

MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE

Dir.Gen. Demanio Mar. e Porti

Dein

Div. Sez.I
Prot.N. 5171961
A2/50

Roma, 17 Gennaio 1974

A TUTTE LE DIREZIONI MARITTIME
A TUTTE LE CAPITANERIE DI PORTO
AL CONSORZIO AUTONOMO DEL PORTO
DI GENOVA

OGGETTO: Utilizzazione e difesa del demanio marittimo.

CIRCOLARE N.143

Serie II Titolo: Demanio Marittimo

CITTA' DI PORTO	
LIVORNO	
Prot. N.	8975
21 MAR. 1974	
Data	
Cat.	VII

- Al Consorzio Autonomo del porto di NAPOLI
- Al Provveditorato al porto di VENEZIA
- All'Ente Autonomo del porto di PALERMO
- All'Ente Autonomo del porto di TRIESTE
- All'Ente Autonomo del porto di SAVONA
- Al Consorzio Autonomo del porto di CIVITAVECCHIA

GENERALITA'

Il demanio marittimo è un bene pubblico riservato originariamente ai pubblici usi della collettività.

Fino a qualche decennio fa, questi pubblici usi della collettività avevano carattere limitato e tipico (pesca, alaggio, segnalementi marittimi), e quindi facilmente la legge poteva consentire la libera esperibilità da parte dei singoli cittadini, salvo a disciplinare mediante concessione quegli usi eccezionali che richiedevano l'esclusività nell'uso della zona demaniale. In pratica l'economicità del demanio consisteva non tanto nell'interesse ad appropriarsene quanto nel poterne godere liberamente.

Le attribuzioni della marina mercantile fin dalle origini in questo assetto consistevano semplicemente nel regolare l'uso pubblico e nell'esercitare la polizia, in vista soprattutto del prevalente interesse alla navigazione e traffico che i beni demaniali marittimi presentavano.

./.

Lo sviluppo tecnologico e la crescente importanza sociale del servizio che il demanio è destinato a svolgere nei confronti della collettività, hanno posto in crisi l'assetto così delineato.

E' noto infatti che le iniziative che si svolgono esclusivamente sul demanio marittimo o che in tali beni trovano la loro necessaria integrazione si sono andate costantemente accentuando per motivi connessi, da un lato alla crescente industrializzazione e, dall'altro, al notevole sviluppo assunto dal turismo.

In particolare, il sensibile incremento registratosi nelle attività siderurgiche, petrolifere, chimiche e petrolchimiche, alle quali ha necessariamente corrisposto un notevole aumento del traffico marittimo, nonché il parallelo sviluppo del settore cantieristico, ha determinato il sorgere sul demanio marittimo di banchine e di veri e propri porti a carattere industriale, nonché di una serie di impianti (pontili per l'attracco di navi, terminali di oleodotti, etc.) a servizio di raffinerie e depositi costieri di oli minerali e di stabilimenti chimici e petrolchimici.

E' anche noto che al turismo si son venuti man mano interessando strati sempre più ampi di popolazione e località marine, in precedenza scarsamente valorizzate, sono divenute oggetto di sfruttamento intensivo ad opera anche di vaste correnti turistiche internazionali.

E' bene specificare che i pubblici usi del demanio, nell'attuale fase di sviluppo, sfuggono ad una precisa catalogazione e sono determinati dai concreti interessi che la collettività (i singoli cittadini, le formazioni sociali, lo Stato) esprime in un dato momento storico nei confronti di questi beni e del mare.

Tali interessi non si esauriscono quindi nella navigazione (in senso lato) e nei suoi servizi (alaggio, segnalamenti, traffico e industrie marittime) istituzionalmente affidati all'Amministrazione della marina mercantile, ma riguardano tutte le possibili utilizzazioni del mare e dei singoli beni indicati negli artt. 28 e 29 del C.N. e nell'art. 822 C.C., da parte dello Stato, degli enti pubblici e dei singoli cittadini.

