

DIREZIONE REGIONALE PER LO SVILUPPO ECONOMICO, LE ATTIVITA' PRODUTTIVE
E LA RICERCA

AREA BLUE ECONOMY. PIANIFICAZIONE DELLO SPAZIO MARITTIMO E DEGLI ARENILI PER
FINALITA' TURISTICO-RICREATIVE - GR 50 20

Comune di Montalto di Castro

Ufficio Demanio Marittimo

comune.montaltodicastro.vt@legalmail.it

Comune di Tarquinia

Ufficio Demanio Marittimo

pec@pec.comune.tarquinia.vt.it

Comune di Civitavecchia

Ufficio Demanio Marittimo

comune.civitavecchia@legalmail.it

Comune di Santa Marinella Ufficio

Demanio Marittimo

protocollosantamarinella@postecert.it

Comune di Cerveteri

Ufficio Demanio Marittimo

comunecerveteri@pec.it

Comune di Ladispoli

Ufficio Demanio Marittimo

comuneladispoli@certificazioneposta.it

Comune di Fiumicino

Ufficio Demanio Marittimo

protocollo.generale@pec.comune.fiumicino.rm.it

Roma Capitale – Municipio X

Ufficio Demanio Marittimo

protocollo.municipioroma10@pec.comune.roma.it

protocollo.urbanistica@pec.comune.roma.it

Comune di Pomezia

Ufficio Demanio Marittimo

protocollo@pec.comune.pomezia.rm.it

Comune di Ardea

Ufficio Demanio Marittimo

uff.protocollo@pec.comune.ardea.rm.it

Comune di Anzio

Ufficio Demanio Marittimo
protocollo.comuneanzio@pec.it

Comune di Nettuno

Ufficio Demanio Marittimo
protocollogenerale@pec.comune.nettuno.roma.it

Comune di Latina

Ufficio Demanio Marittimo
servizio.patrimonio@pec.comune.latina.it

Comune di Sabaudia

Settore Ambiente e Demanio
comunesabaudia@legalmail.it

Comune di San Felice Circeo

Ufficio Demanio Marittimo
info@pec.comune.sanfelicecirceo.lt.it

Comune di Terracina

Ufficio Demanio Marittimo
posta@pec.comune.terracina.lt.it

Comune di Fondi

Ufficio Demanio Marittimo
comune.fondi@pecaziendale.it

Comune di Sperlonga

Ufficio Demanio Marittimo
protocollo@pec.comune.sperlonga.lt.it

Comune di Gaeta

Ufficio Demanio Marittimo
comunedigaeta@pec.gede.it

Comune di Formia

Ufficio Demanio Marittimo
protocollo@pec.cittadiformia.it

Comune di Minturno

Ufficio Demanio Marittimo
minturno@legalmail.it

Comune di Ponza

Ufficio Demanio Marittimo
ufficiosegreteriaponza@pec.it
demanio@comune.ponza.lt.it

Comune di Ventotene

Ufficio Demanio Marittimo

protocollo@pec.comune.ventotene.lt.it

e p.c.

Agenzia del Demanio

Direzione Regionale Lazio

dre_lazio@pce.agenziademanio.it

Agenzia del Demanio

Direzione Regionale Roma Capitale

romacapitale@pce.agenziademanio.it

Direzione Marittima

Capitaneria di Porto di Civitavecchia

Sezione Demanio

cp-civitavecchia@pec.mit.gov.it

Capitaneria di Porto

Roma-Fiumicino

cp-romafiumicino@pec.mit.gov.it

Capitaneria di Porto

Gaeta

cp-gaeta@pec.mit.gov.it

Oggetto : STAGIONE BALNEARE 2023 – Gestione delle “Spiagge Libere” e delle “Spiagge Libere con Servizi” - Art. 3 comma 1 lettere b) e c) del Regolamento regionale 12/08/2016, n. 19 – NOTA ESPLICATIVA.

Come noto, la stagione balneare ha inizio il 1° maggio 2023 e si conclude il 30 settembre 2023, in conformità a quanto stabilito con Decreto del Presidente della Regione Lazio n. T00019 del 19.04.2023 (pubblicato sul B.U.R. n. 33 de 26.04.2023), relativo alla individuazione e classificazione delle acque destinate alla balneazione e dei punti di monitoraggio. Fa eccezione la spiaggia di Valmontorio, nell'area del Poligono Militare di Latina, per la quale la stagione balneare inizia il 1° luglio e si conclude il 31 agosto 2023.

