



00144 Roma, 07 APR. 2006

Tel.06/59084568

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
COMANDO GENERALE DEL
CORPO DELLE CAPITANERIE DI PORTO

Alle

Direzioni marittime TUTTE

Loro sedi

Reparto 2° Ufficio I

Capitanerie di porto TUTTE

Loro sedi

Indirizzo telegrafico: MARICOGECAP

Prot. 02.01.04/ 34660-3 /Allegati: 1

Uffici circondariali marittimi TUTTI

Loro sedi

Argomento: Ordinanza balneare - Riparto delle competenze tra le Autorità marittime e gli enti territoriali locali in materia di disciplina delle attività balneari – Prescrizioni concernenti la regolamentazione degli aspetti di sicurezza e del servizio di salvamento.

Spazio
riservato a
(listi, protocolli
e
dichiarazioni)

Si trasmettono, per uniformità di applicazione, le allegate linee di indirizzo concernenti l'argomento.

Particolari fattispecie a carattere locale non inquadrabili negli indirizzi posti, siano ricondotte, per quanto possibile e ragionevole, ai principi ispiratori dell'allegato documento.

IL COMANDANTE GENERALE
Amm. Isp. Capo (OP) Luciano DASSATTI

L
in ricezione
Direttore
capof
DEP.

15238



COMANDO GENERALE DEL CORPO DELLE CAPITANERIE DI PORTO

Reparto II Ufficio I

DISCIPLINA DELLE ATTIVITA' BALNEARI: LINEE DI INDIRIZZO

Riferimenti:

- a) Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Direzione generale per le infrastrutture della navigazione marittima ed interna – Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto, circolare congiunta n°82/022468/I in data 3 aprile 2002;
- b) Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto, nota n°82/001594/II in data 13 gennaio 2004;
- c) Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto, Reparto 2°, nota n°09.01.02/41456 in data 1 agosto 2005.

1. Definizioni.

Ai fini delle presenti linee di indirizzo, si intende per:

- **ordinanza balneare:** il provvedimento regolatore emanato dagli enti territoriali locali ovvero da Autorità portuali¹ investiti di compiti di gestione del demanio marittimo e del mare territoriale, per la disciplina delle attività connesse alla balneazione;
- **ordinanza di sicurezza balneare:** il provvedimento emanato dalla Autorità marittima periferica per la disciplina delle attività marittime, finalizzata alla tutela dell'interesse primario alla sicurezza della navigazione ed alla salvaguardia della vita umana in mare;
- **aree demaniali marittime:** ambiti a vario titolo sottratti alla competenza dell'amministrazione statale, devoluti alle competenze gestorie di enti territoriali locali.

¹ Si citano, a titolo d'esempio, i tratti di litorale destinati ad usi balneare, inclusi nel perimetro delle Autorità portuali di Napoli e Savona.

2. Finalità.

Si premette che con distinte comunicazioni - (n°2/6534 e n°2/6615 rispettivamente in data 20/12/2004 e 21/06/2005 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) la Direzione generale per le infrastrutture della navigazione marittima ed interna ha evidenziato come all'originaria incompetenza dell'amministrazione statale in materia di disciplina di uso del demanio marittimo a fini turistico- ricreativi (vedasi, in proposito, lo schema della c.d. *ordinanza tipo* diffusa nell'aprile del 2002, in allegato al dp. in riferimento a) abbia oggi fatto seguito un' ulteriore riduzione delle competenze statali in materia di uso del demanio marittimo per finalità balneari a favore delle accresciute competenze degli enti territoriali locali (Regioni ovvero Comuni destinatari di delega).

Alla base di tale determinazione è stata posta l'evoluzione del quadro ordinamentale di riferimento, tenuto conto che, com'è noto, all'attuazione del progressivo trasferimento, in sede locale, delle funzioni amministrative, sancito dal decreto legislativo n°112 del 1998, ha fatto seguito, con la riforma del titolo V della Carta costituzionale e, segnatamente, dell'articolo 117 della stessa, un'ulteriore accentuazione del ruolo degli enti territoriali locali con l'attribuzione di ampie potestà legislative.