E' attribuzione fondamentale ed esclusiva dell'Amm.ne della marina mercantile regolare e coordinare gli interessi pubblici e privati insistenti sul demanio marittimo ai fini di salvaguardare lo assetto pubblico dei beni demaniali marittimi e di permettere un ordinato svolgimento delle attività ad esso connesse. La gestione del demanio marittimo deve assicurare la destinazione pubblica dei beni e a tal fine l'autorità marittima dispone degli strumenti d'impero attribuiti dalla legge.

Si precisa che in taluni casi la salvaguardia della destinazione pubblica può consistere anche nell'uso esclusivo di privati, e ciò allorché l'Amministrazione riconosca nel fine che questi si prefiggono una funzione di interesse pubblico.

INQUINAMENTO E USURPAZIONI

Su un piano strettamente operativo la priorità assoluta nell'azione degli organi in indirizzo deve essere riservata al problema della difesa del demanio marittimo dagli agenti degradatori (erosione, inquinamento) e dagli attentati dell'opera speculativa dell'uomo (danni alle bellezze naturali e paesistiche, pregiudizio a ordinati assetti urbanistici, occupazioni abusive).

Infatti è compito primario dell'autorità marittima salvaguardare la destinazione pubblica del bene mentre l'inquinamento e gli altri fenomeni indicati hanno la specifica caratteristica di danneggiare il bene proprio in questa sua destinazione ai pubblici usi del mare. L'inquinamento infatti - ad esempio - può impedire talora in modo irreversibile alcune forme pubbliche di utilizzazione del mare a favore di altre (industrie chimiche e petrolchimiche) rendendo così il bene che per legge e Costituzione (art.42) deve essere potenzialmente accessibile a tutti, inaccessibile ad alcuni tipi di utenti (turismo ed altre attività economiche).

E' appena il caso di accennare alle responsabilità di carattere disciplinare, civile e contabile incombenti sulle Autorità preposte al settore in caso di inosservanza dei principi e delle direttive sopraesposte.

1) Erosione marina.

Le Autorità in indirizzo sono invitate a segnalare subito a questo Ministero ed all'Ufficio del Genio Civile OO.MM. competente, i tratti di litorale soggetti ad erosione, per l'adozione degli opportuni provvedimenti.

2) Inquinamento acque di mare.

Le Autorità marittime dovranno esercitare, con la collaborazione degli Enti locali, continua vigilanza affinché le acque del mare, specie in prossimità delle spiagge, o di zone di pesca o di coltivazione di mitili, non siano inquinate da scarichi industriali non autorizzati, da fognature abusive, da discariche di materiali non autorizzati, etc.

3) Costituzione di parte civile dello Stato.

Come disposto con la circolare n.6017 del 20 gennaio 1974, le Capitanerie in indirizzo provvederanno ad interessare le competenti Avvocature distrettuali dello Stato ai fini degli adempimenti necessari per la costituzione di parte civile dello Stato nei procedimenti penali a carico dei responsabili di versamento in mare di idrocarburi.

Opportuna vigilanza dovrà effettuarsi perché non vengano gettati rifiuti in mare dalle case di abitazione, dai ristoranti, mercati etc. prospicienti il mare e da navi commerciali e da diporto, sia entro che fuori i porti.

Ai trasgressori saranno applicate le sanzioni in vigore.

Le Capitanerie in indirizzo debbono promuovere lo svolgimento di un'attività frequente ed intensa da parte dei Comitati perma-

nenti contro l'inquinamento non da oli minerali delle acque del mare, Comitati costituiti secondo le modalità di cui alla circolare n.69 del 5 agosto 1970, allo scopo di esaminare e di adottare i provvedimenti intesi alla repressione del fenomeno, sollecitando altresì la formazione ove essi non esistano.

- 4) Per quanto si riferisce agli interessi paesistici i pareri delle Soprintendenze ai Monumenti dovranno essere acquisiti per le località vincolate, mentre per le rimanenti codesti Comandi potranno richiedere, per proprio orientamento, l'avviso dei predetti Organi laddove le domande di concessione comportino impianti di difficile rimozione o possano eventualmente arrecare modifiche irreversibili all'ambiente.

