

Verso un Piano Nazionale per la prevenzione degli annegamenti. Il ruolo dei Comuni Costieri

Gabriele Lami^{1,2}

¹Collaboratore demanio marittimo ANCI Toscana, Viale Giovine Italia, 17 50122 Firenze.

²GNRAC - Gruppo Nazionale per la Ricerca sull'Ambiente Costiero
Email: gabrielelami68@gmail.com

Riassunto

L'uso balneare della fascia costiera si è affiancato all'utilizzo in precedenza privilegiato delle attività produttive e di traffico marittimo. Il miglioramento delle condizioni economiche di ampie fasce sociali ha portato ad un aumento esponenziale della fruizione collettiva, per attività turistica e ricreativa, nelle aree costiere, in particolare sulle spiagge.

Questo aumento della fruizione turistico ricreativa ed in particolare balneare, ha comportato lo sviluppo di numerose attività balneari, con la costruzione di importanti complessi edilizi con diversi servizi per l'utenza. Tra i diversi servizi l'impresa turistica ha l'obbligo di fornire un servizio di sicurezza della balneazione mediante personale professionalmente abilitato.

La sicurezza della balneazione è quindi un obbligo esclusivamente per i concessionari di aree demaniali ad uso balneare mentre la spiaggia libera non vede altre previsioni che la installazione di cartellonistiche di pericolo.

Con l'assunzione da parte dei comuni costieri della competenza gestionale del pubblico demanio marittimo, si è assistito ad una riqualificazione dei servizi anche per la spiaggia libera con una progressiva estensione di sistemi finalizzati ad una sicurezza della balneazione.

L'estensione di questi servizi, se da un lato è stata un'importante qualificazione dell'offerta turistica, dall'altro è risultata particolarmente onerosa con la conseguente esigenza di reperire le risorse per il loro esercizio.

Nell'ambito della riforma della normativa in materia di concessioni demaniali marittime, è necessario definire un percorso per la individuazione di risorse finanziarie da assegnare ai Comuni per il sostentamento dei piani collettivi di sicurezza della balneazione.

Parole chiave: balneazione, spiaggia libera, gestione concessioni demaniali, piani collettivi comuni costieri, risorse finanziarie.

Abstract

The seaside use of the coastal strip has been flanked by the previously privileged use of productive activities and maritime traffic. The improvement of the economic conditions of large social groups has led to an exponential increase in collective use, for tourist and recreational activities, in coastal areas, particularly on beaches.

This increase in recreational tourist use and in particular seaside resort, has led to the development of numerous seaside activities, with the construction of important building complexes with different services for users. Among the various services, the tourism company has the obligation to provide a bathing safety service through professionally qualified personnel.

The safety of bathing is therefore an obligation exclusively for concessionaires of state-owned areas for bathing use, while the free beach does not see other forecasts than the installation of danger signs.

With the assumption by the coastal municipalities of the managerial competence of the public maritime state prop-

erty, there has been a requalification of the service also for the free beach, with a progressive extension of systems aimed at a bathing safety.

The extension of these services, if on one hand it was an important qualification of the tourist offer, on the other hand it was particularly onerous with the consequent need to find the resources for their exercise. As part of the reform of the legislation on maritime state property concessions, it is necessary to define a path for the identification of financial resources to be assigned to the Municipalities for the maintenance of collective bathing safety plans.

Keywords: *bathing, free beach, management of state concessions, collective plans of coastal municipalities, financial resources.*

La gestione demaniale marittima per uso turistico ricreativo

L'utilizzo della fascia costiera per finalità turistico-ricreative è relativamente recente, inquadrabile in un periodo storico collocabile tra la fine dell'ottocento ed i primi anni del secolo scorso, quando il miglioramento delle condizioni di salubrità delle zone costiere in conseguenza delle bonifiche delle zone umide, unitamente al progresso delle cure mediche, hanno permesso una ripresa della vita sociale ed una utilizzazione degli spazi prospicienti le coste, in precedenza abbandonate per il rischio sanitario ed i pericoli delle incursioni dal mare.

Le zone costiere iniziano nuovamente ad assumere una rilevanza economica e sociale con un conseguente importante fenomeno d'incremento demografico delle città e delle stesse aree limitrofe al mare, che vede un progressivo utilizzo delle aree demaniali marittime per attività turistico-balneari, con modalità diversificate, in relazione alla presenza di costa rocciosa o sabbiosa ed esercitate con strutture sempre più complesse, che richiama anche fruitori da zone lontane dalle principali località poste sulla costa.

La trasformazione del Demanio marittimo, con la sempre maggiore rilevanza dell'uso turistico e ricreativo rispetto a quella commerciale ed industriale, si sviluppa nel secondo dopoguerra con il passaggio da un utilizzo per poche categorie facoltose ad un utilizzo massivo da parte di una sempre più numerosa fascia della popolazione, con l'aumento del benessere economico e della conseguente motorizzazione di massa.

Con questo tumultuoso sviluppo si avvia la strutturazione di un sistema economico che utilizza il mare e le spiagge come materia prima, innescando un'economia balneare, con una crescita esponenziale, avviando l'utilizzo intensivo dei territori costieri che oggi conosciamo, con effetti di assoluto rilievo anche sulla disciplina giuridica delle aree demaniali e delle modalità di esercizio delle funzioni.

Il quadro normativo di riferimento non ha visto modificazioni di rilievo fino all'anno 2001, con una gestione delle aree demaniali marittime prerogativa esclusiva dell'Autorità Marittima sia per quanto concerne la disponibilità dei beni stessi che la disciplina della sicurezza della balneazione, quando, in forza del trasferimento delle funzioni amministrative sono subentrati i comuni nella competenza demaniale [1]. Il trasferimento delle funzioni si è sviluppato con la finalità di una decisa valorizzazione delle realtà locali, desumibile, tra l'altro, dalla sussunzione del principio di sussidiarietà di ispirazione europea, contenuto nel testo dell'articolo 4, comma 3 Legge 15 marzo 1997 n. 59 da cui trae origine il D.Lgs. 31 marzo 1998 n. 112 strumento normativo che lo ha reso efficace [2].

L'acquisizione delle funzioni è avvenuta in quadro amministrativo sostanzialmente identico a quello utilizzato dalle Capitanerie di Porto, con la conseguenza, per gli Enti gestori, di operare con un bagaglio normativo caratterizzato da una legislazione scarna e limitata, disciplinata attraverso un gran numero di circolari ministeriali e disposizioni interpretative alle quali nel tempo era demandato un ruolo di direzione per lo svolgimento delle procedure seguite dall'Autorità marittima.

Un quadro regolatorio che era già assolutamente insufficiente per un'adeguata gestione delle complesse dinamiche conseguenti l'utilizzazione della fascia costiera da parte delle imprese balneari, che anche sotto il particolare profilo dell'organizzazione della sicurezza della balneazione, mostra tutta la sua limitata capacità di rispondere all'aumento delle esigenze di tutela.

La sicurezza della balneazione: la disciplina regolatoria

Esempio evidente della scarsa coerenza del quadro normativo per il Demanio marittimo in particolare per l'uso turistico ricreativo, si rinviene proprio nella "latitudine" della regolazione riguardante la sicurezza della balneazione, che la Legge considera in modo organico e dettagliato esclusivamente per quanto attiene al pro-

filo di tutela igienico sanitaria dell'utenza turistica, senza alcuna particolare considerazione per disposizioni finalizzate alla prevenzione dell'annegamento.

La disciplina normativa in materia di sicurezza della balneazione è contenuta in uno specifico Decreto Legislativo, attuativo di una direttiva comunitaria: «finalizzato a proteggere la salute umana dai rischi derivanti dalla scarsa qualità delle acque di balneazione...» in cui sono dettagliati i termini per garantire la tutela igienico sanitaria dei fruitori delle aree di balneazione [3].