Quanto sopra ha comportato (e comporta, in ragione dell'imminente stagione estiva) la necessità di operare una mirata analisi degli aspetti – attualmente vari – che afferiscono la delicata materia delle attribuzioni istituzionali connesse alla disciplina delle attività balneari.

3. Materie oggetto di disciplina dell'autorità marittima.

Posto a fondamento della presente analisi il richiamato schema di ordinanza balneare diffuso nell'aprile del 2002, si rileva come la competenza dell'Autorità marittima, in sede periferica, si incentri sulla disciplina dei profili inerenti la "*sicurezza marittima*", in senso ampio, in quanto collegata all'utilizzazione turistico balneare delle aree demaniali marittime.

Essa è pertanto da considerarsi non solo persistente ma ulteriormente rafforzata a seguito dell'intervento normativo di cui alla legge 172/2003 e delle discendenti disposizioni in materia di limiti di navigazione in rapporto alla distanza dalla costa e di divieti di navigazione in prossimità di aree marine protette.

All'attualità caratterizza il ruolo dell'Autorità marittima nella disciplina delle attività balneari la regolamentazione delle seguenti materie:

a) **navigazione, con qualunque tipologia di unità, nell'ambito della fascia costiera:** la materia concerne la sicurezza della navigazione in diretto rapporto con le attività balneari avuto riguardo alla primaria esigenza di garantire la sicura balneazione e l'incolumità dei bagnanti.

b) **utilizzo di natanti da diporto ai soli fini di noleggio, locazione e diving:** il mantenimento della competenza si fonda sulla normativa speciale in materia (d.lgs. n. 171 del 18/7/2005, art. 27) e sul ruolo dell'autorità marittima, ivi previsto, in tema di disciplina per l'utilizzo di natanti ai detti fini e dei relativi requisiti per la condotta.

In tale ambito si pongono, anche, tutte le attività svolte con l'impiego di unità da diporto, ivi comprese unità minori c.d. "da spiaggia" (jole, pattini, sandolini, mosconi etc.) nonché gli altri mezzi utilizzati per finalità ludico/diportistiche (ad es.: banana-boat, propulsore subacqueo, kite surf, sci nautico, paracadutismo ascensionale etc.).

c) **divieti di balneazione per finalità connesse alla sicurezza della navigazione:** si fa riferimento ai divieti di balneazione – distinti da quelli fissati per motivi sanitari dalla competente Autorità – concernenti, ad esempio, gli ambiti circostanti le opere portuali o altre infrastrutture utilizzate per scopi commerciali oltre che al divieto di balneazione posto all'interno dei corridoi di lancio. Ciò, in generale, in relazione funzionale con le attività sottoposte alla tutela dell'amministrazione marittima locale.

d) **attività di pesca in rapporto con l'utilizzazione "balneare" del litorale:** la competenza è connessa, per unitarietà, ai compiti d'istituto del Corpo

come organo di polizia sull'esercizio della pesca marittima sul piano dell'ordinamento interno (oltre che comunitario)

4. Ambito di competenza degli Enti locali

4.1 Servizio di salvamento.

Quanto, invece, alle norme in materia di disciplina del servizio di salvamento, con particolare riguardo a quelle che vincolano i concessionari di stabilimenti balneari, è pacifico che esso sia elemento di gestione delle aree in concessione, che esercita una diretta influenza sul rapporto contrattuale sorto tra l'ente concedente (la Regione o il Comune costiero) ed il concessionario.

Si tratta, per un verso, di disposizioni che hanno indubbiamente riflessi sui "servizi", in senso lato, *offerti* sul territorio all'utenza.

Dall'altro, le norme in materia di disciplina del servizio di salvamento, prestato all'utenza per le finalità proprie di tutela della pubblica incolumità e del soccorso marittimo – attività SAR – quale sua articolazione specialistica, rientrano a pieno titolo tra le attribuzioni delle Autorità marittime periferiche.