Oltre la data del 30 settembre 2023, sugli arenili potranno svolgersi esclusivamente attività elioterapiche, non essendo assicurato il monitoraggio della balneabilità delle acque.

Premessa

Anche quest'anno, con riferimento all'approssimarsi della stagione balneare, stanno pervenendo richieste di condivisione e/o di pareri di atti dei Comuni relativi alla gestione delle

“Spiagge Libere” e delle “Spiagge Libere con Servizi”. Nel precisare - stante la recente attribuzione di competenze (Art. 4 Legge regionale n. 8/2022) e nel pieno rispetto del principio di *autonomia degli enti locali* – che la Regione non ha titolo per esprimere pareri o per avallare gli atti delle Amministrazioni comunali, in considerazione delle ripetute istanze di acquisizione di chiarimenti, si ritiene, comunque, opportuno precisare nuovamente alcuni indirizzi con riferimento alla normativa regionale (in particolare agli artt. 3 comma 1 lett. b) e c), 5, 6 e 7 del Regolamento Regionale 12 agosto 2016, n. 19) che disciplina i requisiti e le caratteristiche delle “Spiagge Libere con Servizi” e delle “Spiagge Libere”, già anticipati in precedenti NOTE ESPLICATIVE, tra le quali si richiamano, in particolare, le note prot. n. 593926 del 08.07.2021, prot. 0573451 del 10.06.2022 e prot. n. 770393 del 04.08.2022,

I. Svolgimento di attività economiche sul pubblico Demanio Marittimo.

Ai sensi dell'art. 36 del Codice della Navigazione e degli art. 6 e 19 del Regolamento di attuazione per la navigazione marittima, nessuna occupazione del pubblico demanio marittimo può essere autorizzata per uso esclusivo e privato, se non mediante il rilascio di formale concessione.

Quindi, **qualsiasi attività economica svolta sul demanio marittimo destinato alla pubblica fruizione, deve essere regolamentata necessariamente da un titolo concessorio**; ciò in quanto non è possibile sottrarre all'uso pubblico alcuna porzione di demanio marittimo, seppur minima, se non mediante la procedura indicata nei citati art. 6 e 19 del Reg. Att. Cod. Nav.

Nel rispetto di tali norme di carattere generale, i Comuni potranno, comunque, valutare la possibilità di consentire l'esercizio di attività commerciali, anche attraverso convenzioni sottoscritte con soggetti che, da proprietà limitrofe private o da suolo comunale/demaniale (non demanio marittimo), possano offrire sia servizi che agevolino una permanenza in sicurezza ai fruitori degli arenili liberi, sia servizi di altro genere, sempre che lo svolgimento delle attività commerciali (es.: affitto sdraio e ombrelloni, somministrazione alimenti e bevande etc.) non insista direttamente sul demanio marittimo (art. 36 Cod. Nav.). Qualora tali attività siano svolte senza titolo concessorio, anche in parte, su aree del demanio marittimo destinate alla libera fruizione, dovranno essere esclusivamente a titolo gratuito e per finalità di pubblico interesse.

Si ribadisce che, ai fini dell'organizzazione delle spiagge libere, qualsiasi istanza che pervenga alle Amministrazioni comunali, da parte di privati che manifestino il proprio interesse a supportare l'ente locale, anche in convenzione, deve seguire le regole dell'evidenza pubblica sulla base della normativa vigente, art. 7 co. 1 lett. b) del Reg. Reg. n. 19/2016. I Comuni valuteranno, caso per caso, se sussistano gli estremi per ridurre i termini delle procedure (c.d. “Semplificazione amministrativa”).

Si sottolinea che le Convenzioni di cui all'art. 7 comma 1 lett. b) del Reg. Reg. n. 19/2016 non possono essere a titolo oneroso.