Negli atti di sottomissione, nelle licenze e negli atti formali riguardanti costruzioni, ampliamenti, modifiche relative alla struttura od all'aspetto delle costruzioni, demolizione ed esecuzione di opere di urbanizzazione, sarà sempre inserita la clausola, per cui il concessionario non può iniziare i lavori se prima non abbia ottenuto la licenza edilizia. L'Autorità marittima, oltre ad esercitare direttamente i poteri che le competono in forza della legge, darà tempestiva notizia di costruzioni in violazione della normativa urbanistica alle competenti autorità del settore.

Per le occupazioni abusive, si raccomanda a tutti gli organi in indirizzo la massima sorveglianza, con la collaborazione dell'Autorità di P.S., dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza, dei Comuni, anche su segnalazione dei privati, sia per prevenire che per reprimere le stesse adottando rigorosamente i provvedimenti previsti dagli artt.54 e 1101 Cod.Nav. Si rinvia in proposito a quanto disposto con circolare n.147 del 9.8.1973=

In particolare si invitano le Autorità in indirizzo, avvalendosi se del caso dell'ausilio del Genio Civile OO.MM., ad eseguire accurate ispezioni su tutto il territorio di rispettiva competenza, allo scopo di accertare se esistono zone demaniali recintate abusivamente da parte di proprietari frontisti. Nel caso positivo si dovrà immediatamente procedere all'applicazione degli artt.54 e 1161 Cod. Nav.

- 5) Tutte le concessioni demaniali assentite a singoli proprietari privati frontisti per il mantenimento di zone asservite per la posa di ombrelloni, sedie a sdraio e cabine balneari (per uso personale) e simili, dovranno essere in linea di massima revocate o comunque non rinnovate. Naturalmente non potranno essere assentite nuove concessioni di tal genere.

Le Autorità di cui sopra riferiranno ogni quattro mesi sulle ispezioni effettuate, mediante un'ampia relazione scritta. Questo Ministero farà eseguire ispezioni da parte di propri funzionari.

CONCESSIONI SU BENI DEMANIALI MARITTIMI PER SCOPI
TURISTICO-BALNEARI

=====
Per l'utilizzazione del demanio marittimo per scopi turistici
./.

balneari questo Ministero con la presente circolare unifica, aggiornandole e perfezionandole, le direttive contenute nelle precedenti circolari emanate in proposito.

L'art.36 Cod.Nav. stabilisce che le concessioni demaniali marittime possono essere rilasciate compatibilmente con il pubblico uso.

La norma in pratica - ancorché emanata in una situazione strutturale diversa di utilizzazione delle coste - consente all'Amministrazione della marina mercantile di scegliere tra le forme di utilizzazione del demanio attraverso un procedimento pubblico che ne metta in evidenza la rilevanza e l'utilità collettiva, anche quelle che comportino l'esclusivo godimento del bene da parte di privati, ma imponesse contestualmente di favorire utilizzazioni che siano più compatibili con la destinazione del bene stesso al godimento collettivo dei cittadini, degli enti esponenziali di collettività locali e dello Stato. Ciò premesso, occorre tener presente che la concessione turistico-balneare è tra le tante quella che più consente un giudizio comparativo più articolato tra utilizzazione del demanio da parte del privato e forme di utilizzazioni della collettività, potendosi giungere fino al punto di affidare al privato concessionario una funzione strumentale rispetto al soddisfacimento di un più generale interesse pubblico proprio attraverso la stessa concessione.

Così ad esempio la concessione per stabilimento balneare, pur rappresentando una limitazione al pubblico uso del demanio marittimo in quanto destina quella determinata zona a esclusivo uso turistico a preferenza di altre forme libere di utilizzazione da parte della collettività (pesca, industria marittima, navigazione, etc.) consente ai cittadini di disporre di attrezzature idonee a rendere più agevole e più comodo l'uso balneare e nello stesso tempo consente al privato concessionario di svolgere un'attività imprenditoriale utile allo sviluppo economico della comunità nazionale.

Se però le concessioni per stabilimenti balneari sono eccessive, esse non soltanto perdono la finalità pubblica (in quanto i servizi che esse forniscono si mettono sul piano esclusivo dell'interesse dell'industria privata), ma rappresentano un vero e proprio dannoso esautoramento del pubblico uso, in quanto possono impedire alla collettività l'uso libero e gratuito del demanio marittimo, costringendolo a servirsi degli stabilimenti stessi.