Così concepita, la disciplina del servizio di salvamento investe due distinte categorie di adempimenti.

a) La prima attiene al ruolo ed alla responsabilità, innanzitutto *civica*, dei comuni costieri nel predisporre un servizio di salvamento nelle spiagge devolute alla pubblica fruizione. In tale ottica, solo l'oggettiva impossibilità di assicurare il servizio attribuisce facoltà all'ente locale di far ricorso a strumenti sostitutivi di prevenzione e di garanzia della sicura balneazione tra cui, in maniera residuale, si pone la predisposizione dell'apposita segnaletica di avviso dell'assenza del servizio. In tale caso, attesa la finalità preventiva degli adempimenti suddetti, deve ricadere nell'ordinaria attività dei Comuni il controllo sulla permanenza in loco della segnaletica e, se del caso, l'immediato ripristino della stessa.

b) La seconda concerne gli obblighi che gli esercenti degli stabilimenti assumono nei confronti dell'ente concedente per effetto di pertinenti clausole inserite nel titolo ed, indirettamente, nei confronti dell'utenza.

L'attribuzione di una competenza del Comune ad emanare norme, su tale materia, può peraltro essere ricondotta anche al disposto del titolo V, articolo

112 e ss. del D. Lgs. 267/2000 (T.U. sulle autonomie locali) in tema di gestione di servizi pubblici locali.

4.2 Corridoi di lancio

Considerazioni di tenore analogo portano a ritenere di competenza delle autonomie locali la disciplina attinente alla legittima collocazione dei corridoi di lancio investendo difatti l'uso, ai fini gestori, del mare territoriale.

I destinatari dell'onere di installare il corridoio, qualora venga avvertita l'esigenza di consentire l'atterraggio di un' unità in genere, sono, prevalentemente, da individuarsi nei seguenti soggetti:

- i comuni costieri stessi, per i litorali devoluti alla libera balneazione;
- gli esercenti di stabilimenti balneari o di attività di locazione e noleggio che sono parti private del rapporto intercorrente con l'ente gestore del demanio marittimo;
- i titolari di autorizzazione per attività di trasporto passeggeri, noleggio o diving, svolte a carattere locale, da/per spiagge e/o isole, per finalità turistiche, sulla base di quanto previsto dalle ordinanze dei capi di circondario, qualora a tal fine, non sia più coerente l'utilizzo, in via prioritaria, di infrastrutture portuali.

Su questo punto restano ferme le attribuzioni dell'ente gestore per la disciplina dell'uso delle aree demaniali marittime, da assicurarsi in forza del rapporto concessorio, che si estendono alla valutazione del necessario rapporto comparativo tra estensione del fronte a mare del complesso balneare (destinato alla balneazione) e l'installazione del corridoio di lancio (la cui finalità è da ritenersi sussidiaria a quella primaria della balneazione).

Il ruolo dell'Autorità marittima conserva primario rilievo nella determinazione dell'ubicazione (ad esempio, per la razionalizzazione del numero di corridoi in ambiti spaziali ristretti), delle caratteristiche dei corridoi oltre che, successivamente, nella fissazione di criteri e modalità di utilizzo nel più ampio contesto della regolamentazione della navigazione litoranea.

5. Servizio di salvamento: finalità di interesse statale

A completamento di quanto oggetto del precedente para 3.1, occorre evidenziare come il mantenimento della disciplina del servizio di salvamento

all'interno dell'ordinanza di sicurezza balneare trovi presupposto nella naturale integrazione con l'ordinanza balneare emanata dall'ente gestore.

In tale contesto, il ruolo dell'Autorità marittima si presenta connotato dalla titolarità di una posizione di garanzia di livello generale su tutte le attività connesse alla salvaguardia della vita umana in mare, nel cui ambito ben si colloca anche il servizio svolto dagli assistenti bagnante.

Tale assunto, si ritiene sia conforme al primario interesse pubblico che vuole assicurato un servizio di salvamento con caratteristiche di professionalità ed efficacia omogenee, per quanto ragionevole, sull'intero territorio nazionale, stante il *potere/dovere dello Stato di garantire in ambito nazionale le condizioni identiche della sua tutela essenziale*.

