n. 388/2000.

Tale ultimo articolo dispone che il Parco Sommerso di Gaiola sia affidato in gestione, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, sentiti la Regione e gli enti locali territorialmente interessati, ad enti pubblici, istituzioni scientifiche o associazioni ambientaliste riconosciute, anche consorziati tra loro.

Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, con il decreto di istituzione del Parco Sommerso di Gaiola, ha affidato la gestione provvisoria del medesimo (prevista sino alla individuazione dell'ente gestore definitivo ex art. 14 l. n. 388/2000) alla Soprintendenza dei beni archeologici e ambientali delle province di Napoli e Caserta.

In virtù di un'intesa con la Soprintendenza, dal 2005 il Centro Studi Interdisciplinari Gaiola onlus si è occupato della tutela, riqualificazione e valorizzazione dell'area, in collaborazione con istituti universitari ed enti di ricerca, nonché con studiosi e attivisti del Comune di Napoli.

Successivamente, al Centro studi interdisciplinari Gaiola Onlus, riconosciuto come Associazione di protezione ambientale ai sensi dell'art. 13 l. n. 349/1986, viene assegnata la gestione del parco, a trattativa privata, ovvero mediante affidamento diretto, ai sensi del d.m. n. 128/2019¹⁹ del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali.

L'affidamento in gestione ha la durata di nove anni ed è rinnovabile mediante espresso provvedimento del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

L'art. 102, cc. 1 e 4, codice dei beni culturali affida all'ente gestore, nel rispetto dei principi generali del codice e compatibilmente con lo svolgimento degli scopi istituzionali cui detti beni sono destinati, la funzione di assicurarne una fruizione e una valorizzazione adeguata. Pertanto, a carico dell'ente gestore vi è l'obbligo di porre in essere tutto ciò che risulti

¹⁹ Pubblicato in Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 125 del 30 maggio 2019.

necessario per assicurare la fruizione e quindi, nel caso di specie, l'accessibilità del bene. Il tema dell'accessibilità e della fruibilità si pone in particolare nella zona B del parco, trattandosi di un'area di balneazione pubblica (spiaggia libera attrezzata) individuata dal Comune di Napoli.

In relazione alla zona B, il decreto interministeriale del 2002, istitutivo del Parco, ha stabilito il divieto di navigazione libera, ancoraggio, ormeggio, pesca professionale, sportiva e subacquea, mentre consente espressamente la balneazione e le immersioni in apnea, la navigazione a motore ai natanti e alle imbarcazioni, le navigazioni a motore per attività turistiche collettive, l'ormeggio in zone individuate e opportunamente attrezzate con gavitelli e ormeggi, nonché la pesca professionale e sportiva, sempre in zone predeterminate.

La *ratio* della istituzione della zona B è dunque quella di tutelare l'ambiente, ma allo stesso tempo di garantire la balneazione, regolamentando tutta una serie di attività, che sono consentite con modalità che impattino il meno possibile sull'ambiente.

Pertanto, la gestione del Parco deve muoversi nell'ambito delle linee guida poste dalla normativa nazionale - che parla, in particolare, di fruibilità del bene affidato in gestione - e compatibilmente ed in armonia con la funzione assegnata dal Comune.

Si parla dunque di gestione a sovranità limitata, nel senso che si abbassa il livello di discrezionalità dell'ente gestore nelle sue scelte di *governance*.

D'altronde sarebbe anomalo se le scelte di *governance* fossero affidate *in toto* all'ente gestore, che è scelto, come visto, senza alcuna forma di competizione.

Peraltro, in fase pandemica sono stati adottati dall'ente gestore due protocolli: il n. 24 del 17 maggio 2020 e il n. 6 del 25 gennaio 2021, fortemente restrittivi in materia di accessibilità e fruibilità del bene.

Si aspetta ora, in una fase di contrazione del fenomeno pandemico, ed andando verso la stagione estiva, un protocollo di gestione meno restrittivo e soprattutto in armonia con la normativa statale e comunale.

Anche il protocollo n. 9333 del 30 gennaio 2021 della Direzione generale per il mare e le coste del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), va aggiornato e ritenuto superato, in quanto il suo spirito risente della piena fase pandemica nel quale è stato adottato.