In altre parole, la disciplina di cui si tratta, di origine comunitaria, non è stata introdotta per garantire una balneazione sicura e prevenire l'annegamento, ma solo per stabilire un sistema omogeneo di regole per tutti gli Stati componenti l'Unione Europea allo scopo di prevenire rischi alla salute umana derivanti dall'inquinamento delle acque di balneazione.

Nell'attuale quadro regolatorio, che caratterizza la disciplina della sicurezza balneare intesa come “balneazione – prevenzione dell'annegamento”, l'ordinamento nazionale attribuisce una competenza praticamente esclusiva all'Autorità marittima, in particolare al Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera - che agisce attraverso atti amministrativi di contenuto generale, poi adeguati a livello locale con specifiche ordinanze dei Comandanti delle Capitanerie e dei Circondari marittimi, emanati ai sensi del Codice della Navigazione e di altre Leggi speciali [4].

Allo stato attuale, la struttura portante della normativa in materia si limita alle disposizioni nazionali in materia di Demanio marittimo (Codice della navigazione e relativo regolamento di esecuzione), in cui è individuata la struttura amministrativa cui è conferita la potestà di stabilire regole e procedure ritenute opportune per la prevenzione del potenziale rischio di annegamento.

In questo primo limitato contesto, si sono poi aggiunti i riferimenti alle convenzioni internazionali, sottoscritte per lo più in relazione alla prevenzione degli abbordi in mare e dei rischi della navigazione, dalle quali sono state tratte indicazioni per integrare le pratiche elaborate durante i decenni precedenti [5].

Nel corso degli anni, l'attenzione della disciplina regolatoria predisposta dalle autorità competenti è stata sostanzialmente orientata nei confronti dei titolari di stabilimenti balneari o comunque d'impianti in concessione demaniale marittima, per finalità turistico-ricreative, in cui le spiagge così dette “di libero uso” rimanevano in una condizione per le quali la prevenzione si limitava all'obbligo di installare cartellonistica plurilingue di avviso dei potenziali pericoli derivanti dalla balneazione.

In pratica, i provvedimenti adottati nel corso degli anni hanno imposto al solo concessionario turistico ricreativo, con una prassi consolidata, l'obbligo di garantire la presenza di un servizio di sicurezza mediante personale abilitato al salvamento, nel caso in cui la concessione sia rilasciata anche per attività di balneazione. L'Autorità marittima ha operato e opera tuttora, disciplinando la procedura e le modalità con le quali si ottiene l'abilitazione di “assistente bagnante”, disponendo poi, attraverso un obbligo generale per i concessionari, la presenza del personale abilitato durante l'orario di balneazione [6].

La sintesi che possiamo delineare, vede quindi un obbligo generalizzato di disporre un servizio di sicurezza della balneazione solo per concessionari con finalità turistiche ricreative, in particolare i balneari, mentre sulle spiagge libere tutto è riassunto nell'unico obbligo imposto dalle disposizioni vigenti di un sistema di «informazione» mediante idonea cartellonistica plurilingue utile per avvisare della balneazione “non sicura” per assenza del servizio di salvamento. Questo quadro di regolazione ha iniziato ad entrare in crisi fin dai primi anni 2000, quando, come effetto proprio del trasferimento delle funzioni, si è avviato il mutamento della funzione delle stesse spiagge libere, con il conseguente generarsi di una “domanda” di maggiori servizi da parte dei suoi fruitori.

La spiaggia libera

Il mutamento della funzione

Con l'acquisizione da parte gli Enti Locali delle funzioni amministrative, in materia di demanio marittimo, divenuti soggetti attivi nella capacità di disporre delle aree demaniali, si è modificato l'approccio gestionale alle «spiagge libere», non più percepite come una zona residuale rispetto ad una offerta turistica complessiva di un territorio. In pratica, dai primi anni duemila, si è concretizzato un mutamento della funzione della spiaggia libera, divenuto strumento di implementazione dell'offerta turistica con la conseguente necessità di avviare una «riflessione» concreta sui servizi da garantire e proporre per la sua nuova qualificazione.

La capacità amministrativa degli Enti locali nel disporre delle aree demaniali, in precedenza affidate in via esclusiva all'Autorità Marittima, infatti, ha permesso, in modo lento, ma con una costante accelerazione,

di rendere la spiaggia libera uno strumento utile per integrare, sia in modo diretto, organizzando iniziative, manifestazioni ed altre possibili attrattive, sia indiretto, con la predisposizione di servizi che ulteriormente la qualificano come elemento di pregio per attrarre presenze sul territorio, la promozione turistica.

Questa esigenza di implementazione di servizi è anche conseguenza del mutamento delle abitudini della popolazione nella fruizione del tempo libero e la parcellizzazione in diverse categorie della “utenza turistica”, rispetto agli schemi che ordinariamente si conoscevano derivanti dalle esperienze del passato.

Le spiagge libere sono divenute spesso luogo in cui l’utenza giovanile trova il suo momento di aggregazione, rispetto alla precedente modalità in cui si privilegiava l’interno di stabilimenti balneari, così come la maggiore mobilità consentita dagli attuali mezzi di trasporto, ha permesso oggi di raggiungere in modo più semplice località in precedenza poco o per nulla frequentate, ambite anche per la loro peculiare qualità ambientale, con un accrescere del rischio per la distanza dai punti di soccorso. Questi sono due esempi di modalità della fruizione delle aree demaniali da cui è derivata la formazione di una domanda di “servizi” da parte di tale segmento di utenza frequentante le spiagge libere. Il mutamento del modo di fare “vacanza”, con un approccio non più monotematico e con periodi costanti e inquadrati, ma con frazionamenti temporali in momenti diversi dell’anno e con modalità articolate, si aggiunge alle precedenti caratteristiche, con la ricerca di soluzioni in cui la flessibilità della fruizione diviene elemento principale delle proprie scelte per il tempo libero. In questo quadro aumenta la «domanda» di maggiore qualità: ad una semplice offerta di modesta rilevanza, sottesa ad un obbligo proprio di garanzia di igiene e sanità pubblica, quali per esempio la gestione dei rifiuti con la predisposizione di cestini di raccolta, si è aggiunta anche una maggiore richiesta di pulizia dell’arenile propriamente detto, con l’esigenza quindi di procedere con la vagliatura periodica della spiaggia, spingendosi oggi fino ad arrivare a manifestare l’esigenza di garantire anche un servizio di sorveglianza della balneazione, in piena analogia ai servizi di un impianto balneare.

Il servizio di sicurezza balneare

Come evidenziato in precedenza, la spiaggia libera ha subito un mutamento funzionale in conseguenza della modifica dei comportamenti dell’utenza e delle nuove possibilità gestionali attribuite dalla Legge agli Enti locali nella gestione dei beni demaniali.

Questo nuovo modo di “vivere” la spiaggia libera ha comportato, come naturale conseguenza, anche un aumento della domanda di servizi: nelle «spiagge urbane» in particolare è stata richiesta una sempre maggiore presenza e qualità del sistema di pulizia, così come nelle zone di pregio «ambientale» molto più frequentate grazie alla maggiore mobilità della popolazione.

Il servizio di sicurezza balneare si colloca in questo quadro di nuova funzione generale delle spiagge libere quale strumento per diversificare l’offerta turistica.

L’Ente sul quale ricadono gli effetti e le conseguenze di questa mutazione genetica è il Comune, soggetto amministrativo che al termine del percorso di decentramento delle funzioni è stato individuato quale soggetto attivo per il rilascio delle concessioni e la gestione delle aree demaniali per uso turistico ricreativo.