Del resto, ciò è conforme ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, oltre che rappresentare una percorribile trasposizione sul piano amministrativo e dell'esercizio delle relative funzioni del principio costituzionale (articolo 117, lettera m, della Costituzione) che riconduce alla competenza (legislativa) esclusiva dello Stato la *"determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"*.

Tale principio è stato, peraltro, di recente fissato dal Consiglio di Stato, chiamato a pronunciarsi in merito alla competenza normativa statale in materia di sicurezza della navigazione.

Tenuto conto che il servizio di salvamento, lungo le coste nazionali viene, di fatto, prestato da svariati soggetti legittimati (cooperativa di servizi, gestore dello stabilimento con propri dipendenti, associazione di volontariato, ecc..) e gestito a vari livelli territoriali di "governo" (legge regionale, piani provinciali e comunali di salvamento estivo, ecc.), l'azione di impulso e di iniziativa da parte di codesti Comandi deve mirare all'immediata ricerca di un naturale raccordo con l'ente gestore, al fine di evitare un'improduttiva duplicazione di norme che:

- se non coincidenti, graverebbe sulla corretta applicazione da parte dei destinatari;
- se coincidenti, costituirebbe potenziale conflitto di attribuzioni.

Il servizio di salvamento, sebbene funzionale alla gestione dell'impianto che fa capo all'impresa concessionaria o al servizio offerto dal Comune che attrezza adeguatamente una spiaggia libera, presuppone tale necessario raccordo –

che vada oltre la leale collaborazione - indispensabile per ottimizzare le risorse destinate a perseguire comuni finalità pubbliche, quale espressione di una stretta "contiguità funzionale" tra Amministrazioni investite di compiti che, nella materia *de qua*, sono necessariamente interconnessi.

6. Criteri guida per il riparto delle competenze

La situazione attuale in materia di regolamentazione delle attività balneari da parte degli Enti territoriali locali non può definirsi improntata a criteri di omogeneità, sussistendo realtà caratterizzate da una particolare attenzione dei Comuni su tali tematiche, accanto a contesti territoriali in cui la disciplina posta dall'Autorità marittima (ordinanza di sicurezza balneare) costituisce unica fonte normativa essenziale per la più sicura balneazione incidendo - di riflesso - anche sull' ordinata fruizione del litorale e delle antistanti acque balneabili.

Non potendosi prescindere, pertanto, dall'apprezzamento di codesti Comandi operato in funzione delle peculiarità della situazione in sede locale, si valuta come superata (oltre che inopportuna) la soluzione di addivenire all'emanazione di un provvedimento ordinativo che rechi firma congiunta, valutandosi preferibile modellare il provvedimento di disciplina secondo le esigenze che emergono in sede locale.

A conclusione dell'attività di propositiva ricerca di una convergenza con l'Ente gestore si rileva la possibilità della:

a) esistenza di due distinti provvedimenti - ordinanza balneare ed ordinanza di sicurezza balneare - la cui integrazione garantisce la più ampia tutela dell'interesse pubblico sotteso ad entrambi;

b) esistenza di un solo provvedimento, emanato dall'ente titolare della più ampia potestà gestoria delle aree demaniali marittime che - limitatamente alla disciplina del servizio di salvamento - rechi - con diretto riconoscimento e specifico riferimento alle esclusive attribuzioni in materia dell'autorità marittima - le relative norme di disciplina.

L'apporto della locale Autorità marittima trova, quindi, in quest'ultima ipotesi, adeguato rilievo quale presupposto istruttorio del provvedimento di gestione al fine di assicurare, in ogni caso, il richiamato livello - minimo ed inderogabile - di efficienza nella prestazione del servizio *de quo*.

6.1 Pianificazione del servizio di salvamento

E' fatta salva l'opportunità di offrire, anche in altre forme, agli enti locali, l'apporto di esperienza e professionalità che il Corpo delle capitanerie di porto ha maturato, anche con il concorso alla redazione di "pianificazioni locali" di disciplina del servizio di salvamento, soprattutto in relazione alla fruizione di ampi tratti di arenile lasciati alla libera fruizione.