Si ricorda a proposito il dettato costituzionale (art.42) che consente la riserva di beni allo Stato ed alla collettività in generale (in pratica il demanio) e ciò affinché tali beni restino accessibili a tutti.

Dalle suddette premesse discendono come necessari corollari le seguenti limitazioni al potere concessorio.

1) Pareri dei Comuni

Per le concessioni che non comportano il rilascio della licenza edilizia le Autorità in indirizzo potranno sentire i pareri dei Comuni, riferendo a questo Ministero in caso di dissenso. ./.

2) Concessioni per case di abitazione ed alberghi

a) Al fine di evitare che le aree demaniali marittime vengano sottratte alla loro naturale destinazione è vietato assentire nuove concessioni per la costruzione di alberghi, case di abitazione o di villeggiatura, anche se in prefabbricato o in legno (cottage). Eventuali eccezioni potranno essere accordate solo da questo Ministero.

b) Fermo restando quanto stabilito al punto 5) della presente circolare, le richieste di concessioni di aree demaniali marittime da destinare a zone di servizio di alberghi dovranno essere valutate con particolare rigore, allo scopo di evitare la compromissione degli usi pubblici da parte della collettività.

3) Concessioni comportanti opere di difficile rimozione

La costruzione sul demanio marittimo di opere di difficile rimozione, per scopi turistico-balneari, deve essere limitata al minimo possibile, dando invece sempre la preferenza alle costruzioni di facile rimozione (prefabbricato o legno). Ciò al duplice scopo di evitare che l'insediamento di vasti complessi di costruzioni stabili sul demanio marittimo finisca per snaturarne le caratteristiche e di evitare altresì pregiudizi, non facilmente eliminabili, all'estetica delle spiagge.

4) Limitazioni alle concessioni balneari sia pubbliche che private

a) Il fronte a mare delle singole concessioni balneari, (fermo restando il criterio di larga massima di una lunghezza oscillante di regola fra i ml.100 ed i ml.200), potrà essere altrimenti determinato con costante riferimento al caso singolo ed alle particolari contingenze della zona, specie dal punto di vista turistico. In ogni caso, tali eccezioni dovranno essere consentite, previa autorizzazione di questo Ministero.

b) I corridoi previsti dalla circolare n.65 del 19.9.1963 ogni duecento metri circa di concessioni balneari, se già esistenti, dovranno essere mantenuti, con l'intesa che alla pulizia, alla sorveglianza ed al mantenimento del buon regime di tali zone dovranno provvedere, in eguale concorso tra loro, i titolari delle concessioni balneari limitrofe.

c) Per tutte le zone di arenile non ancora assentite in concessione, le Autorità in indirizzo elaboreranno, con la collaborazione dei Comuni e delle Aziende di Soggiorno, dei piani di sistemazione, ferma restando comunque la necessità che congrui tratti di arenile dovranno essere lasciati all'uso pubblico.

Nell'eventualità che si rendano disponibili da concessioni zone demaniali marittime, le Autorità medesime considereranno in primo luogo e prospetteranno a questo Ministero la possibilità di destinarle all'uso libero.

d) In tutti gli stabilimenti balneari dovrà essere lasciata libera la fascia di arenile di ml.5 dalla battigia, misurata in riferimento al medio marino estivo, allo scopo di consentire il libero transito.

Si richiama la particolare attenzione delle Autorità in indi-

rizzo sul rispetto di tale disposizione anche in caso di erosione.
e) Le recinzioni normali alla battigia non debbono essere in filo spinato, per non costituire pericolo per il pubblico od ostacolo alla visuale e debbono, in ogni caso, lasciare cinque metri dalla battigia liberi al transito.

f) Il numero di ombrelloni da installare a qualsiasi titolo sugli arenili non dovrà mai essere tale da intralciare la circolazione dei bagnanti sulla spiaggia; inoltre gli ombrelloni e le altre attrezzature balneari anche mobili non possono essere sistemate sulla fascia di cinque metri di cui alla lettera d).

g) Gli impianti per uso balneare dovranno garantire al massimo l'igiene ed essere decorosi ed architettonicamente intonati all'ambiente.

