



*Ministero
della Marina Mercantile*
DIREZIONE GENERALE DEL DEMANIO
MARITTIMO E DEI PORTI

Roma, 26 NOV. 1992 19

Al le CAPITANERIE
DI PORTO
LORO SEDI

Divisione XVII Leg.
Prot. N.° 5172365CT Allegati 1
L.P.G.

Risposta al Foglio del
Div. Leg. N.°

OGGETTO: Competenze e responsabilità dell'Amministrazione
Marittima in materia di custodia dei beni
demaniali marittimi.-

CIRCOLARE N. 287
SERIE II
Titolo: Demanio Marittimo

ALLE DIREZIONI MARITTIME
LORO SEDI

AGLI ENTI PORTUALI
LORO SEDI

Le caratteristiche fisiche e morfologiche di alcuni tratti del litorale, possono provocare situazioni di pericolo ed incidenti che, per quanto non frequentissimi, hanno indotto l'Amministrazione a valutare l'estensione ed i limiti delle proprie competenze nell'esercizio dei propri poteri di custodia dei beni demaniali.

Sull'argomento è stato richiesto il parere del Consiglio di Stato per poter individuare quali adempimenti incombono in capo a questa Amministrazione al fine di escludere la responsabilità della medesima in caso di circostanze di pericolo o, addirittura, del verificarsi di eventi dannosi.

Oggetto della richiesta all'Organo Consultivo è stato quello di specificare se sia sufficiente che l'Amministrazione emani nei casi specifici ordinanze ad hoc, cui assicurare la più ampia diffusione possibile, ovvero se le competa anche l'adozione di provvedimenti concreti, quali l'apposizione di idonea segnaletica o addirittura di reti metalliche protettive, oltre all'espletamento di un costante servizio di vigilanza.

Il Consiglio di Stato, con il parere n.1148/92 del 7 ottobre 1992, che si unisce in copia, ribadite le competenze in materia di incolumità pubblica che spettano ai Sindaci ed ai Prefetti, e dato atto a questa Amministrazione della impossibilità, per le ben note carenze di personale ed economiche,

ISTITUTO POLIGRAFICO E RECCA DELLO STATO - 8

D M
DIREZIONE MARITTIMA
LIVORNO
Prot. 77
Data
Cal.

MINISTERO
C. 56



*Ministero
della Marina Mercantile*
DIREZIONE GENERALE DEL DEMANIO
MARITTIMO E DEI PORTI

Roma, _____ *19* _____

All _____

Divisione _____ *Sex* _____
Prot. N° _____ *Alligati* _____

Risposta al Foglio del _____
Div. _____ *Sex* _____ *N°* _____

OGGETTO: _____

- 2 -

di svolgere un assiduo servizio di vigilanza sulle coste, operando una approfondita disamina, ha escluso che la responsabilità dell'Amministrazione sia configurabile ex art.2051 c.c. per il solo fatto della sua titolarità del bene demaniale marittimo.

In ossequio al generale principio del neminem laedere, di cui all'art.2043 c.c., però, l'Organo Consultivo ha precisato che esperienza sulla conoscenza dei luoghi, segnalazioni e prevedibilità di eventi dannosi o pericolosi devono indurre l'Autorità Marittima ad una attività positiva concretantesi, a seconda dei casi, nella predisposizione di cartelli di segnalazione, la fissazione di reti protettive e, come extrema ratio, il divieto ben visibile di accesso ai luoghi.

Si invitano pertanto le autorità in indirizzo, ferma restando l'attività di coordinamento con i Sindaci ed i Prefetti, ad intensificare per quanto possibile la vigilanza lungo le coste e, qualora i casi specifici lo richiedano, ad adottare i provvedimenti suggeriti dal Consiglio di Stato, assicurando comunque alle segnalazioni di situazioni di pericolo la massima pubblicità possibile, dandone notizia, nei casi più gravi, anche a questo Ministero.

Si rimane in attesa di un cenno di riscontro.

IL MINISTRO
F.to TESINI

ISTITUTO POLIGRAFICO E FISCO DELLO STATO



Copia conforme all'originale

IL PRIMO DIRIGENTE
Dott. Antonio Napolitano

Antonio Napolitano

PRO



Consiglio di Stato

Adunanza della Sezione — SECONDA 7 OTTOBRE 1992 —

N.° Sezione 1148/92

La Sezione

OGGETTO

MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE
 QUESITO concernente competenza
 dell'Amministrazione Marittima in
 materia di custodia dei beni de-
 maniali.