Le finalità contenute nel protocollo in oggetto, relative all'accesso ed alla fruizione

pubblica dell'area di balneazione della zona B del Parco Sommerso, fissano quali priorità la sostenibilità ambientale²⁰, la tutela del patrimonio culturale, la sicurezza pubblica, il decoro e la vivibilità²¹.

Questi elementi non possono costituire i valori e le finalità della gestione, ma unicamente i requisiti e le precondizioni per garantire una soddisfacente fruibilità ed accessibilità.

Tutela e sicurezza non sono valori dominanti, ma soltanto strumenti per garantire le vere finalità della gestione, ovvero soddisfare i diritti fondamentali dei cittadini di poter godere dell'area. Infatti, come ben chiarito dalla normativa nazionale, e soprattutto come si evince dai principi fondativi dello statuto del Comune di Napoli²², gli obiettivi e le finalità dovrebbero essere ben altre.

Invece, il Regolamento del Parco prevede un accesso contingentato. Il Parco è aperto tutti i giorni dalle ore 10.00 alle ore 15.00 nei mesi di gennaio, febbraio e dicembre; dalle ore 10.00 alle ore 17.00 nei mesi di marzo, aprile, ottobre e novembre; dalle 9.00 alle 18.00 nei mesi da maggio a settembre. L'accesso è consentito a massimo cento persone, previa prenotazione online o registrazione all'ingresso.

Al contrario, il Comune, sulla base delle sue competenze, dovrebbe porre quale suo obiettivo che il bene sia gestito dall'ente gestore nel rispetto dell'art. 3, c. 2 dello Statuto²³, che afferma che «il Comune di Napoli, 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».

Al contempo, le delibere nn. 17 e 251 del 2013 della Giunta del Comune di Napoli hanno attuato, rispettivamente, un *Regolamento per la disciplina dei beni comuni* e una *Carta dello spazio pubblico*, che disciplinano i beni comuni e la possibilità di accesso, fruizione e godimento degli stessi da parte della cittadinanza, secondo un utilizzo non esclusivo che favorisca lo sviluppo sociale della collettività²⁴.

²⁰ La Corte costituzionale nelle sentt. nn. 210 e 641 del 1987 ha precisato che l'ambiente è «un bene giuridico riconosciuto e tutelato da norme» e la sua protezione rappresenta un «diritto fondamentale della persona umana [...], valore costituzionale primario».

²¹ Peraltro, nell'ambito degli obiettivi dell'Agenda ONU 2030, l'obiettivo 14 prevede la conservazione del mare e delle risorse marine a fini di protezione dell'ecosistema marino e costiero. L'obiettivo è, dunque, un utilizzo più sostenibile delle risorse marine, compresa la gestione della pesca, dell'acquacoltura e del turismo.

²² Lo Statuto è stato approvato con deliberazione del Consiglio comunale di Napoli, n. 1 del 16 ottobre 1991.

²³ Così come modificato con delibera del Consiglio comunale di Napoli, n. 24 del 22 settembre 2011.

²⁴ Sul tema, cfr. A. Lucarelli, *Beni comuni. Dalla teoria all'azione politica*, Napoli, Dissensi, 2011, *passim*.

Inoltre, con la delibera n. 258/2014 il Comune ha poi stabilito, sulla base di uno studio condotto dall'Osservatorio sui beni comuni della Città di Napoli, le procedure per l'individuazione e la gestione collettiva dei beni pubblici, evidenziando come l'azione amministrativa debba essere rivolta al prevalente interesse pubblico, dando così effettività alla funzione sociale della proprietà pubblica sancita dall'art. 42 Cost.

Ebbene, questo impianto normativo ed amministrativo sembra del tutto sfuggire negli atti posti in essere per la gestione della zona B del parco della Gaiola.

L'area *de qua* è trattata come un bene *escludente*, il gestore è scelto, sulla base del dato normativo, con logiche estranee alla regola di concorrenza ed è violata in specie la delibera sulla democrazia partecipativa²⁵ del Comune che, in merito alla gestione dei beni comuni, richiede determinate procedure²⁶.

In particolare, la citata delibera – finalizzata alla tutela dei beni comuni e dell'autosostenibilità degli stessi – prevede²⁷ che l'ente gestore individui con metodo partecipato le utilità di ciascun bene comune e le modalità di fruizione da parte di tutti o di alcune categorie di cittadini, nel rispetto della legalità costituzionale, agendo con criteri di

²⁵ Delibera del Consiglio comunale di Napoli n. 8 del 18 aprile 2012.