Corre l'obbligo di precisare, inoltre, che in nessuno caso potranno essere svolte attività commerciali, ricreative e sportive, comunque denominate, se non nell'ambito delle tipologie concessorie tassativamente elencate nell'art. 3 del Reg. Reg. n. 19/2016, e comunque solo se pianificate nel P.U.A. comunale (a titolo meramente esemplificativo: su concessioni demaniali ad uso abitativo non potrà essere svolta nessuna delle attività economiche disciplinate dal sopra citato art. 3). Le concessioni turistico-ricreative nell'ambito delle quali sono svolte le diverse attività commerciali, dovranno, ovviamente, comparire nell'elenco delle concessioni turistico-ricreative pubblicate sul sito istituzionale dei Comuni.

Tutte le attività svolte sul demanio marittimo devono essere, pertanto, conformi e coerenti con il titolo concessorio.

2. Divieto di preposizionamento di attrezzature balneari e libera fruizione degli arenili.

Nel sottolineare IL DIVIETO DI PREPOSIZIONAMENTO DELLE ATTREZZATURE BALNEARI SULLE SPIAGGE LIBERE CON SERVIZI E SULLE SPIAGGE LIBERE, si ritiene utile richiamare, per chiarezza espositiva, il testo integrale dell'art. 5 comma 8 e dell'art. 6 del citato Reg. Reg. n. 19/2016:

Art. 5 (Spiagge libere con servizi)

“8. Sulle spiagge libere con servizi è vietato il preposizionamento di attrezzature balneari e l'organizzazione di servizi alla balneazione non può in nessun caso precludere la libera fruizione degli arenili. L'accertata violazione della presente disposizione, reiterata per tre volte, configura la fattispecie di inadempienza di cui all'articolo 49, comma 3, lettera f), della l.r. 13/2007, per effetto della quale l'amministrazione comunale dichiara la decadenza della concessione”.

Art. 6 (Spiagge libere)

“1. Al fine di assicurare i servizi di assistenza, pulizia, salvataggio e altri servizi ritenuti necessari, i Comuni possono stipulare convenzioni di cui all'articolo 7, comma 1 lettera b) e possono consentire l'installazione, per il periodo della stagione balneare, di strutture di superficie coperta massima di 25 metri quadrati realizzate in materiali ecocompatibili e di facile rimozione, e comunque nel rispetto della normativa vigente.

2. Nelle spiagge libere oggetto di convenzione è vietato il preposizionamento di attrezzature balneari e l'organizzazione di servizi alla balneazione non può in nessun caso precludere la libera fruizione degli arenili. L'accertata violazione del divieto di preposizionamento delle attrezzature da spiaggia reiterato per tre volte si prefigura come grave inadempienza degli obblighi previsti dalla convenzione ed implica, da parte dell'amministrazione comunale la risoluzione ai sensi dell'articolo 1456 del Codice civile.

3. Nei tratti di spiagge libere direttamente accessibili dove non è garantito il servizio di salvataggio è fatto obbligo ai comuni, entro 180 giorni dalla pubblicazione del presente regolamento, di installare cartelli redatti in italiano ed in più lingue indicanti la mancanza del servizio. I comuni sono tenuti a posizionare i cartelli in luoghi ben visibili e a verificare costantemente la permanenza degli stessi.”

A maggior chiarimento, si fa presente che le strutture di facile rimozione, menzionate al comma 1 del citato art. 6, devono essere adibite esclusivamente a ricoveri delle dotazioni delle postazioni di salvataggio, di materiale per assicurare l'igiene, per il pronto soccorso e per la pulizia manuale dell'arenile e dei bagni, quindi detti spazi sono esclusivamente asserviti al corretto e migliore espletamento dei servizi minimi essenziali connessi alla balneazione ed **esclusivamente per lo svolgimento di attività di pubblico interesse (si esclude, pertanto, la possibilità di esercitare qualsiasi attività a pagamento, ad es. deposito di attrezzature balneari destinate al noleggio, attività di vendita anche pubblicitaria e promozionale, etc...).**

Per lo svolgimento di attività economiche sul demanio marittimo, in casi eccezionali puntualmente motivati, e nelle more dell'approvazione e/o dell'adeguamento dei PUA comunali, i Comuni possono fare ricorso all'art. 19 comma 3 del Reg. Reg. n. 19/2016, il quale prevede il “rilascio di concessioni temporanee di durata pari od inferiore alla stagione balneare, ferma restando l'acquisizione dei pareri, nulla-osta o altri atti di assenso previsti dalla normativa vigente. Tali concessioni sono subordinate al deposito di una cauzione a garanzia della rimozione delle opere al termine di ciascuna stagione”. La straordinarietà dell'evento deve essere documentata nell'atto amministrativo di rilascio della concessione.