Le normative di settore prevedono l’intervento delle Amministrazioni comunali per l’organizzazione di servizi quali la pulizia della spiaggia e degli arenili, ma la quantità e la qualità del servizio dipendono molto dalla frequentazione delle aree pubbliche oltre che dalle politiche di promozione turistica del territorio.

Gli obblighi specifici però non si estendono anche alla predisposizione di sistemi di “sicurezza della balneazione”, materia che rimasta saldamente incardinata in capo all’Autorità marittima non oggetto di alcun trasferimento di competenza della sua gestione.

L’azione delle Amministrazioni locali, nell’organizzazione di un sistema di sicurezza della balneazione, qualora volontariamente intrapresa, deve trovare, nel quadro normativo generale, un suo fondamento giuridico che permetta di giustificare i relativi oneri finanziari.

Come individuare, in questo scarno contesto regolatorio un elemento giuridicamente rilevante per giustificare l’azione concreta del Comune per lo sviluppo di un servizio di sicurezza della balneazione?

Per cercare una possibile risposta è necessario effettuare un’analisi logico sistematica del quadro normativo generale, superando il limite della visione delle singole leggi di settore per individuare i possibili elementi giuridicamente rilevanti in grado di rispondere al quesito.

La normativa nazionale, in attuazione dell’articolo 118 della Costituzione, disegna il ruolo del Comune, ente “costituzionalmente rilevante” in relazione al proprio territorio di competenza [7].

Il Testo Unico Enti Locali (TUEL), per sua stessa declinazione, attua i contenuti della Costituzione, individuando il Comune come ente esponenziale della collettività locale con il compito specifico di promuovere il suo sviluppo. Tra gli strumenti utili per attuare gli obiettivi che la normativa gli assegna, rientra lo sviluppo economico, di cui il turismo, all'interno del quale ricade pienamente quello balneare che rappresenta, in ogni realtà locale dove è presente, una delle componenti di maggiore rilievo per il suo impatto finanziario. L'assegnazione delle competenze gestionali in materia di demanio marittimo, come in precedenza evidenziato, si inquadra in più ampio disegno finalizzato a favorire l'attuazione degli obiettivi costituzionali assegnati al Comune.

In tale ambito, pertanto può essere correttamente inquadrata, come elemento qualificante e complementare all'iniziativa economica di tipo privato nell'ambito turistico, l'organizzazione di un sistema di sicurezza balneare, giustificando un ruolo attivo dell'Amministrazione locale nell'organizzazione di tali servizi specificamente destinati alle aree di libero uso.

L'individuazione delle risorse finanziarie per l'organizzazione di un sistema pubblico di sicurezza balneare è la maggiore criticità da superare qualora si intenda procedere all'“erogazione del servizio”.

Un possibile percorso per il reperimento di risorse può essere individuato nelle disponibilità derivanti da progettuali nazionali o comunitarie per diverse azioni di intervento sociale o di miglioramento territoriale, oppure tra le disponibilità dirette del bilancio dell'Ente, cercando un “veicolo amministrativo” in cui inquadrare l'organizzazione di un servizio di sicurezza della balneazione e le relative risorse finanziarie.

E' tra le diverse funzioni che la Legge assegna ad un Ente locale che sono da individuare i possibili percorsi amministrativi in cui inserire la gestione di un programma di sicurezza della balneazione ed all'interno delle quali rinvenire e reperire i finanziamenti necessari per la sua concreta attuazione.

Da una prima analisi delle funzioni di un Ente locale è possibile individuare tre eventuali ambiti in cui ritenere corretto l'inserimento di un servizio pubblico di sicurezza balneare:

- 1) L'organizzazione dei servizi sanitari locali;
- 2) L'organizzazione dei servizi di «Protezione Civile»;
- 3) La gestione delle aree demaniali marittime ad uso turistico ricreativo.

Le singole funzioni sopra indicate rappresentano ciascuna un eventuale strumento operativo per inquadrare l'organizzazione di un servizio pubblico di sicurezza balneare, ma per ciascuna di esse sono presenti una serie di potenziali criticità che possono non garantire una compiuta capacità di realizzarlo.

La sicurezza balneare

Integrazione del profilo sanitario del cittadino

Nel suo ruolo di ente esponenziale della collettività locale e nella funzione di favorire lo sviluppo del territorio, il Comune è individuato, dai Piani nazionali e regionali, quale soggetto per la predisposizione dei programmi sanitari tra cui quelli di prevenzione [8].

Come è noto, ad oggi il Sistema Sanitario Nazionale (SSN) sviluppa la propria attività attraverso i Livelli essenziali di assistenza (LEA) che indicano le prestazioni e i servizi da fornire a tutti i cittadini, gratuitamente o dietro pagamento di una quota di partecipazione (ticket), con le risorse pubbliche raccolte attraverso la fiscalità generale (tasse).

I LEA sono articolati in diversi livelli operativi tra cui vi è l'area di Prevenzione collettiva e sanità pubblica, che comprende tutte le attività di prevenzione rivolte alle collettività ed ai singoli.

Nell'ambito di quest'area d'intervento rientra anche l'azione cosiddetta di sorveglianza e prevenzione che include tra i possibili profili di rilievo anche la promozione di stili di vita sani e la definizione di programmi organizzati per le diverse possibili categorie di rischio, non solo patologico ma anche appunto di tipo comportamentale.

L'inserimento di programma pubblico di sicurezza dalla balneazione, si inquadra con il considerare la prevenzione dall'annegamento come parte del sistema complessivo di protezione sanitaria per il cittadino, perseguendo l'obiettivo cercando di ridurre l'incidenza del rischio di un sinistro derivante dalla balneazione.

La scelta di questa soluzione, possibile in relazione al ruolo che gli Enti locali si vedono riconosciuti nell'organizzazione dei servizi sanitari, può trovare la sua coerenza con la sovrapposizione delle due figure del cittadino, sia sotto il profilo sanitario, come appunto soggetto quale “persona umana” sia come utente delle aree pubbliche.

L'inserimento in questo ambito amministrativo, un piano di sicurezza della balneazione avrebbe un suo specifico finanziamento nell'ambito degli stanziamenti del servizio sanitario nazionale, con una idonea programmazione tale da permettere il suo consolidamento e gestione complessiva sotto il controllo pubblico. È importante sottolineare, che alla disponibilità di risorse nazionali, si possono aggiungere anche quelle delle Regioni le quali, come hanno fatto fino ad oggi, possono garantire servizi e prestazioni ulteriori rispetto a quelle incluse nei LEA, utilizzando risorse proprie. La previsione di un inserimento tra i LEA di garantire la sicurezza della balneazione può trovare anche il suo finanziamento con la finalizzazione di parte del gettito dei canoni corrisposti per l'uso delle aree demaniali, sia marittime che lacuali.

Si deve ricordare, infatti, che non vi sono solo le spiagge o le aree demaniali marittime frequentate per la balneazione, ma vi sono anche le zone lacuali, non meno importanti e frequentate dall'utenza su cui porre l'opportuna attenzione, per la piena analogia dei rischi derivanti da una fruizione non corretta e pericolosa per la propria incolumità. L'inserimento quindi di tale previsione nell'ambito dei LEA troverebbe giustificazione anche per la presenza del medesimo rischio per le Regioni non bagnate dal mare ma in cui sono presenti importanti aree lacustri, si pensi alla Lombardia, con un numero rilevantissimo di presenze turistiche. Allo stato attuale, però non vi sono previsioni di tali programmazioni nell'ambito delle procedure sanitarie nazionali e/o regionali con la conseguenza di rimanere una potenziale risorsa ma non al momento concretamente disponibile.