²⁶ In particolare, la citata delibera sottolinea la particolare rilevanza della costruzione di modelli di democrazia partecipata, da svilupparsi mediante consultazioni, incontri con le comunità, comitati civici e cittadinanza attiva. È infatti evidenziato che se i beni pubblici debbono soddisfare bisogni corrispondenti ai diritti sociali e civili, allora «essi non possono che essere affermati e gestiti attraverso percorsi politici partecipati, che siano la sintesi delle proposte e delle istanze delle persone» (p. 7 della delibera). Sono poi richiamati i principi costituzionali (a partire dall'art. 1 Cost.); l'art. 8, d.lgs. n. 267/2000, secondo cui i comuni debbono promuovere organismi di partecipazione popolare e procedure per l'ammissione di petizioni, istanze e proposte di cittadini singoli e associati «dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi»; il Trattato di Lisbona, che «mira a garantire un maggiore coinvolgimento dei cittadini, che mediante la cosiddetta "partecipazione popolare" possono invitare la Commissione a presentare nuove proposte su materie in merito alle quali ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati» (p. 7 della delibera); la convenzione di Aarhus, ratificata dall'Italia con legge n. 108 del 2001, tesa alla promozione di una "democrazia ambientale" (e il diritto a un ambiente salubre), mediante la partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale (peraltro, la delibera richiama specificamente gli artt. 7 ss. della convenzione che stabiliscono altresì le relative procedure per un'effettiva partecipazione del pubblico); il Libro Bianco – *Governance* europea (Bruxelles, 5 agosto 2001), che tra i cinque principi posti alla base di una buona *governance* democratica pone la partecipazione. Partendo da tali dati normativi, nella citata delibera si evidenzia la necessità che l'Amministrazione si conformi ai principi di democrazia e diretta partecipazione dei cittadini; in tale ottica, si ritiene necessaria la valorizzazione di associazioni e altre forme di aggregazione dei cittadini. In particolare, il percorso di democrazia partecipativa andrebbe attuato (p. 9 della delibera), mediante la configurazione di: un'Assemblea, quale organo propositivo delle istanze dei cittadini, i quali possono direttamente manifestare le proprie idee per la città di Napoli; sei Consulte, a cui sono affidate delle macro-tematiche che vengono poi indirizzate alle strutture amministrative centrali competenti; un vero e proprio "Laboratorio Napoli" teso all'«accoglimento e alla valorizzazione del desiderio partecipativo della comunità territoriale», così da porsi quale «fucina nella quale troveranno spazio processi elaborativi di base, proposte dal basso, forme di sintesi per la promozione, gestione, valorizzazione» dei beni pubblici (p. 9 della delibera).

²⁷ *Ivi*, spec. p. 10.

inclusività, di trasparenza e di partecipazione da parte dei cittadini, anche nell'individuazione dei siti e delle aree funzionali a garantire un accesso e una fruizione pubblica²⁸.

A tal fine è prevista: l'attivazione, da parte dell'Assessorato ai Beni comuni, di bandi per progetti didattico-educativi che riconoscono Napoli come bene comune, rivolti alle classi delle scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado, l'individuazione e la predisposizione di un elenco dei beni di proprietà comunale non a reddito o del demanio pubblico, potenzialmente affidabili in gestione, nonché la previsione di un protocollo di responsabilità che disciplini di volta in volta l'utilizzo dei singoli beni individuati per lo svolgimento delle attività di volta in volta stabilite.

L'impressione è che si tratti di un modello Stato-centrico e, di fatto, monopolistico, che non tiene conto assolutamente delle citate delibere, nonché delle delibere n. 893/2015 e n. 446/2016 del Comune di Napoli, che sottolineano l'importanza dell'accesso e della fruizione collettiva dei beni comuni, tra cui prima di tutto le risorse naturali, e che prevedono delle procedure partecipate che diano la possibilità ai cittadini di esprimersi, cosa che non accade nei cc.dd. *tavoli tecnici*.