Nell'installazione dei locali collettivi (ristoranti, bar, sale di riunione) dovrà essere fatto largo uso di costruzioni a giorno; le cabine non dovranno essere disposte in file continue, ma opportunamente intervallate da uno spazio libero per ogni piccolo gruppo di cabine, qualora le stesse siano in posizione tale da impedire la vista del mare; la recinzione degli stabilimenti verso terra non deve essere in muratura, ma con sistemi a giorno.

h) All'inizio della stagione balneare i concessionari dovranno particolarmente curare la revisione e la manutenzione degli impianti (sia in legno che in muratura) con speciale riguardo alla tinteggiatura ed alla funzionalità degli impianti igienici.

Qualora la situazione del fronte a mare delle concessioni non sia conforme alle regole indicate dalle lettere a), b), c), d) del n.4, il privato concessionario dovrà consentire l'accesso gratuito al mare attraverso lo stabilimento e - ferme restando le norme di polizia che regolano i pubblici esercizi - potrà pretendere il pagamento dei soli servizi dello stabilimento effettivamente utilizzati dai bagnanti.

Le Autorità marittime che verificheranno la sussistenza di tali presupposti sono tenute ad apporre nelle vicinanze della zona adeguati avvisi affinché il pubblico possa venire a conoscenza del suo diritto di accesso gratuito.

Tale principio potrà trovare particolari eccezioni per i complessi balneari situati in prossimità di grossi agglomerati urbani e quindi di massiccia affluenza di pubblico, e ciò esclusivamente al fine di evitare i gravi inconvenienti di ordine pubblico e di carattere igienico-sanitario che finirebbero per pregiudicare le stesse finalità di natura sociale che si intendono perseguire.

ORGANIZZAZIONE DELLE SPIAGGE LIBERE

Le spiagge libere debbono essere organizzate in modo da garantire al pubblico quel minimo di servizi generali indispensabili per la tutela dell'igiene e dell'incolumità pubblica (pulizia, servizi igienici, acqua, bagnini e mezzi di salvataggio, posti di pronto soccorso, spogliatori, chioschi-bar).

A tale scopo le Autorità Marittime prenderanno contatti con le Amministrazioni comunali interessate o con le Aziende Autonome di Soggiorno, affinché collaborino attivamente per l'espletamento di detti servizi, anche in considerazione dei notevoli benefici che derivano ai Comuni ed agli Enti preposti al turismo dall'afflusso dei bagnanti sulle spiagge. Resta naturalmente fermo il potere di controllo e coordinamento dell'Autorità marittima.

Sarà, ovviamente, cura degli organi in indirizzo espletare ogni opportuna azione di vigilanza, perché le concessioni da rilasciare secondo le direttive suddette siano esercitate in conformità delle conseguenti clausole da inserire nei relativi titoli di godimento e perché l'utilizzazione delle zone di cui trattasi avvenga con la osservanza di quei requisiti di ordine igienico, morale, etc. che debbono caratterizzare lo svolgimento dell'attività balneare.

E' poi da escludere che sulle spiagge di cui sopra possa essere consentita la permanenza di tende per il pernottamento e di roulotte, e ciò allo scopo di salvaguardarne l'uso pubblico e di evitare gli inconvenienti di ordine igienico derivanti da tale utilizzazione. Per l'osservanza di tale disposizione le Autorità in indirizzo eserciteranno ogni vigilanza e ciò anche con la collaborazione delle altre forze dell'ordine.

SICUREZZA DEI BAGNANTI

Per quanto riguarda la sicurezza dei bagnanti, si invitano tutti gli Enti in indirizzo, durante le stagioni balneari, con l'accordo e la collaborazione delle forze di Polizia, dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, opportuna azione di controllo presso gli stabilimenti balneari al fine di accertare se gli stessi dispongano dei bagnini di salvataggio autorizzati, nel numero prescritto, e delle imbarcazioni di salvataggio. Si dovrà altresì accertare che siano collocati tempestivamente i segnali di pericolo in caso di mare molto mosso od agitato e che i mezzi nautici da diporto da affittare ai bagnanti siano efficienti, e ciò anche presso le spiagge libere organizzate.