Un programma di protezione civile

Il Comune ha anche un importante ruolo nel sistema di protezione civile nazionale [9].

Con il Decreto Legislativo 2 gennaio 2018 n. 1 si è provveduto al riordino della normativa in materia, cogliendo altresì l'occasione di disporre una razionalizzazione delle disposizioni vigenti ed aggiornandole per tenere conto dell'esperienza intervenuta dalla precedente disciplina organica risalente all'anno 1992.

Tra gli elementi rilevanti, per quanto qui interessa, è opportuno evidenziare l'introduzione di una specifica definizione delle attività di protezione civile, che sono riassunte come: «quelle volte alla previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, alla gestione delle emergenze e al loro superamento».

L'aspetto della prevenzione è poi declinato nella medesima disciplina specificando che: «consiste nell'insieme delle attività di natura strutturale e non strutturale, svolte anche in forma integrata, dirette a evitare o a ridurre la possibilità che si verifichino danni conseguenti a eventi calamitosi anche sulla base delle conoscenze acquisite per effetto delle attività di previsione».

Questo rinvio ad una disciplina che sembra finalizzata esclusivamente ad un obiettivo di: «evitare o a ridurre la possibilità che si verifichino danni conseguenti a eventi calamitosi», può apparire poco coerente con un piano di sicurezza della balneazione ma in realtà anche il sinistro derivante da un annegamento può essere ricondotto a questa definizione di evento calamitoso.

Vi sono molte zone in cui la balneazione è consentita dalla qualità delle acque, ma risulta pericolosa per molteplici condizioni che però vedono comunque una rilevante presenza di utenti a cui si rende necessario fornire una risposta in termini di sicurezza, anche solo per non vedere depauperata una risorsa economica per il territorio con la imposizione di un divieto permanente di balneazione per motivi incolumità pubblica [10].

Un sistema di prevenzione per l'annegamento può quindi essere inserito come uno specifico segmento del più ampio programma di protezione civile che il Comune è obbligato a redigere per la gestione del suo territorio, in presenza di condizioni tali da imporre una azione preventiva per motivi di incolumità pubblica.

Il Programma di Protezione Civile non ha solamente una finalità di organizzare l'azione dei servizi di soccorso al verificarsi di una calamità naturale, ma anche la possibilità di predisporre interventi concreti per una prevenzione del rischio, nel cui ambito bene può inserirsi anche la sicurezza balneare, qualora presenti condizioni di criticità nella fruizione delle aree demaniali di libero uso.

L'attività di protezione civile è finanziata con risorse disponibili tra i diversi livelli di Governo ed il singolo ente avrebbe la possibilità di ottenere risorse anche nazionali qualora sia avvenuto l'inserimento anche di questo tipo funzione nella propria programmazione operativa [11].

In questo ambito possono assumere rilievo, se inserite nella programmazione di "protezione civile", azioni di prevenzione orientate alla realizzazione di infrastrutture di sicurezza utilizzabili dall'utenza in caso di evento calamitoso derivante dalla balneazione, nelle more dell'intervento di personale specializzato, così come anche realizzare un sistema di presidio diretto delle aree libere a rischio per l'incolumità pubblica.

Anche in questo ambito vi sono quindi elementi che consentono di inquadrare un'organizzazione di un servizio di sicurezza della balneazione dedicato alle aree libere, demaniali marittime o lacuali, destinate ad un turismo balneare.

La gestione demanio marittimo turistico ricreativo

Come in precedenza evidenziato, dall'anno 2001, la competenza alla gestione amministrativa dei beni demaniali marittimi ed in particolare, il rilascio delle concessioni per uso turistico ricreativo è stata attribuita ai Comuni costieri.

Nel corso degli anni, in attuazione allo sviluppo della pianificazione urbanistica della fascia costiera predisposta dai Comuni, sono state pubblicate numerose procedure per l'assegnazione di nuove concessioni demaniali.

Tra i diversi criteri per l'affidamento della concessione sono stati valutati anche servizi aggiuntivi proposti dagli aspiranti concessionari, tra cui, spesso, anche la previsione estendere il controllo diretto, con la presenza di assistenti bagnanti integralmente a loro carico, anche in zone di spiaggia libera, oppure di contribuire alle spese alle spese che l'Ente locale sostiene per l'approntamento del servizio di prevenzione dell'annegamento per le aree di libero uso.

L'evidenza pubblica ha permesso alla pubblica amministrazione di ottenere risorse per l'organizzazione di sistemi pubblici di sicurezza della balneazione, sia mediante un contributo a parziale copertura dei costi, sia mediante una assunzione diretta con il presidio di aree pubbliche a spese dell'aggiudicatario, che, in qualità di concessionario, avrebbe dovuto limitarsi a garantire il servizio previsto per le aree di propria concessione esclusiva. In altre parole, l'affidamento mediante evidenza pubblica delle concessioni demaniali permetterebbe di ottenere, in modo anche differenziabile in relazione alle diverse realtà locali, la disponibilità di risorse utili per la gestione di sistemi di sicurezza balneare per le aree di libero uso. La criticità discende dal fatto che si tratta di fattispecie limitate alle sole nuove concessioni, assegnate dalle amministrazioni locali in relazione agli sviluppi della pianificazione territoriale ed all'implementazione delle offerte turistiche, condizione al momento non estendibile, in assenza di una variazione legislativa, alle numerose concessioni turistico ricreative oggi vigenti e derivanti dalle assegnazioni effettuate nei decenni precedenti.

Le risorse del bilancio comunale

Alle possibili soluzioni in precedenza delineate, si aggiunge anche la possibilità che l'Ente locale provveda direttamente, con risorse disponibili nel proprio bilancio, derivanti dal gettito generale delle imposte e tributi locali, ad organizzare un sistema di sicurezza pubblica della balneazione.

L'Ente locale è dotato di una propria autonomia finanziaria, intendendosi, con tale definizione, la possibilità di stabilire aliquote e le eventuali esenzioni o riduzioni dei tributi e delle imposte, nei limiti di quanto disposto dai principi dettati dalla Legge statale.

Nel caso degli Enti Locali, autonomia finanziaria non è da intendersi come possibilità di istituire imposte o tributi propri, ma della libertà di determinare le aliquote applicabili, nei limiti massimi e minimi consentiti dalla normativa statale in base al principio dell'articolo 23 della Costituzione ed essere destinatari del relativo gettito [12]. In assenza di un vincolo di destinazione, inteso come finalità specifica dell'imposta o del tributo, il gettito derivante dalla tassazione generale confluisce nel bilancio dell'Ente locale che provvede, con la propria programmazione di bilancio, all'allocazione delle risorse disponibili tra le diverse previsioni ed obiettivi di sviluppo del territorio.

Tra le diverse voci di imposizione emerge in particolare, per quello che qui interessa, la c.d. Imposta di Soggiorno, che è un contributo fisso, il cui costo varia da città a città, che gli albergatori o comunque i titolari di attività ricettive, richiedono a turisti e viaggiatori ospitati nelle loro strutture [13]. Tale imposta è stata introdotta con la finalità di consentire ai Comuni, con un rilevante flusso turistico di acquisire ulteriori risorse da destinare, in modo vincolato, per la valorizzazione del territorio in funzione di qualificare l'offerta turistica. In alternativa all'imposta di soggiorno i Comuni con sede nelle isole minori o nel cui territorio insistono isole minori possono adottare un'imposta di sbarco, che viene riscossa insieme al prezzo del biglietto da parte delle compagnie di navigazione esercenti i collegamenti di linea, con la medesima disciplina normativa per quanto concerne le modalità di gestione e di finalizzazione del gettito derivante dalla sua applicazione. Questo è un "canale" di finanziamento da cui poter trarre risorse per finanziare i programmi pubblici di sicurezza

balneare, ma presenta la criticità che non tutte le realtà locali si trovano nella medesima situazione: ci sono condizioni oggettive diverse che influenzano il gettito, per esempio territori in cui la accoglienza turistica è strutturata principalmente su seconde case non gestite con modalità imprenditoriali che non sono quindi soggette all'imposizione.