L'area B è trattata secondo una antica e superata concezione del patrimonio naturale, ovvero secondo una visione estetizzante, non come un'area tesa a garantire i diritti dei cittadini (cosa che sarebbe possibile garantendo la piena fruibilità dello stesso). Il modello gestionale che contrassegna la politica sui beni pubblici del Comune di Napoli, invece, prova a sperimentare sui beni pubblici modelli di autoproduzione inclusivi, dando la possibilità ai cittadini di organizzarsi sotto l'egida del Comune.

In tal senso, va osservato il modello dell'ex Asilo Filangieri²⁹, che si basa su processi

²⁸ In argomento, tra i primi, Id., *Note minime per una teoria giuridica sui beni comuni*, in *Quale Stato*, n. 1/2007, p. 3 ss.

²⁹ Con la delibera della Giunta di Napoli del 25 maggio 2012, n. 400, l'ex Asilo Filangieri viene destinato a vero e proprio laboratorio culturale al fine di sperimentare e garantire svolgimento di processi partecipativi, articolati attraverso una programmazione delle attività e del conseguente utilizzo e gestione degli spazi da parte dei lavoratori dell'«immateriale» garantendo una forma democratica di gestione in coerenza con una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 43 Cost., al fine di agevolare la formazione di una prassi costitutiva di uso civico del bene comune, da parte della comunità dei lavoratori. Successivamente, con delibera della Giunta di Napoli del 29 dicembre 2015, n. 893 gli spazi dell'ex Asilo Filangieri sono stati inseriti nello schema concettuale, giuridico ed operativo ispirato agli usi civici al fine di garantire un governo pubblico, partecipato e condiviso dei servizi pubblici, beni comuni e utilità collettive e al fine di proteggere e valorizzare i beni funzionali alla tutela ed allo sviluppo dei diritti fondamentali. Sul tema, in dottrina, cfr. N. Capone, *Del diritto d'uso civico e collettivo dei beni destinati al godimento dei diritti fondamentali*, in *Pol. dir.*, n. 4/2016, p. 597 ss.; nonché, da ultimo, G. Vosa, *Autonomia territoriale e tutela dei beni comuni*:

partecipativi e su una gestione democratica dello spazio pubblico, al fine di proteggere e valorizzare beni funzionali allo sviluppo dei diritti fondamentali della collettività.

Il rischio, invece, nel caso del Parco Sommerso di Gaiola, è che un soggetto gestore³⁰ tenda ad atteggiarsi a vero proprietario, emarginando il Comune, che in materia di balneazione gode di competenze generali, e attuando procedure tutt'altro che trasparenti e partecipate. Infatti, a differenza delle altre aree marine protette, il Parco illegittimamente non prevede (nel decreto di affidamento in gestione, né in alcun atto normativo successivo) la presenza della c.d. Commissione di Riserva (prevista dall'articolo 28, c. 3, l. n. 979/1982, e successive modificazioni, da ultimo con l'art. 2, c. 339, l. n. 244/2007, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)* che ha modificato la composizione delle Commissioni di Riserva previste, lasciandone invariati i compiti e le finalità), ossia l'organo di supporto nella gestione, costituito da rappresentanti delle associazioni ambientaliste e della realtà locale.

In particolare, come anticipato³¹, la Commissione di Riserva andrebbe istituita presso l'ente cui è delegata la gestione dell'area marina protetta, allo scopo di formulare proposte e suggerimenti relativi al funzionamento della riserva e di dare il proprio parere sulla proposta di regolamento di esecuzione del decreto istitutivo e di organizzazione della riserva e sulle previsioni relative alle spese di gestione.

La mancata previsione della stessa rende dunque difficile l'interlocuzione con i cittadini e l'espressione di istanze da parte della collettività e non consente una gestione partecipata³², ma soprattutto trasparente.

riflessioni sulla potestà normativa comunale a partire dalla vicenda dell'(ex) Asilo Filangieri, in *Nomos*, in corso di pubblicazione.

³⁰ Dunque, il soggetto che, quale proprietario, possessore o detentore a qualunque titolo, viene incaricato di porre in essere attività legate alla gestione e alla regolamentazione del bene nei limiti previsti dalla legge. In particolare, la gestione delle Aree Marine Protette è affidata, con specifico provvedimento, ad enti pubblici, istituzioni scientifiche o associazioni ambientaliste riconosciute, anche consorziate tra loro. Diverso è il caso delle concessioni con cui l'amministrazione attribuisce a terzi, con il loro consenso, il godimento di utilità relative a beni oppure la possibilità di esercitare pubblici servizi o di realizzare opere. Sulla natura delle concessioni si rinvia, su tutti, a O. Ranalletti, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative. Parte I: Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Giur. it.*, LVI, 1894, IV, spec. p. 25 ss.