Le Autorità in indirizzo provvederanno ad addattare con tempestività e rigosità i provvedimenti di competenza nei confronti di quei concessionari, a carico dei quali verranno accertate infrazioni alle vigenti disposizioni di sicurezza, contenute nelle ordinanze e negli atti di concessione. Inoltre le stesse provvederanno a segnalare le accertate infrazioni alle Autorità di Pubblica Sicurezza per i provvedimenti di loro specifica competenza (sospensione o revoca della licenza di esercizio).

Dovrà essere svolta intensa azione di vigilanza a mare, con la concorde collaborazione delle altre Autorità sopra menzionate, perché i motoscafi e gli altri mezzi nautici a motore si attengano, nella circolazione in prossimità della riva, alle disposizioni contenute nel D.M. 26 Gennaio 1960 sulla disciplina dello sci nautico e nelle ordinanze degli Uffici Circondariali marittimi e ciò per non mettere a repentaglio l'incolumità dei bagnanti. ./.

A carico dei trasgressori saranno applicate con rigore le sanzioni previste (art.39 Legge 11 Febbraio, 1971, n.50) e sarà sospesa la patente nei casi indicati dall'art.32 della citata legge.

RILASCIO NUOVE CONCESSIONI PER SCOPI TURISTICO-BALNEARI

Per la durata di due anni, anche in attesa della nuova legge urbanistica e della formazione dei piani territoriali di coordinamento, per quanto concerne le concessioni che comportano impianti di difficile rimozione, verranno, in linea di massima, rilasciate esclusivamente quelle che a giudizio dell'Autorità Marittima appaiono dirette a soddisfare rilevanti esigenze di pubblico interesse, e ciò tenuto altresì conto della particolare importanza, anche sotto il profilo economico, delle iniziative, delle ragioni di urgenza esistenti e della loro compatibilità con l'uso pubblico.

Fermo restando quanto sopra disposto circa la necessità di limitare la costruzione sul demanio marittimo di opere di difficile rimozione, si richiama l'attenzione, sotto il profilo anche della personale responsabilità, dei Capi degli Organi in indirizzo e dei Titolari della Sezione Demanio, sulla assoluta necessità che non vengano, in alcun caso, come purtroppo si è dovuto constatare anche recentemente, rilasciate delle licenze per l'installazione sul demanio marittimo di detti impianti. Nel contempo dovrà essere dato il massimo impulso perché si addivenga alla sollecita regolarizzazione mediante la stipula dei prescritti atti formali delle concessioni attualmente disciplinate con atti di sottomissione, titoli questi ultimi la cui validità, atteso il carattere del tutto provvisorio, oltre che eccezionale dell'istituto dell'anticipata occupazione, non può che essere circoscritta ad un determinato e limitato periodo di tempo, trascorso il quale deve necessariamente far seguito il rilascio dell'atto formale.

In proposito è da escludere in modo tassativo che successivamente alla stipula degli atti di sottomissione l'utilizzazione delle zone demaniali venga disciplinata con licenze di concessione rilasciate sia pure a fini meramente fiscali, e ciò essendo illegittima la sovrapposizione di più titoli concessori per il godimento della stessa area.

Uguale impegno dovrà essere posto ai fini della regolarizzazione, ricorrendone i presupposti, mediante la stipula degli atti di cui sopra, delle numerose concessioni di impianti di difficile rimozione a suo tempo impropriamente disciplinate con licenza.

E' al riguardo da evidenziare che la necessità dell'espletamento, nei termini suindicati, da parte di questa Amministrazione, di un' incisiva azione intesa a rimuovere le suaccennate situazioni è stata più volte segnalata, e ciò anche sotto il profilo dell'esperimento dei giudizi diretti al risarcimento del danno patrimoniale arrecato all'erario, dai competenti Organi di controllo, dai quali è stato giustamente fatto presente che non debbono essere rilasciati atti incompatibili con la vigente normativa. /