3. Libero e gratuito accesso all'arenile.

Si ritiene opportuno richiamare, di seguito, le specifiche norme che disciplinano il diritto in materia di libero e gratuito accesso agli arenili:

- D.L. 05.10.1993, n. 400 (convertito dalla Legge n. 494/1993), il quale, nel disciplinare i Criteri relativi alle utilizzazioni del demanio marittimo, all'art. 03 comma 1 lett. e) dispone “l'obbligo per i titolari delle concessioni di consentire il libero e gratuito accesso e transito, per il raggiungimento della battigia antistante l'area ricompresa nella concessione, anche al fine di balneazione”;
- Legge 296/2006 (articolo 1, comma 251, lett. e), che ha ribadito l'obbligo “per i titolari delle concessioni di consentire il libero e gratuito accesso e transito, per il raggiungimento della battigia antistante l'area ricompresa nella concessione, anche al fine della balneazione”.
- Legge 15.12.2011, n. 217 che ha disposto, all'art. 11 comma 2, una delega al Governo per il riordino della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime, e ha ribadito al punto d) “in assoluto, il diritto libero e gratuito di accesso e di fruizione della battigia, anche ai fini di balneazione...”

La Regione Lazio ha inoltre previsto, nel dettaglio, una disciplina per assicurare varchi di accesso al mare, di norma (ove le condizioni orografiche lo consentano) *“uno ogni 300 metri di costa. Laddove nel raggio di 300 mt non siano presenti spiagge libere o spiagge libere con servizi che possano assolvere alla suddetta funzione, è obbligatoria la realizzazione di un varco, anche nelle more dell’approvazione del PUA comunale”*. E comunque resta fermo che *“i titolari delle concessioni degli stabilimenti balneari hanno comunque l’obbligo di consentire il libero e gratuito accesso e transito, anche ai fini della balneazione, per il raggiungimento della battigia antistante l’area ricompresa nella concessione”* (art. 13 comma 1 e 3 del Reg. Reg.12.08.2016, n. 19).

Tenuto conto di alcune segnalazioni pervenute negli anni precedenti, corre l’obbligo di segnalare che gli Enti locali devono porre in essere *“tutti gli adempimenti necessari affinché le unità abitative, compresi i consorzi e i residence, adiacenti il demanio marittimo non ostacolino il libero e gratuito accesso all’arenile pubblico. A tal fine il Comune adotta gli opportuni provvedimenti per garantire la presenza di un varco ogni 300 metri e vigilare sulla libera fruibilità degli stessi”* (art. 13, comma 5 del Reg. Reg.12.08.2016, n. 19).

Si suggerisce agli Enti Civici di valutare l’opportunità di assicurare, ove necessario, idonee segnalazioni in merito alla presenza dei varchi e di fornire indicazioni ai titolari delle concessioni demaniali turistico-ricreative, di apporre in maniera visibile, all’ingresso delle aree in concessione, una idonea cartellonistica che informi gli aspiranti fruitori dell’arenile in merito alla possibilità di accedervi liberamente ed ivi transitare, anche ai fini della balneazione.

Per assicurare la libera e agevole fruizione degli arenili liberi e le attività di balneazione a persone diversamente abili, si invitano gli Enti Civici in indirizzo, nei tratti di litorale ove le condizioni oggettive lo consentano, a provvedere all’esecuzione delle attività necessarie all’eliminazione delle barriere architettoniche, ovvero a programmare gli interventi per la rimozione delle stesse.

Come noto, negli ultimi anni, l’Amministrazione regionale ha erogato specifici contributi ai Comuni, per una migliore accessibilità anche a favore di coloro che hanno maggiori difficoltà.

Con riferimento a dette risorse, alcuni comuni virtuosi hanno proceduto ad attrezzare alcune spiagge libere per una fruizione autonoma e sicura, dotandole di passerelle sufficientemente spaziose che arrivano fino in acqua, acquistando ausili quali sedie c.d. J.O.B., riducendo, in questo modo, al minimo le barriere architettoniche.

Occorre sottolineare come, fin dal 1971, l’articolo 27 della Legge n. 118/1971 ha disposto che in nessun luogo pubblico o aperto al pubblico potessero esserci impedimenti tali da non consentire l’accesso ai diversamente abili.

Successivamente con la Legge n. 104/1992 si è entrati più nello specifico con l’articolo 23 *“Rimozione di ostacoli per l’esercizio di attività sportive, turistiche e ricreative”* che riporta al punto 3: *“Le concessioni demaniali per gli impianti di balneazione e i loro rinnovi sono subordinati alla visitabilità degli impianti ai sensi del Decreto del Ministro dei lavori pubblici 14 giugno 1989, n. 236, di attuazione della legge 9 gennaio 1989, n. 13”* (*“Disposizione per favorire il superamento e l’eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati”*), e all’effettiva possibilità di accesso al mare delle persone diversamente abili.

Come indicato dal D.L. n. 400/1993 (convertito dalla Legge n. 494/1993) art. 9 l'accesso al mare da parte dei soggetti diversamente abili *“è comunque garantito dalla realizzazione di idonee strutture per tratti orograficamente omogenei di litorale”*.

La normativa regionale, nello specifico con il Reg. n. 16/2019, individua tra i requisiti strutturali e funzionali degli stabilimenti, delle spiagge libere con servizi e dei ristoranti:

- servizi igienici separati per uomini e donne, provvisti di fasciatoi e accessibili anche alle persone diversamente abili (art. 4 lett. d), art. 5 lett. c), art. 9 lett. a);
- uno o più percorsi fino alla battigia per la fruizione dell'arenile anche da parte delle persone diversamente abili (art. 4 lett. f), art. 5 lett. e);

Infine per gli stabilimenti balneari, nel caso in cui nell'area oggetto di concessione o in un'area di pertinenza dello stabilimento vi sia un parcheggio, è prevista una riserva di posti auto per le persone diversamente abili, secondo la normativa vigente (art. 4 lett. n).

Al riguardo si segnala l'Ordinanza n. 1293/2018 del 12/03/2018 del Tribunale di Latina, Prima sezione civile (emessa nel procedimento R.G.N. 5654/2014) che ha disposto, nei confronti del Comune in causa:

- 1) Qualora necessario provvedere alla installazione di nuove passerelle comunali o alla modifica e/o adeguamento di quelle esistenti;
- 2) Predisporre idonei percorsi perpendicolari alla battigia e la dotazione di impianti, pur mobili, di servizi igienici per i disabili, nonché di ausili tecnici per consentire agli stessi l'ingresso in acqua;
- 3) Ordinare ai concessionari di strutture balneari e chioschi la demolizione e/o l'adeguamento delle passerelle, nonché la dotazione di impianti e di ausili tecnici di cui al punto 2).

4. Accesso all'arenile per gli animali da compagnia.

I Comuni, nel rispetto della vigente normativa nazionale e regionale in materia, dovranno provvedere a disciplinare l'accesso agli arenili destinati alla libera fruizione, degli animali da compagnia nel rispetto dell'igiene dei luoghi, della sicurezza di chi frequenta le spiagge e del benessere degli animali, anche nelle more dell'approvazione del PUA Comunale.

A tal proposito si ritiene opportuno richiamare l'art. 16 comma 8 del Reg. n. 19/2016:

“I comuni, in attuazione della deliberazione di Giunta regionale n. 866/2006, individuano in sede di predisposizione dei PUA Comunali, ove possibile, tratti di arenile da destinare all'accoglienza degli animali da compagnia, all'interno dei quali vi siano strutture per le quali il servizio veterinario della ASL competente per territorio rilasci il nulla-osta sanitario a garanzia del benessere degli animali e del rispetto dell'igiene pubblica”.

Si ritiene, altresì, utile citare, al riguardo, la Sent. n. 176/2019 del TAR Lazio Sez. distaccata di Latina, che richiama la Sent. n. 225/2014 del TAR Calabria, Sez. Reggio Calabria, nella quale si sottolinea che:

“la scelta di vietare l’ingresso agli animali sulle spiagge destinate alla libera balneazione, risulta irragionevole ed illogica, oltre che irrazionale e sproporzionata, anche alla luce delle viste indicazioni regionali che attribuiscono ai comuni il potere di individuare, in sede di predisposizione del Piano d’utilizzo degli arenili (Pua), tratti di arenile da destinare all’accoglienza degli animali da compagnia. In particolare come ha avuto modo di precisare la giurisprudenza in vicende del tutto simili l’amministrazione avrebbe dovuto valutare la possibilità di perseguire le finalità pubbliche del decoro, dell’igiene e della sicurezza mediante regole alternative al divieto assoluto di frequentazione delle spiagge, ad esempio valutando se limitare l’accesso in determinati orari, o individuare aree adibite anche all’accesso degli animali, con l’individuazione delle aree viceversa interdette al loro accesso”.

I Comuni devono, pertanto, valutare e motivare norme e regole che prevedano o vietino la presenza degli animali da compagnia, nel rispetto del principio di proporzionalità imposto alle Pubbliche Amministrazioni che, nel perseguire il pubblico interesse, sono tenute ad optare per la decisione meno gravosa per i soggetti a cui il provvedimento è destinato, valutando, nel bilanciamento degli interessi, sia il rispetto dell’igiene e sicurezza dei liberi fruitori di spiagge, sia la salvaguardia del benessere degli animali.

5. Attività di vigilanza

Le attività di vigilanza sono disciplinate ai sensi dall’art. 54 della L.R. n. 13/2007, il quale dispone che *“ferme restando le funzioni di polizia marittime disciplinate dal codice della navigazione e dal relativo regolamento di esecuzione, le funzioni di vigilanza sull’utilizzo delle aree demaniali marittime e sulle aree immediatamente prospicienti, quanto l’utilizzazione abbia finalità turistiche e ricreative, sono esercitate dalle province e dai comuni nell’ambito delle rispettive competenze.*

Dalle relazioni pervenute da parte dei Comuni in riscontro a quanto richiesto con la nota prot. n. 0118534 del 01.02.2023, si è constatata una scarsa segnalazione di sanzioni applicate da parte degli Enti Civici, mentre più numerose segnalazioni pervengono dalle altre autorità di vigilanza (per es. Capitanerie di Porto, Guardia di Finanza, Agenzia del Demanio, etc.).

Fermo restando le funzioni di polizia marittima disciplinate dal Codice della Navigazione e dal relativo Regolamento di esecuzione, si raccomanda a codesti Enti Civici - al fine di assicurare l’ottemperanza, anche da parte dei concessionari e dei soggetti convenzionati, alle su richiamate disposizioni di legge - di promuovere ed esercitare una adeguata attività di vigilanza sulle Aree del Demanio marittimo destinato ad attività turistico-ricreative e, in caso di inadempimento, di comminare le necessarie Sanzioni, anche pecuniarie, ai sensi dell’art. 55 comma 6 della L.R. n. 13/2007 il quale dispone che *“le sanzioni sono applicate dal comune competente e le somme introitate sono trattenute dallo stesso ente e destinate alle funzioni in materia di demanio marittimo”.*

I Comuni valuteranno anche, caso per caso, con riferimento alla gravità e/o alla persistenza dell'inadempimento, se le violazioni accertate della su richiamata normativa, palesino il venir meno del rapporto fiduciario con il Concessionario e possano eventualmente costituire motivo di decadenza della concessione ai sensi dell'art. 47 del Codice della Navigazione e art. 49 comma 3 della L.R. n. 13/2007.

La presente nota esplicativa si configura maggiormente dettagliata rispetto a quelle inviate nelle stagioni balneari precedenti, in quanto numerose sono le richieste di chiarimenti e di indicazioni da parte dei Comuni, e di specifiche segnalazioni di inadempimenti e/o di violazioni di norme pervenute alla scrivente Struttura regionale.

Si resta, comunque a disposizione per eventuali ulteriori utili chiarimenti.

La Dirigente
Grazia Maria Iadarola

Il Direttore
Tiziana Petucci

La Responsabile del Procedimento
Daniela Bertoni
dbertoni@regione.lazio.it

SP