³¹ V. *infra* par. 2.

³² Su questi temi, cfr. *ex multis*, S. Lieto, *Il diritto di partecipazione tra autorità e libertà*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, spec. p. 68 ss.; A. Lucarelli, *Nuovi modelli del diritto pubblico. Sovranità popolare v. sovranità parlamentare: il ruolo della comunità tra democrazia della rappresentanza e democrazia partecipativa*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. online*, n. 1/2015; E. Castorina, *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa in Italia: crisi dei tradizionali istituti di partecipazione politica e riforme mancata*, in *Federalismi.it*, n. 1/2017.

In questo senso, dunque, la gestione può svolgersi in modo del tutto arbitrario.

4. Conclusioni.

L'attuale modello di *governance* del Parco Sommerso di Gaiola evidenzia le difficoltà di assicurare una gestione efficiente delle aree marine protette, in grado di conciliare le esigenze di tutela dell'ambiente naturale e di ricerca scientifica, con gli altri interessi pubblici in campo, connessi alla natura del bene e, in ispecie, con la necessità di assicurare accessibilità e fruibilità del bene ai cittadini.

Le criticità riscontrate sono ascrivibili, innanzitutto, al quadro normativo nazionale di riferimento, che non prevede un adeguato coinvolgimento della società civile, non si raccorda con l'ordinamento normativo internazionale ed europeo, e le cui procedure sono spesso incoerenti e inadatte a rappresentare la sovranità popolare.

In particolare, “si evidenzia una generale difficoltà nello sviluppare, nell'ambito di un approccio internazionale ed europeo, una *vision* olistica e proattiva, impostata su criteri di efficienza, tra vincoli e divieti a difesa dell'ambiente, da un lato, ed opportunità di ricerca scientifica e di sviluppo economico e sociale dell'area, dall'altro, resa evidente da una serie di indicatori, tra i quali: a. la scarsa rappresentatività del sistema nazionale delle AMP in *network* internazionali [...]; b. la mancanza di uno strumento di raccordo organico, a livello nazionale, tra le AMP, i siti marini di interesse comunitario istituiti nell'ambito della rete ecologica c.d. Natura 2000 e le zone costiere [...]; c. difficoltà nella progettazione, sviluppo e realizzazione di programmi di ricerca”³³.

Le procedure istitutive e organizzative delle aree marine protette, disciplinate dalle leggi n. 979/1982 e n. 394/1991, non paiono coerenti, né rispettose della regola della concorrenza, intesa in senso democratico, ossia secondo una prospettiva costituzionalmente orientata³⁴.

Le finalità delle aree marine protette, tese alla tutela delle risorse naturali in chiave dinamica, in un'ottica di interazione tra natura, cultura, lavoro e sviluppo socio-economico

³³ Cfr. L. Petrelli, *Quale futuro per le aree marine protette?*, cit., p. 8.

³⁴ In questo senso, A. Lucarelli e L. Longhi, *Le concessioni demaniali marittime e la democratizzazione della regola della concorrenza*, in *Giur. Cost.*, n. 3/2018; A. Lucarelli, *La concorrenza principio tiranno? Per una lettura costituzionalmente orientata del governo dei beni pubblici* in *Giur. cost.*, n. 6/2020; Id., *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, Consulta online, 2021.

di un territorio, dovrebbero garantire la conservazione e la valorizzazione dell'ecosistema a vantaggio della collettività sociale³⁵.

Dallo studio di caso della Gaiola emerge la necessità di un riassetto normativo urgente, volto a ridare coerenza al quadro giuridico di salvaguardia delle aree marine protette, nel rispetto degli scopi di tutela ambientale, degli obiettivi assunti a livello internazionale ed europeo e degli interessi della collettività connessi al godimento di un bene pubblico³⁶.

A tal fine, un ruolo rimarchevole sembra svolto dalla Commissione di Riserva, rappresentativa dei diversi interessi in gioco, ma di cui non v'è traccia nel modello di gestione del Parco Sommerso di Gaiola.