Le dette pianificazioni (recanti, ad esempio, la determinazione di numero, caratteristiche ed ubicazione delle postazioni, la turnistica e numero degli addetti, presenza ed ubicazione di postazioni di soccorso sanitario con ambulanza, ecc.) si pongono quali idonei fattori di eccellenza - indicatori di qualità "globale" - del servizio offerto, a garanzia della sicura e pacifica balneazione.

Esperienze positive sono state, in tal senso, registrate in più ambiti territoriali.

7. Attività di polizia sul rispetto delle prescrizioni per il servizio di salvamento

Da quanto precede deriva l'opportunità che l'attività istituzionale di vigilanza lungo le coste comprenda anche un'adeguata intensificazione dell'esercizio di poteri di polizia finalizzati all'accertamento di violazioni delle norme che regolano il servizio di salvamento.

A tal proposito l'indirizzo, a suo tempo reso dallo scrivente Comando generale con la nota in riferimento sub b), emanata sulla scorta della nota pronuncia della Corte di Cassazione n°361 del 25.03.1999 in tema di configurabilità della fattispecie penale di cui all'articolo 650 codice penale, ha rivelato, in sede di esperienza applicativa, alcuni sostanziali limiti.

In assenza di un' espressa previsione del legislatore, e qualora la fattispecie rilevata non costituisca altrimenti reato, appare non in linea con il principio di legalità e di proporzionalità della sanzione attribuire all'interesse pubblico alla piena osservanza delle prescrizioni in materia di servizio di salvamento, una tutela necessariamente di tipo penale.

Tale considerazione riapre la strada ad un più generale ricorso alla fattispecie di cui all'articolo 1164 del codice della navigazione, stante il collegamento funzionale del servizio di salvamento anche con la legittima destinazione – ai fini degli usi balneari - delle aree demaniali marittime a ciò concesse o dedicate.

Ad abundantiam, un'attenta lettura della citata pronuncia giurisprudenziale conduce, infatti, a porre in debito rilievo il rapporto di gestione che intercorre tra ente territoriale concedente e concessionario. Dato per pacifico presupposto che quest'ultimo sia vincolato al rispetto delle norme in materia di disciplina del servizio di salvamento a beneficio dell'utenza, l'inosservanza delle stesse può trovare adeguata sanzione nel disposto dell'articolo 1164 codice della navigazione, stante la naturale correlazione delle prescrizioni di sicurezza con la disciplina dell'uso del bene demaniale marittimo, del quale rappresentano fattore di rilievo.

L'inserimento nel titolo concessorio di apposita clausola speciale di rinvio alle prescrizioni dell'ordinanza di sicurezza balneare, costituisce ulteriore elemento di formale riconoscimento della relazione tra sicurezza ed utilizzazione del bene.

Sia inoltre opportunamente valutata anche l'ipotesi di invitare gli enti concedenti a formalizzare, con mirati richiami rivolti ai concessionari, il rispetto delle disposizioni emanate in materia di sicurezza balneare dalla competente Autorità marittima.

Ripetute violazioni accertate a carico del concessionario, nella direzione indicata dalla S.C., potranno operare specifici effetti all'interno del rapporto che intercorre tra gestore/concessionario ed Ente concedente con il ricorso all'istituto della decadenza contemplato dall'articolo 47 - lettera f – del Codice della navigazione.

L'ente locale concedente dovrà, pertanto, essere posto nelle condizioni di disporre di un quadro sempre aggiornato degli esiti dell'attività di polizia condotta nel settore in argomento, tenuto conto, peraltro, che l'attribuzione in capo al medesimo ente della competenza di cui all'articolo 17 della legge 689/81 quale autorità competente alla ricezione del rapporto, renderà agevole l'esercizio delle richiamate prerogative.