È noto che ci sono realtà locali in cui le risorse disponibili sono in grado di sostenere la spesa di un sistema pubblico di salvamento, ma vi sono anche territori che pur risultando di particolare interesse turistico, con una alta frequentazione di spiagge ed aree balneabili, hanno però una limitata disponibilità finanziaria, per la loro scarsa urbanizzazione e con una modesta capacità ricettiva.

Con questa frammentazione delle condizioni territoriali è evidente che l'utilizzo del gettito della fiscalità generale è una possibilità, che come le altre in precedenza illustrate, non in grado di essere replicato per tutte diverse realtà locali quale metodologia per sostenere gli oneri di un sistema pubblico di sicurezza della balneazione.

Quali possibili soluzioni?

Le diverse esperienze sviluppate in alcuni ambiti locali, dimostrano che l'introduzione di un sistema di sicurezza pubblica delle spiagge libere è un importante valore aggiunto nell'offerta turistica di un territorio ed un evento irreversibile, una volta organizzato, per gli effetti negativi sull'immagine dell'Ente nel caso della sua smobilitazione.

L'organizzazione di un sistema di sicurezza pubblica della balneazione non è una questione di volontà degli Enti locali, quanto di certezza delle risorse finanziarie necessarie per il suo mantenimento ed implementazione, in particolare nei casi in cui le aree di libero uso presentano una importante rilevanza rispetto alle superfici occupate da aree in concessione ad imprese private.

E' possibile anche attivarsi ricercando eventuali forme di sinergia e collaborazione con le imprese balneari insediate nella zona per estendere un sistema di controllo e sicurezza il più omogeneo possibile, ma sono accordi non automaticamente replicabili in tutte le realtà per le profonde differenze tra i diversi territori. Come abbiamo visto, i diversi possibili percorsi amministrativi in cui si potrebbe incardinare il servizio, da un lato non sono replicabili ad ogni realtà locale, dall'altro non offrono la garanzia della disponibilità di risorse certe e di sicura affidabilità in grado di consentire la gestione dei programmi pubblici di sicurezza della balneazione e la loro implementazione in progetti di medio - lungo termine. La soluzione alle criticità delle soluzioni in precedenza illustrate è l'individuazione di risorse finanziarie permanenti per organizzare e mantenere un programma pubblico di sicurezza della balneazione.

Dall'analisi della normativa vigente in materia demaniale marittima ed in particolare delle disposizioni inerenti il calcolo dei canoni per l'uso dei beni stessi, è possibile individuare i necessari interventi per ottenere questa possibile stabilità dei flussi finanziari.

Si tratta di procedere, nell'ambito della più ampia riforma del sistema di gestione dei beni demaniali marittimi, ad una specifica modifica delle modalità di determinazione dei canoni da corrispondere per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi in grado di permettere un incremento dell'attuale gettito eliminando altresì le ingiustificate discriminazioni tra concessionari conseguenti le attuali regole di calcolo. In secondo luogo, applicare in modo diverso rispetto a quanto avvenuto fino ad ora disposizioni vigenti che attribuiscono parte del gettito dei canoni demaniali marittimi alle Regioni costiere, che ad oggi non ha visto finalizzare tali proventi anche alla sicurezza della balneazione.

Nei paragrafi successivi saranno analizzati i profili sopra indicati, dimostrando gli spazi disponibili per il reperimento di risorse finanziarie adeguate per sostenere gli oneri di programmi pubblici di sicurezza della balneazione.

La modifica delle modalità di determinazione dei canoni demaniali

Al momento del trasferimento delle funzioni di gestione amministrativa in materia di demanio marittimo, i Comuni non hanno avuto alcun beneficio finanziario dall'esercizio di tale compito: il gettito dei canoni è rimasto integralmente devoluto allo Stato, senza alcuna compartecipazione degli Enti locali. Tale situazione è un'ingiustificata discriminazione rispetto, ad esempio, a quanto avvenuto con il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative per le concessioni del demanio idrico e lacuale, dove alla competenza gestionale è stata accompagnata la possibilità di stabilire nuovi canoni senza alcuna limitazione e secondo le modalità ritenute più consone dai singoli Enti gestori.

Nell'ambito delle funzioni in materia di demanio marittimo, il trasferimento si è invece concretizzato come un "puro costo" per gli Enti Locali, chiamati a gestire la fase amministrativa, prima nella competenza statale, con proprio personale e senza alcuna risorsa finanziaria per la copertura dei conseguenti oneri. L'evoluzione gestionale che ha interessato le aree demaniali marittime di libero uso in precedenza illustrata e la consapevolezza del ruolo assunto nella gestione amministrativa delle funzioni, rende pienamente giustificata la richiesta di una revisione della distribuzione delle somme derivanti dai canoni demaniali marittimi, in favore degli enti gestori.

Si tratta di una modifica normativa da inquadrare in una più ampia azione di revisione della normativa in materia demaniale ma necessaria anche per risolvere l'ingiustificata decisione di non attribuire alcuna risorsa agli Enti Locali per l'esercizio delle funzioni amministrative.

Come di seguito sarà illustrato, sono presenti ampie possibilità che dalla revisione del sistema di calcolo sia possibile garantire il necessario flusso per il finanziamento dei programmi di sicurezza della balneazione ma anche il mantenimento dell'attuale gettito per lo Stato quale proprietario delle aree demaniali marittime.

Allo stato attuale la normativa prevede che i canoni per l'uso dei beni demaniali marittimi siano calcolati con il c.d. metodo tabellare, cioè con applicazione di valori unitari stabiliti dalla Legge speciale e riferiti al metro quadro di superfici occupata. Ai sensi delle disposizioni vigenti il calcolo avviene con una semplice moltiplicazione delle superfici concessionate, senza alcuna valutazione della modalità di utilizzo delle aree stesse o alla destinazione d'uso beni insistenti su di essi.

La previsione normativa classifica tre diverse occupazioni per le aree demaniali marittime:

- a) area scoperta, destinata prevalentemente alla posa di materiale balneare o di altri elementi per attività turistico ricreativa, come giochi da tavolo, natanti da noleggio, attrezzatura varia;
- b) area occupata da impianti di "facile rimozione", quali cabine, spogliatoi, servizi igienici e collettivi, ma anche ristoranti, pubblici esercizi e negozi di vicinato;
- c) area occupata da impianti definiti di "difficile rimozione", di solito strutture in cemento e muratura con diversi utilizzi e finalità.

A queste tre diverse tipologie di occupazione, cui si aggiunge la particolare categoria dell'utilizzo di beni costruiti sul Demanio marittimo divenuti proprietà dello Stato al quale viene applicato un canone specifico qualora destinato ad attività commerciali, è riferito un valore al metro quadro con il quale calcolare la somma dovuta per l'uso del bene demaniale.

In Tabella 1 è rappresentato uno schema di calcolo esemplificativo dell'importo del canone annuale dovuto da un concessionario di una spiaggia di 1000 metri quadri, sulla quale si considerano presenti circa 200 metri di strutture qualificate di "facile rimozione" di cui possiamo presumere una destinazione d'uso di 150 metri quadri come ristorante – bar e di 50 metri quadri come cabine, spogliatoi e servizi igienici, mantenendo la restante superficie destinata alla posa di materiale balneare.