Contestualmente, parrebbe utile rafforzare la partecipazione dei cittadini a vari livelli, promuovendo una relazione dinamica tra ambiente e cittadini, «tra promozione dell'educazione ambientale, della conoscenza degli ambienti marini-costieri e sviluppo socio-economico dell'area, tra salvaguardia delle tradizioni e della cultura della collettività locale ed innovazioni tecnologiche³⁷. In altre parole, conservazione della natura e valorizzazione culturale, economica e sociale delle risorse ambientali» sono un elemento connotativo della salvaguardia degli interessi dei cittadini. In tale prospettiva, procedure di affidamento diretto sganciate dai circuiti della rappresentanza e dalla regola della concorrenza e modelli di gestione delle risorse naturali non inclusivi non sembrano poter garantire la valorizzazione dell'ambiente in un'ottica democratica.

Di tali disfunzioni la Gaiola ne è certamente un esempio emblematico. Dal Disciplinare di Regolamentazione delle attività del relativo Parco Sommerso emerge in modo evidente come le ragioni di conservazione ambientale e le opportunità di ricerca scientifica abbiano completamente soppiantato gli altri interessi pubblici coinvolti, anche nella c.d. zona B, impedendo, di fatto, un effettivo godimento della risorsa da parte dei cittadini. Al contrario, la zona B, nella normativa nazionale, sembrerebbe istituita allo scopo di consentire la fruizione e l'accessibilità collettiva dell'area antistante la riserva integrale (zona A), pur nell'intendimento di ridurre l'impatto ambientale.

³⁵ Cfr. M. Pascual, M. Rossetto, E. Ojea, N. Michakova, S. Giakoumi, S. Kark, D. Korolesova e P. Melia, *Socioeconomic impacts of marine protected areas in the Mediterranean and Black Seas*, in *Ocean & Coastal Management*, n. 133/2016, p. 3 ss.

³⁶ Sul tema, cfr. A. Charles e L. Wilson, *Human dimensions of Marine Protected Areas*, in *ICES Journal of Marine Science*, vol. 1, n. 66/2009, p. 6 ss.

³⁷ In questo senso, cfr. E. Falcone, *Il raccordo fra la valorizzazione naturalistica e lo svolgimento di attività produttive compatibili nei parchi naturali: ipotesi di ricostruzione sistematica*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, p. 635 ss.

La *ratio* della disciplina delle aree marine protette dovrebbe, allora - mediante la promozione di progetti di rigenerazione delle coste e di processi di democrazia partecipativa, volti al coinvolgimento della cittadinanza nelle iniziative di conservazione e valorizzazione delle risorse ambientali - tendere allo sviluppo di usi compatibili con l'esigenza di tutela delle aree a rischio depauperamento. Solo così, in territori come la Gaiola, è possibile riqualificare le coste e l'ambiente marino, garantendo, allo stesso tempo, la riappropriazione delle risorse naturali da parte dei cittadini.

Abstract: Il contributo analizza l'attuale modello di gestione dell'area marina protetta del Parco Sommerso di Gaiola, allo scopo di analizzarne le criticità e, più in generale, di evidenziare i limiti della normativa italiana di tutela delle aree marine protette. Dallo studio emerge, infatti, la necessità di un riassetto normativo della materia, volto a ridare coerenza al quadro giuridico di salvaguardia delle aree marine protette, nel rispetto degli scopi di tutela ambientale, degli obiettivi assunti a livello internazionale ed europeo e degli interessi della collettività connessi al godimento di un bene pubblico quale il mare.

Abstract: The article analyses the current management model of the marine protected area of the Parco Sommerso di Gaiola, in order to analyse its criticalities and, more generally, to highlight the limits of the Italian legislation for the protection of marine protected areas. From the study emerges, in fact, the need for a regulatory reorganization of the matter, aimed at restoring consistency to the legal framework of protection of marine protected areas, in accordance with the purposes of environmental protection, the objectives assumed at international and European level and the interests of the community related to the enjoyment of a public good such as the sea.

Parole chiave: Aree marine protette – Parco Sommerso di Gaiola – beni pubblici – ambiente.

Key words: Marine Protected Areas – Parco Sommerso di Gaiola – public goods – environment.