7. Riflessi del riparto di competenze sull'attività SAR

Quanto all'attività S.A.R. resta pienamente affermato il principio che attribuisce, sul piano nazionale, all'organizzazione territoriale a ciò adibita, ai sensi del d.P.R. 662/94, il pieno ed esclusivo coordinamento delle attività a tal fine compiute da chiunque, a qualsiasi titolo (postazioni di salvamento, organizzazioni di volontariato di protezione civile, altri soggetti istituzionali operanti in mare etc.). Da ciò discende inoltre l'esigenza che le "risorse" di privati o altri enti vengano preventivamente e compiutamente censite in seno alle locali pianificazioni SAR ed impiegate quali elementi strumentali dell'organizzazione di soccorso in mare, la cui responsabilità di coordinamento è affidata esclusivamente al Corpo delle capitanerie di porto, tenacemente geloso di questa esaltante funzione.

Avuto riguardo al proliferare delle iniziative poste in essere da altre amministrazioni dello Stato nel disimpegno di attività di salvamento, sovente con l'impiego di unità specializzate e mezzi nautici dedicati (es. moto d'acqua) è opportuno che l'approccio di codesti Comandi non avvenga sul piano della ricerca di un'improduttiva "concorrenza", quanto su quello della chiara, sicura e condivisa definizione dei compiti di coordinamento attribuiti all'Autorità marittima dalla normativa sopra richiamata ed al fine di addivenire, in senso consequenziale, a fissare apposite procedure operative.

8. Portata del segnale di "avviso di balneazione pericolosa" (bandiera rossa)

Contestualmente all'analisi dei suesposti punti, necessita di un uniforme indirizzo la portata da attribuirsi all'avviso di balneazione pericolosa indicato con bandiera rossa.

E' evidente che il ricorso a tale segnale deve contenere, per meglio assolvere alla propria funzione monitoria, i seguenti elementi presupposti:

- a) pericolosità legata a fattori non prevedibili, sopravvenuti (condizioni meteo/marine avverse, avvistamento squali, etc.);
- b) non ordinarietà dell'evento;
- c) temporaneità.

Alcuni Comuni costieri tendono, invece, ad attribuire alla stessa segnalazione valenza di *precepto*, in senso formale, con conseguenti problematiche sul versante dell'attività di accertamento delle violazioni e dell'attività di polizia che dovrebbe, in ipotesi, assicurare l'effettività del divieto, ove il segnale sia così concepito.

A tali profili è peraltro collegata la responsabilità che ricadrebbe in capo all'Autorità marittima chiamata, com'è accaduto talvolta, a svolgere attività mirate ad assicurare il rispetto del divieto di balneazione.

Occorre definire con efficacia come il c.d. "divieto" di balneazione non possa costituire una soluzione valida a far fronte ai problemi di sicurezza della balneazione che derivano da tratti di mare connotati da specifiche condizioni di pericolosità (orografia dei siti, correnti marine, effetti indotti da opere foranee o foci di canali o fiumi). Per tali ambiti, qualora dette condizioni siano ordinariamente note, ovvero ricorrano con costante periodicità, codesti comandi, sulla scorta degli indirizzi già resi da questo Comando generale², avranno certamente invitato gli Enti territoriali ad adottare misure a carattere permanente che – destinando le aree a maggior influenza di condizioni intrinseche di pericolosità ad altre finalità collegate al pubblico uso del mare (es. alaggio e varo, punti di approdo) – soddisfino una duplice esigenza:

- a) prevenire il reiterarsi di incidenti;
- b) destinare aree ad un'utenza marittima, seppur non dedita alla balneazione, ma meritevole di adeguata tutela.

9. Disposizioni transitorie e conclusioni

Nel preambolo dell'ordinanza di sicurezza balneare, le Autorità marittime, specifichino - attraverso la seguente formula - la connessione tra le prescrizioni di sicurezza ed il corretto uso del bene demaniale marittimo concesso, destinato alle attività balneari:

"Ravvisata la necessità di disciplinare gli aspetti relativi alla sicurezza della navigazione, dei bagnanti nonché degli utenti in genere - posti in capo a questa Autorità marittima – in quanto direttamente connessi all'utilizzazione del demanio marittimo".

² Dp. n° 82/075764 e n°09.02.56175 rispettivamente in data 16 dicembre 2004 e 20 settembre 2005