Vista la relazione n.
 5171068/ CT L. 37
 dell'11 agosto 1992, con
 cui il Ministero della

Marina Mercantile, previa autorizzazione del Ministro, ha chiesto il
 parere del Consiglio di Stato in relazione alle misure che
 l'Amministrazione dovrebbe adottare per evitare la propria
 responsabilità da rovina di beni demaniali marittimi;

Esaminati gli atti e udito il relatore;

A.E.M.

CONSIDERATO:

1. Il Ministero della Marina Mercantile ha chiesto il parere del Consiglio di Stato in ordine alle iniziative da intraprendere per evitare che sussista la propria responsabilità civile per i danni subiti dalla caduta di massi da aree demaniali caratterizzate dalla presenza di scogliere.

2. L'Amministrazione ha esposto che l'occasione per l'analisi della questione è sorta dall'esito che ha avuto un giudizio proposto dalla Sig.ra Anna Maria Linari innanzi al Tribunale Civile di Bari.

Come si evince dalla documentazione trasmessa, ella ha chiesto la condanna del Ministero (quale custode del bene) al risarcimento in suo favore dei danni subiti in conseguenza della caduta di un masso sulla spiaggia in località Domino (nel territorio del Comune delle Isole Tremiti): in punto di fatto, ella è stata colpita sulla spiaggia da un masso staccatosi dalla scogliera prospiciente il mare.

In sede giudiziaria, il Tribunale di Bari ha respinto la domanda di risarcimento, rilevando la non applicabilità degli artt. 2051 e 2043 c.c.

Viceversa, in accoglimento dell'appello della sig.ra Linari, la Corte di appello di Bari ha statuito che:

a) l'indirizzo giurisprudenziale che esclude l'applicabilità dell'art. 2051 c.c. nei confronti della p.a. può applicarsi quando una spiaggia (le cui caratteristiche hanno condotto al verificarsi del danno) sia estesa "in modo tale da non consentire qualsiasi controllo", ma non quando si tratta "di una scogliera di limitata estensione, accessibile ai bagnanti e già resasi causa in un determinato tratto di incidenti analoghi a quello di cui si discute";

b) poichè nessuna cautela è stata adottata dal Ministero, è irrilevante la portata dell'art 96 del D.P.R. 616 del 1977 (che regola i poteri del Prefetto e del Sindaco in materia di circolazione stradale), in quanto esso non prende in considerazione le scogliere che fanno parte del demanio marittimo;

c) non esclude la responsabilità del Ministero la circostanza per cui la Capitaneria di Porto di Manfredonia (con ordinanza n. 23 del 1980) aveva invitato i Comuni interessati a predisporre idonee misure cautelative per evitare pericoli derivanti da movimenti franosi, poichè affidare ad altri la predisposizione delle misure necessarie non faceva venir meno l'obbligo del *neminem laedere*;

d) anche se non fosse applicabile l'art. 2051 c.c. pur sempre la responsabilità del Ministero deriverebbe dall'art. 2043 c.c., il quale sancisce il generale principio del *neminem laedere*;

e) la colpa della p.a. è resa evidente dalla particolare conformazione naturale dei luoghi, dal già avvenuto riscontro della caduta dei massi e dalla assenza di segnali di pericolo o di reti metalliche protettive.

La sentenza resa in appello non è stata impugnata, sicchè è passata in giudicato.

3. Ciò premesso, il Ministero ha chiesto l'avviso di questo Consiglio in ordine a quanto risulti opportuno o necessario per evitare che in futuro sia dichiarata la sua responsabilità in sede giudiziaria.

In particolare, considerato che risulta impossibile svolgere un assiduo servizio di vigilanza sulle coste, l'Amministrazione ha rilevato i particolari oneri economici cui andrebbe incontro per la installazione di reti metalliche protettive e di cartelli segnalatori del pericolo.

Essa ha concluso osservando che, in linea di massima, potrebbe far escludere la propria responsabilità l'emanazione di ordinanze (da diffondere per quanto possibile) che disciplinino l'uso dei beni demaniali marittimi.