Tabella 1. Impianto balneare di 1000 metri quadri di superficie complessiva – canone annuo.

Uso	m ²	€ m ²	Valore
Area scoperta (utilizzo come ombreggio)	800	1,28313	€ 1.026,50
Impianti di facile rimozione (ristorante - bar)	150	2,13857	€ 320,79
Impianti di facile rimozione (cabine altre strutture)	50	2,13857	€ 106,93
			€ 1.454,22

L'importo annuale del canone dovuto all'Erario, con applicazione dei valori al metro quadro determinati per l'anno 2018, per le diverse tipologie, di occupazione ammonta complessivamente ad € 1.454,22. Senza entrare nel merito del valore assoluto di quanto emerge dal calcolo, è però evidente, come principio di buon senso, che questo sistema di calcolo comporta profonde sperequazioni tra le diverse modalità di occupazione dello spazio demaniale, in particolare proprio in riferimento all'uso cui sono destinate le strutture insistenti sulle stesse o anche per le diverse modalità di utilizzo delle aree scoperte.

In altre parole, la modalità di calcolo non discrimina, per esempio, tra occupazioni di aree demaniali mediante strutture da destinare quali cabine, che hanno una loro autonoma redditività, rispetto ai servizi igienici o

agli spazi collettivi, così come gli impianti destinati alla somministrazione, trattando invece tutte occupazioni allo stesso modo in relazione alla semplice tipologia costruttiva, applicando il medesimo valore al metro quadro per il calcolo del canone di concessione da corrispondere all'Erario.

In pratica, l'occupazione di un'area demaniale per mantenere una cabina di facile rimozione è valutata allo stesso valore al metro quadro per una struttura, sempre di facile rimozione, per mantenere un ristorante. Semplicemente diversificando i valori al metro quadro sia in relazione all'uso cui sono destinati i manufatti insistenti sulle aree stesse, ma anche in relazione alle diverse finalità cui sono destinate le aree scoperte stesse, sarebbe possibile ottenere un incremento del gettito a parità di altre condizioni. E' infatti contrario ad ogni principio di buon senso, che ad un'area scoperta destinata alla posa di materiale balneare sia applicato il medesimo valore al metro quadro anche nel caso di posa di natanti e pedalò destinati al noleggjo.

Così come non è equo applicare lo stesso valore al metro quadro, indipendentemente dalla qualità del materiale, sia essa di legno, muratura, cemento, ma comunque destinate tutte alla somministrazione oggi previsto per una cabina, uno spogliatoio o di un servizio igienico.

La proposta di modifica della modalità di calcolo altro non sarebbe che di tornare all'applicazione di un principio che era già contenuto nel Regolamento di Codice della Navigazione, poi ripreso da altre leggi speciali nel corso dei decenni scorsi, ma purtroppo perduto dagli anni Novanta, con una regressione che oggi mostra tutte le sue criticità con questa nuova fase gestionale [14].

Senza arrivare ad un dettaglio di analisi così specifico come richiesto dalla formulazione codicistica, il semplice superamento del concetto di mera occupazione passando ad utilizzare il criterio di "utilizzo funzionale" del bene demaniale, con diversi valori tabellari da applicare in relazione proprio alla finalità per il quale viene consentito l'uso dell'area demaniale e delle attività da svolgere nei manufatti di cui si autorizza l'occupazione, comporterebbe un incremento del gettito mantenendo comunque i principi del sistema tabellare da anni applicato alla materia. In modo molto empirico, ma con l'obiettivo di rappresentare in modo evidente il concetto sopra espresso, in Tabella 2 è possibile vedere i potenziali effetti conseguenti l'applicazione la modifica del sistema di calcolo.

Prendendo come riferimento la medesima configurazione della precedente concessione di 1000 metri quadri, si è provveduto sia alla diversificazione degli importi in funzione dell'uso a cui sono destinate sia a stabilire valori al metro quadro diversi per ciascuna di esse.

In particolare, a parte l'importante incremento per le aree scoperte finalizzate alla posa di materiale balneare (aumentate in modo significativo dall'importo di un euro al metro quadro per anno a quello di cinque euro mq. per anno) è stata effettuata la variazione delle categorie d'uso per le strutture destinate al pubblico esercizio di Bar da quello di ristorazione e delle cabine, con specifici valori di riferimento.

Tabella 2. Impianto balneare di 1000 metri quadri di superficie complessiva – canone annuo ad importi variati.

Uso	m ²	€ m ²	Valore
Area scoperta ombreggio	800	5	€ 4.000,00
Impianto di facile rimozione (ristorante)	100	10	€ 1.000,00
Impianto di facile rimozione (BAR)	50	7	€ 350,00
Impianto di facile rimozione (cabine)	40	5	€ 200,00
Impianto di facile rimozione (magazzino servizi igienici etc.)	10	2	€ 20,00
			€ 5.570,00

Assumendo i valori al metro quadro inseriti come un semplice riferimento per il calcolo, è evidente la possibilità di ricavare un incremento del gettito dei canoni demaniali marittimi, nel cui differenziale tra l'attuale valore e quello potenziale, rinvenire gli spazi per consentire la compartecipazione al gettito degli Enti locali e contestualmente permettendo anche di salvaguardare gli obiettivi di bilancio dello Stato. L'introduzione di questa nuova modalità di determinazione dei canoni, permetterebbe quindi un flusso finanziario da un lato qualificabile come un giusto riconoscimento per le funzioni oggi esercitate in modo praticamente "gratuito" dagli Enti Locali, dall'altro renderebbe disponibili risorse per il finanziamento dei programmi pubblici di sicurezza della balneazione delle spiagge di libero uso. Tale riforma avrebbe anche il pregio di intervenire per

correggere situazioni discriminanti tra gli stessi concessionari, quali, ad esempio le occupazioni di pochi metri quadri consentite per il deposito delle attrezzature da spiaggia destinate al noleggio, cui segue un utilizzo, anche se non ad uso esclusivo, di una distesa di arenile in modo simile ad uno stabilimento balneare ma senza i connessi obblighi di sorveglianza.

Siamo in presenza di erogatori di servizi turistico ricreativi, numerosi nell'ambito della gestione delle aree demaniali i quali assolvono i loro obblighi con il pagamento di un canone "minimo" senza sostenere alcun altro onere rilevante per la propria attività imprenditoriale, condizione non più giustificabile [15].

La perequazione territoriale: il compito della Regione

È noto che non tutti i territori possono contare su un numero di concessioni demaniali in grado di consentire un flusso finanziario per sostenere gli oneri di un sistema pubblico di sicurezza della balneazione. Analizzando la normativa vigente, è possibile individuare anche strumenti per un'azione "perequativa" nell'ambito territoriale regionale, recuperando risorse da aree in cui vi sono numerose concessioni demaniali ad uso turistico ricreativo da distribuire, in una logica "mutualistica" per i territori in cui il numero sia limitato o tale da non comportare un gettito rilevante ed efficace per l'organizzazione del servizio. Si tratta di avvalersi dei flussi finanziari, previsti da due diverse previsioni normative ad oggi vigenti introdotte dal Legislatore nazionale nel 1970, al momento della costituzione delle Regioni e l'altra nel 1993, con una delle numerose variazioni del sistema di calcolo dei canoni demaniali marittimi direttamente connessi all'utilizzo di beni demaniali marittimi e la cui adeguata funzionalizzazione e gestione permette di acquisire risorse utili per i programmi pubblici di sicurezza della balneazione e la perequazione territoriale.

Nel 1970, con l'obiettivo di costituire l'autonomia finanziaria delle Regioni appena introdotte nell'ordinamento nazionale in attuazione della Costituzione, la Legge statale istituì la possibilità di applicare sulle somme dovute all'Erario dai concessionari di beni demaniali e patrimoniali statali una "addizionale regionale", da versare direttamente all'Ente regionale, calcolata come una maggiorazione percentuale all'importo dovuto per il canone demaniale [16]. Tale percentuale era limitata dalla Legge statale ad un range predeterminato, entro il quale la Regione aveva facoltà di scegliere il suo ammontare, vincolo superato nell'anno 2011 quando l'addizionale regionale è stata trasformata in un tributo proprio delle singole Regioni.

Allo stato attuale, le Regioni applicano, con percentuali molto differenziate, questa addizionale alle somme dovute dai concessionari demaniali marittimi, riscuotendo direttamente l'importo previsto ed utilizzando tali risorse nell'ambito delle previsioni del bilancio regionale per finalità diverse ma non riconducibili direttamente al sostegno di eventuali programmi pubblici di sicurezza balneare [17]. La diversa modulazione della percentuale potrebbe già permettere la possibilità di acquisire, senza la necessità di attendere l'introduzione dell'auspicato diverso sistema di determinazione dei canoni demaniali marittimi, la disponibilità di un flusso finanziario utile per progetti pubblici di sicurezza della balneazione finalizzati ad enti locali con ridotte disponibilità finanziarie.

A questo primo flusso si potrebbe aggiungere l'altra potenziale risorsa derivante dall'applicazione concreta della normativa di valorizzazione turistica delle aree demaniali marittime ad uso turistico ricreativo.

Nell'anno 1993, il legislatore nazionale introdusse la possibilità per le Regioni di eseguire una classificazione delle aree demaniali marittime ad uso turistico ricreativo, con l'obiettivo di sollecitare una ponderazione delle diverse "qualità" delle zone balneari determinando per ciascuna di essa una adeguata "valenza" turistica. La normativa permetteva una classificazione del territorio in tre fasce, di alta, media e bassa valenza turistica, cui seguiva una differenziazione dei valori unitari al metro quadro applicabili per la determinazione dei canoni di concessione.

Per stimolare le Regioni ad effettuare tale classificazione, la Legge stabilì che il 10% delle maggiori somme riscosse dallo Stato dalle concessioni comprese nelle aree ricomprese nella classificazione in "alta valenza turistica", fosse attribuita alle Regioni stesse [18].

Dall'introduzione della disposizione nell'ordinamento, la classificazione per la valenza turistica è stata effettuata solo da due Regioni, per non subire le gravi ripercussioni politiche conseguenti l'inserimento nella categoria di alta valenza turistica che comporta un sostanziale raddoppio degli importi unitari dei canoni demaniali marittimi.

Ad oggi, per questa scelta politica delle Regioni, si verifica il paradosso che permette l'applicazione di misure unitarie per il calcolo dei canoni demaniali marittimi di identico importo tra realtà molto rinomate ed aree

invece non ancora affermate, con evidenti sperequazioni, assolutamente ingiustificate. Il flusso derivante da questa operazione di classificazione turistica delle aree demaniali potrebbe generare, nel suo complesso, un gettito significativo, ma il potenziale introito, è però fortemente condizionato dalla reale volontà della Regione di procedere alla classificazione [19].

Sono stati quindi evidenziati due flussi finanziari, quelli derivanti dalla c.d. addizionale regionale sia quelle potenzialmente provenienti dalla riclassificazione della valenza turistica, che nell'attuale quadro normativo sarebbe attivabili per acquisire le risorse da destinare ai programmi pubblici di sicurezza balneare.

Le somme complessivamente riscosse e provenienti da questi due flussi, avrebbero la possibilità di essere vincolate per alimentare un fondo specifico per la valorizzazione delle spiagge di libero uso e comunque delle aree pubbliche in cui vi è una rilevante fruizione e conseguente esigenza di sicurezza della balneazione.

In presenza di queste disponibilità finanziarie i Comuni che, pur essendo meta di un rilevante flusso turistico, non hanno sufficienti risorse per sostenere in autonomia gli oneri derivanti dalla gestione di progetti pubblici di sicurezza della balneazione sarebbero sicuramente stimolati nella loro organizzazione e promozione anche per gli evidenti benefici in termini di immagine sull'utenza turistica del proprio territorio.

Conclusioni

molte realtà locali in cui si sono sviluppate autonome iniziative, spesso in collaborazione con concessionari balneari, per dare soddisfazione alla crescente domanda di servizi per le aree demaniali di libero uso. Si tratterebbe, come si è cercato di dimostrare, di una organizzazione rientrante a pieno titolo in un sistema di «prevenzione» dei potenziali rischi per il cittadino – utente delle aree demaniali libere destinate alla balneazione, quindi strumento di indubbia finalità di pubblico interesse

L'esperienza sviluppata dalle Amministrazioni che in questi anni hanno avviato iniziative simili permette già oggi di delineare alcune caratteristiche di cui un sistema pubblico di sicurezza della balneazione non può prescindere essere realmente efficace.

La sicurezza della balneazione deve essere organizzata dalle Amministrazioni territoriali, in attuazione di un compito istituzionale assegnato dalla Legge o da Piani nazionali condivisi con le Regioni costiere ed interessare in modo coordinato, tutta la fascia costiera balneabile senza distinzione tra zone concessionate e zone libere, con un servizio completo ed integrato, con responsabili ben noti ed individuati.

La distinzione concessionario – spiaggia libera è da superare per ottimizzare il servizio, renderlo concretamente efficace eliminando ogni interferenza tra il personale dedicato alla sicurezza della balneazione e l'impresa balneare, specificando così nettamente il ruolo dell'imprenditore da quello dell'operatore destinato al salvamento. Elemento dirimente perché sia possibile l'organizzazione e realizzazione di un servizio pubblico di sicurezza della balneazione è la disponibilità di risorse certe e di sicura esigibilità per il suo finanziamento e da qui la previsione di una sostanziale modifica della normativa vigente per la determinazione dei canoni demaniali marittimi da cui sia possibile trarre le risorse necessarie, attribuendo parte del maggior gettito agli Enti gestori con appositi vincoli di destinazione.

La revisione del sistema di determinazione deve essere accompagnata anche dall'aggiornamento della definizione del demanio "turistico ricreativo", che introdotto nel 1977 come specifica funzionalizzazione delle finalità per l'uso dei beni demaniali, vede una identificazione delle categorie in esso comprese ormai obsoleta ed inattuale [20].

Con l'introduzione di una nuova definizione è possibile ulteriormente approfondire e specificare le diverse redditività delle attività sviluppate sulle aree demaniali con una maggiore perequazione tra i diversi concessionari oltre che ulteriori e più significative possibilità di articolazione del gettito.

Il compito perequativo deve essere affidato alle disponibilità finanziarie delle Regioni, utilizzando le risorse derivanti dai flussi finanziari disponibili a legislazione vigente, attraverso la leva dell'addizionale regionale e della valorizzazione della valenza turistica, per dare il giusto rilievo alle diverse realtà territoriali, costituendo un fondo unico per sostenere le progettualità dei comuni costieri che non raggiungono disponibilità adeguate per la organizzazione di servizi efficienti.

Il Piano Nazionale di Prevenzione degli Annegamenti non può quindi prescindere da queste considerazioni per non essere un documento privo di reale efficacia: deve quindi disciplinare e dettagliare le modalità "tecniche" più adeguate per organizzare un sistema di sicurezza pubblica della balneazione ma al contempo imponendo le necessarie revisioni della normativa demaniale, con la diversa modalità di determinazione dei

canoni e la ripartizione del relativo maggior gettito agli Enti Locali con vincolo di destinazione per garantire il suo finanziamento e non vanificare gli auspicati obiettivi di riduzione del rischio.

Note

- [1] Codice della Navigazione - R.D. 30 Marzo 1942, n. 327 - Articolo 30 ("*Uso del demanio marittimo*"): «*L'amministrazione della marina mercantile regola l'uso del demanio marittimo e vi esercita la polizia*».
- [2] Legge 15 Marzo 1997 n. 59 - Art.1 - 2° comma «*Sono conferite alle regioni e agli enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 4, comma 3, lettera a), della presente legge, anche ai sensi dell'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici*».
D. Lgs. 31 marzo 1998 n. 112 – Art. 105. Funzioni conferite alle regioni e agli enti locali: «*1. Sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni non espressamente indicate negli articoli del presente capo e non attribuite alle autorità portuali dalla legge 28 gennaio 1994, n. 84, e successive modificazioni e integrazioni. 2. Tra le funzioni di cui al comma 1 sono, in particolare, conferite alle regioni le funzioni relative: - omissis - l) al rilascio di concessioni di beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia; tale conferimento non opera nei porti e nelle aree di interesse nazionale individuate con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21/12/1995*».
- [3] D.Lgs. 30 maggio 2008, n. 116 Attuazione della direttiva 2006/7/CE relativa alla gestione della qualità delle acque di balneazione e abrogazione della direttiva 76/160/CEE. (GU Serie Generale n.155 del 04-07-2008).
- [4] Art. 59 del Regolamento di esecuzione del Codice della Navigazione D.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328: «*A norma degli articoli 30, 62 e 81 dal codice il capo di circondario per i porti e per le altre zone demaniali marittime e di mare territoriale della sua circoscrizione, in cui sia ritenuto necessario, regola con propria ordinanza pubblicata nell'albo dell'ufficio...*».
- [5] Si veda ad esempio la Legge 3 aprile 1989 n.147 inerente la Convenzione di Amburgo per il salvataggio in mare.
- [6] Esemplare sull'argomento, la circolare del Ministero della Marina Mercantile n. 35 del 9 settembre 1960 avente ad oggetto l'estensione delle vigenti disposizioni nei riguardi della S.N.S. di Genova anche al brevetto di assistenti bagnanti alla F.I.N. come titolo valido per disimpegnare attività di bagnino di salvataggio presso tutti gli stabilimenti balneari!
- [7] *Il Comune è l'Ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo* – Articolo 3, 2° comma del D. Lgs. 18 agosto 2000 n.267 e s.m.i.
- [8] Legge 23 dicembre 1978 n.833 (*Istituzione del servizio sanitario nazionale*) – Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 gennaio 2017 pubblicato in Gazzetta Ufficiale 18 marzo 2017 (Supplemento ordinario n.15).
- [9] D.Lgs. 2 gennaio 2018 n.1 - (*Codice Protezione Civile*) - Art. 12, 1° comma: «*Lo svolgimento, in ambito comunale, delle attività di pianificazione di protezione civile e di direzione dei soccorsi con riferimento alle strutture di appartenenza, è funzione fondamentale dei Comuni*».
- [10] Possiamo avere la presenza di opere di difesa dall'erosione costiera, situazioni di instabilità delle falesie e delle aree aggettanti le zone demaniali che rendono di fatto pericolosa la fruizione come anche in conseguenza della particolare morfologia della costa, in alcune condizioni del mare, possiamo avere difficoltoso l'accesso con rischi per l'incolumità dei bagnanti e dei fruitori delle aree demaniali libere.
- [11] D.Lgs. 2 gennaio 2018 n.1 - (*Codice Protezione Civile*) - Art. 37 - Contributi finalizzati al potenziamento della capacità operativa, al miglioramento della preparazione tecnica, nonché allo sviluppo della resilienza delle comunità.
- [12] Art. 23 Cost. «*nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge*».
- [13] D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 – (*Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale*) Art. 4 - 1° comma - Imposta di soggiorno - *I comuni capoluogo di provincia, le unioni di comuni nonché i comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte possono istituire, con deliberazione del*

consiglio, un'imposta di soggiorno a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate sul proprio territorio, da applicare, secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo, sino a 5 euro per notte di soggiorno. Il relativo gettito è destinato a finanziare interventi in materia di turismo, ivi compresi quelli a sostegno delle strutture ricettive, nonché interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali, nonché dei relativi servizi pubblici locali.

- [14] D.P.R. 15 febbraio 1952 n.328 – Articolo 16, 4° comma: «*La misura del canone per le singole concessioni deve essere concordata fra il capo del compartimento e l'intendente di finanza in relazione alla entità delle concessioni stesse, allo scopo che si intende conseguire e ai profitti che può trarne il concessionario.*»
- [15] È opportuno precisare che il canone minimo da corrispondere per l'uso di beni demaniali marittimi è determinato, ai sensi dell'articolo 9 del DI 19 luglio 1989, nella somma di € 354,01 a decorrere dal 1 gennaio 2018.
- [16] Legge 16 maggio 1970, n. 281 (Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario) – Articolo 2. - *Imposta sulle concessioni statali. L'imposta sulle concessioni statali si applica alle concessioni per l'occupazione e l'uso di beni del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato siti nel territorio della Regione, ad eccezione delle concessioni per le grandi derivazioni di acque pubbliche. Le Regioni determinano l'ammontare dell'imposta in misura non superiore al triplo del canone di concessione.*
- [17] Legge regionale 11 agosto 1995, n. 85 - Determinazione dell'ammontare dell'imposta regionale sulle concessioni statali del demanio marittimo: 1. «*L'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile è commisurata, limitatamente alle concessioni marittime, al 25 per cento del canone statale di concessione.*» – Nella Regione Toscana, fino all'anno di imposta 2012 l'imposta era stabilita nella misura del 15% del canone statale di concessione.
- [18] Comma 1 dell'articolo 03 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494. come sostituito dal comma 251 dell'articolo unico della Legge 27 dicembre 2006 n. 296: «*...l'accertamento dei requisiti di alta e normale valenza turistica è riservato alle regioni competenti per territorio con proprio provvedimento. Nelle more dell'emanazione di detto provvedimento la categoria di riferimento è da intendersi la B. Una quota pari al 10 per cento delle maggiori entrate annue rispetto alle previsioni di bilancio derivanti dall'utilizzo delle aree, pertinenze e specchi acquei inseriti nella categoria A è devoluta alle regioni competenti per territorio.*»
- [19] La legge 27 dicembre 2006 n.296 ha provveduto alla variazione del meccanismo riducendo a due, (categoria A e categoria B) le tre categorie in precedenza previste nell'anno 1993.
- [20] La individuazione della finalità turistico ricreativa delle aree demaniali marittime è stata enucleata nell'articolo 59 del DPR 24 luglio 1977 quale fondamento della delega delle funzioni in materia alle Regioni. Con la Legge 4 dicembre 1994 n.494 di conversione del D.L. 5 ottobre n.400 sono stati dettagliati gli utilizzi che con la Legge 8 marzo 2001 n. 172 sono stati considerati rientranti nella definizione ed in particolare: Art. 01. - 1. *La concessione dei beni demaniali marittimi può essere rilasciata, oltre che per servizi pubblici e per servizi e attività portuali e produttive, per l'esercizio delle seguenti attività: a) gestione di stabilimenti balneari; b) esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio; c) noleggio di imbarcazioni e natanti in genere; d) gestione di strutture ricettive ed attività ricreative e sportive; e) esercizi commerciali; f) servizi di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo, compatibilmente con le esigenze di utilizzazione di cui alle precedenti categorie di utilizzazione.*

Ricevuto il 15/04/2019

Accettato il 06/07/2019