4. In ordine al quesito posto dalla Amministrazione, va evidenziato che la sentenza della Corte di appello di Bari si è espressa in un caso di specie, caratterizzato dalla ripetizione della caduta dei massi sulla spiaggia aperta al pubblico (e dunque dalla prevedibilità dell'evento verificatosi).

Tale circostanza, che non è risultata contestata nel corso del giudizio, ha indotto la Corte (dopo aver affermato la applicabilità dell'art. 2051 c.c.) a considerare sussistente la colpa della Amministrazione e conseguentemente la sua responsabilità aquiliana, ai sensi dell'art. 2043 c.c..

L'indagine, nel prosieguo, deve dunque prendere in considerazione la distinta portata di tali articoli.

5. Per quanto riguarda l'art. 2051 c.c. (che prevede una particolare forma di responsabilità per chi ha una cosa in custodia) come è noto la giurisprudenza civile ha affermato i seguenti principi:

a) esso, in linea generale, può trovare applicazione anche nei confronti della Pubblica Amministrazione;

b) peraltro, con riferimento ai beni demaniali, non può ritenersi che vi sia una custodia in senso tecnico quando il bene sia oggetto di un uso diretto da parte di terzi, che renda impossibile in concreto ogni vigilanza;

c) con riferimento alle spiagge, non può pretendersi che l'Amministrazione compia quell'attività di vigilanza che effettua (o deve effettuare) un soggetto tenuto all'obbligo di custodire.

La sentenza della Corte d'appello menzionata nella relazione, pur non volendosi discostare da tali principi, ha rilevato che la scogliera che ha dato luogo all'incidente è "di limitata estensione, accessibile ai bagnanti e già resasi causa in un determinato tratto di incidenti analoghi".

Questa Sezione rileva che in materia si possa ragionevolmente escludere che la responsabilità dell'Amministrazione sia configurabile (ex art. 2051 c.c.) per il solo fatto della sua titolarità del bene demaniale marittimo.

Invero, la titolarità di una scogliera (destinata all'uso pubblico) non può essere assimilata ad un rapporto di "custodia".

La qualificazione giuridica del bene consente l'esercizio dei noti poteri di autotutela e assoggetta la res ad un particolare regime giuridico, ma non fa nascere ex se uno specifico obbligo dell'Amministrazione di vigilare acchè terzi non subiscano danni.

Come ha avuto modo di esprimersi la Corte costituzionale nella sentenza n. 283 del 23 dicembre 1986, "nessuno prende in considerazione l'opportunità di collocare cartelli di pericolo ai piedi delle rocce o dei ghiacciai ove si cimentano gli scalatori, o sulle spiagge dove sostano i bagnanti, benchè pericolosa sia la scalata a chi vi si accinga inesperto e senza guida e insidioso sia il mare a chi si avventura al largo, a nuoto o in barca, senza sufficienti nozioni".

Tali affermazioni, sia pure pronunciate al fine di risolvere un conflitto di attribuzioni, evidenziano che la materia deve essere improntata al generalissimo principio di ragionevolezza ed a quello per cui ad impossibilia nemo tenetur.

In altri termini, non può arbitrariamente l'interprete ritenere che l'Amministrazione pubblica debba vigilare sulle

imprevedibili forze della natura ovvero evitare che terzi si pongano in situazioni di pericolo, subendo danni in conseguenza dell'uso del bene pubblico.

La titolarità formale di un bene demaniale marittimo, inoltre, non è del tutto equiparabile alla titolarità del diritto di proprietà ovvero di un obbligo (anche contrattualmente assunto) di custodire una cosa.

Per quanto riguarda più specificamente le spiagge e le scogliere, non si può ragionevolmente ritenere che l'Amministrazione abbia l'obbligo di verificare continuamente lo stato dei luoghi, proprio perchè ciò è impossibile: si pensi ai possibili effetti della erosione del mare o del vento, che prima o poi può condurre alla rovina nel mare di parti di scogli.

6. Tuttavia, anche se non può trovare applicazione l'art. 2051 c.c., l'Amministrazione pur sempre deve rispettare il principio del neminem laedere.

Poichè tale principio ha un indubbio referente col principio di ragionevolezza, e tenuto conto del fatto che il danno è risarcibile solo se è caratterizzato dalla presenza della colpa, non può escludersi che le particolari circostanze inducano a ritenere prevedibile il verificarsi del danno.

In tal caso, la prevedibilità dell'evento induce a ritenere dovuta una attività positiva, che sia volta ad evitare la sua verificazione.

L'esperienza (basata sulla constatazione delle caratteristiche specifiche dello stato dei luoghi), ovvero qualsiasi segnalazione all'uopo effettuata, può evidenziare che determinati luoghi siano interessati da anomali fenomeni naturali, che, secondo una

previsione ragionevole, suscitano pericolo per l'incolumità di terzi o di beni altrui.

Se l'imprevedibilità dell'evento comunque deve far ritenere sussistente il caso fortuito, la sua prevedibilità, congiunta ad una ingiustificabile inerzia, può far ritenere sussistente la colpa (e dunque la responsabilità) dell'Amministrazione nel caso in cui altri subisca un danno.

7. Tali considerazioni consentono di affermare che uno specifico obbligo della Amministrazione di porre in essere misure volte a prevenire incidenti può essere individuato solo se è paventato un mutamento dello stato dei luoghi, che sia prevedibile e prevenibile (nel senso che l'esigibile intervento della Amministrazione sia idoneo ad evitare la verifica del danno).

In sintesi, non si può pretendere che l'Amministrazione effettui una vigilanza su tutto il territorio avente natura di demanio marittimo (per evitare che alcuno subisca danni), ma si può ritenere che, se uno specifico luogo sia caratterizzato da una situazione di pericolosità, l'Amministrazione sia tenuta a prendere le misure più idonee ad evitare la verifica dell'altrui danno.

In astratto, e, tenendo conto della particolare configurazione delle scogliere, le misure possono essere le seguenti:

- a) la predisposizione di cartelli che segnalano il pericolo di caduta massi;
- b) la fissazione di reti metalliche protettive;
- c) l'emanazione di divieto di accesso alle spiagge.

Considerata l'esigenza di evitare che le misure di cui alle lettere a) e b) possano costituire un enorme aggravio per l'erario (del resto senza apportare alcun beneficio alla collettività), si deve

ritenere che:

- se non si sono constatati specifici fatti che inducano a ritenere particolarmente insidiosi i luoghi, nessuna specifica vigilanza (a tal fine) va effettuata sull'uso che delle spiagge e delle scogliere facciano i bagnanti;

- se, viceversa, risulti una situazione tale da porre in pericolo i terzi, la predisposizione di cartelli segnalanti la caduta massi potrà escludere ogni forma di responsabilità dell'Amministrazione, a meno che il fenomeno naturale non sia di dimensioni tali da far ritenere necessario (sulla base di una valutazione logica e coerente), l'adozione di misure di cui alle lettere b) e c);

- qualora la pericolosità dei luoghi sia accentuata, e ciò derivi da specifici elementi di fatto, posti a conoscenza della Amministrazione, la installazione delle reti metalliche protettive può rilevarsi l'unica misura più idonea;

- se neanche l'installazione delle reti protettive è idonea ad eliminare il pericolo per la pubblica incolumità, va adottata la misura (extrema ratio) del divieto di accesso ai luoghi.

E' evidente che la previsione del divieto, per avere una portata assolutamente escludente la colpa, deve essere resa conoscibile mediante visibili cartelli, salvi i casi in cui l'imperiosità del pericolo imponga la materiale predisposizione di transenne che impediscano il libero accesso.

8. Quanto alle ordinanze delle Autorità marittime, esse ben possono contribuire a far escludere la responsabilità civile se prevedano divieti di accesso resi concretamente visibili da parte dei bagnanti: la "più ampia diffusione possibile", cui fa riferimento l'Amministrazione a p. 2 della sua relazione, può avere una portata tale

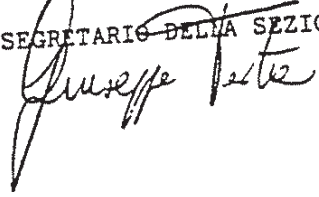
-9-

da far escludere ogni sua colpa qualora avvenga con modalità tali da avere una effettiva portata deterrente.

P.Q.M.

Nei suesposti termini è il parere.

Per estratto dal verbale
IL SEGRETARIO DELLA SEZIONE



Visto:

IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE

