

REGIONE LIGURIA

DIPARTIMENTO PIANIFICAZIONE
TERRITORIALE, PAESISTICA E
AMBIENTALE

SETTORE: PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

LINEE GUIDA PER LE SPIAGGE LIBERE E LIBERE ATTREZZATE E CRITERI PER LA CONCESSIONE DI NUOVI STABILIMENTI BALNEARI

Premessa

Nelle regioni costiere, in cui il turismo estivo e balneare rappresenta una delle principali attività economiche, l'uso delle aree demaniali è stato sempre più diffusamente destinato ad ospitare le funzioni necessarie al rafforzamento e alla qualificazione di questo tipo di turismo. Così anche in Liguria.

Questo uso prevalente, nelle forme specifiche che ha assunto (sia di tipo giuridico, con il regime concessorio, che di modello insediativo, con riferimento alla diffusione dello "stabilimento balneare" con le sue funzioni organizzate sempre più numerose) produce innegabili risultati sotto il profilo economico ed anche, in moltissimi casi, sotto il profilo della qualità ambientale e del razionale ed organizzato assetto degli spazi lungo la fascia costiera.

Certamente produce anche un limite per quello che riguarda il libero e gratuito accesso al mare, che resta una delle finalità da perseguire nell'uso delle aree demaniali marittime.

Tale finalità deve essere pertanto garantita e recuperata ove sia stata, nel tempo, compressa o annullata.

Il conseguimento soddisfacente di questa esigenza (fruizione libera e gratuita degli spazi demaniali e del mare) correlata a una equilibrata valorizzazione turistico-economica delle spiagge, può ottenersi, sia individuando tratti fruibili di litorale (spiagge o scogliere praticabili) da lasciarsi liberi (ossia non concessi ad alcun soggetto) sia attraverso la individuazione di spiagge libere attrezzate, preordinate a contemperare l'esigenza del libero accesso al mare con quella - comunque presente - di una adeguata gestione dei tratti di litorale in questione sotto il profilo dell'igiene, della sicurezza, del decoro, che risultano pressanti stante il forte affollamento cui detti spazi (liberi o meno che siano) devono far fronte nel periodo estivo.

Il Piano di Utilizzo delle Aree Demaniali ha già fissato alcuni *standard* minimi idonei a classificare una spiaggia con la definizione di "spiaggia libera attrezzata", stabilendo che la titolarità della concessione sia in capo all'ente pubblico e prevedendone una miglior

definizione e regolamentazione attraverso queste successive linee guida¹, redatte anche sulla base dei suggerimenti scaturiti a seguito delle consultazioni avviate con gli Enti Locali e le Associazioni di categoria.

Con il presente documento vengono anche meglio definite le caratteristiche delle spiagge libere (cioè delle spiagge non date in concessione), che dovranno essere mantenute o recuperate in una misura significativa rispetto alle altre tipologie prevalenti (stabilimento-spiaggia libera attrezzata) in ogni litorale comunale.

Le linee guida affrontano inoltre il problema della riconduzione delle numerose concessioni "atipiche" (cioè relative ad attività collegate alla balneazione ma non riconducibili a tipologie chiare e definite) e dei depositi attrezzi verso l'unica tipologia della spiaggia libera attrezzata.

Spetterà ai Progetti di Utilizzo delle Aree Demaniali organizzare l'uso del demanio in modo da proporre un'offerta di tipologia delle spiagge e dei tratti di litorale balneabili opportunamente diversificata per rispondere in modo adeguato alle diverse esigenze di chi vuole godere delle spiagge e del mare liguri.

1.Campo di applicazione

Le presenti linee guida si applicano nell'esercizio delle funzioni amministrative sul demanio, in particolare per il rilascio di nuove concessioni o il rinnovo di concessioni esistenti per le spiagge libere attrezzate².

Resta invariata la disciplina delle attività esercitabili sul demanio marittimo fissata dalle specifiche normative di settore (turistico, commerciale, pubblica sicurezza, ecc.).

Le definizioni e la disciplina che seguono, per semplicità riferite alle "spiagge", si applicano anche ai tratti di scogliera naturale o di costa artificiale (scivoli, terrazzi, ecc.), frequenti lungo la costa ligure, che, per caratteristiche morfologiche, di esposizione al moto ondoso e di accessibilità (sono servite da percorsi pubblici), si prestino alla balneazione.

2.Definizioni e tipologie

Ai fini demaniali, l'utilizzo balneare libero può essere esercitato nelle seguenti tipologie di spiagge:

- spiaggia libera: si intende per tale ogni area demaniale marittima non data in concessione idonea per la balneazione e disponibile liberamente e gratuitamente all'uso pubblico.

¹ Parallelamente il PUD (Piano di Utilizzazione delle aree demaniali marittime - approvato con Deliberazione del Consiglio Regionale n. 18 in data 9 aprile 2002) ha anche limitato la possibilità di nuove concessioni a privati per chioschi in aree libere, in ragione del limitato servizio da questi offerto all'utente, proibendo in particolare il rilascio di nuove concessioni per deposito attrezzi. A questa decisione ha contribuito l'elevato numero di licenze rilasciate per strutture di ridotta dimensione (15 mq) destinate a deposito sdraio e ombrelloni nel periodo di vigenza della Deliberazione della Giunta Regionale n. 382 del 16 aprile 1999 (che regolava il periodo transitorio in assenza del PUD), e la conseguente constatazione che molte di queste strutture andavano a incidere su spiagge libere, senza peraltro garantire i servizi essenziali per la balneazione.

² Queste linee guida sono rivolte sia ai Comuni, che dovranno seguirle nell'esercizio delle funzioni amministrative di gestione delle aree demaniali marittime di loro competenza, sia alle Autorità portuali. Per quest'ultime, ovviamente, il campo d'applicazione delle linee guida risulta limitato al rilascio delle concessioni in quelle aree demaniali marittime che, pur ricadendo nelle circoscrizioni territoriali di competenza, sono finalizzate ad un uso turistico ricreativo non connesso alle attività portuali.

- spiaggia libera attrezzata: si intende per tale ogni area demaniale marittima in concessione a ente pubblico o soggetto privato³ che eroga servizi legati alla balneazione direttamente o con affidamento a terzi. La spiaggia libera attrezzata è caratterizzata da accesso libero e gratuito. Il concessionario deve garantire i seguenti servizi minimi, che sono forniti gratuitamente:
 1. pulizia
 2. sorveglianza
 3. salvamento
 4. servizi igienici.

Ai fini della soluzione di specifici problemi di sicurezza e di ordine pubblico, e in relazione all'esistenza di un'esperienza già avviata di gestione sperimentale di una spiaggia "organizzata" in concessione al comune di Finale Ligure, la Regione può autorizzare deroghe per forme particolari di concessione delle spiagge alle Amministrazioni Comunali.

Anche in ottemperanza dell'art. 4, comma 1, lett. i) l.r. 22/3/2000⁴, i comuni, singoli o associati, e le Comunità Montane provvedono ad individuare, durante la stagione balneare, aree antistanti lo specchio acqueo debitamente attrezzate, da destinare ad animali domestici, sorvegliati ed accuditi dai rispettivi accompagnatori per l'intera permanenza all'interno dell'area medesima, adottando ogni utile ed opportuno accorgimento per salvaguardare l'incolumità e la tranquillità dei cittadini, la balneazione pubblica e assicurando comunque il rispetto e la cura degli animali e le necessarie condizioni igieniche secondo le vigenti normative.

3. Rapporti tra spiagge libere e spiagge in concessione

In ogni Comune deve essere mantenuta una estensione significativa di spiaggia libera. Il Comune, nella formazione del PUD, è tenuto ad identificare e motivare tale estensione, in rapporto alla morfologia della costa nonché alla qualità, dimensione e posizione degli arenili complessivamente presenti nel territorio comunale.

Le delimitazioni tra aree in concessione a stabilimenti balneari, spiagge libere attrezzate e spiagge libere dovranno essere realizzate con semplici strutture "a giorno" realizzate preferibilmente in legno e corda che non precludano le visuali lungo la spiaggia; sono in ogni caso vietate delimitazioni in rete metallica, cordoli in cemento con ringhiere, o in altri elementi che producono analoghi "effetti barriera" che, se già esistenti, andranno opportunamente sostituite.

4. Disciplina delle spiagge libere

Nelle spiagge libere il Comune provvede alla pulizia, direttamente o attraverso convenzioni con privati o Associazioni.

Eventuali docce, servizi igienici e spogliatoi possono essere installati previa concessione demaniale marittima da rilasciarsi al Comune senza obbligo di redazione del Progetto di Utilizzo in quanto servizi a favore della libera balneazione; detta concessione può

³ Le nuove concessioni per spiaggia libera attrezzata sono rilasciabili esclusivamente a favore di un Ente pubblico, a norma dell'articolo 8, lettera b) numero 12) del PUD. Per le concessioni già rilasciate a privati prima dell'entrata in vigore del PUD, in sede di rinnovo, valgono le disposizioni di cui al punto 7 delle presenti Linee guida.

⁴ Si riporta un estratto del comma 1 dell'articolo 4 (ad oggetto "Competenze dei Comuni") della legge regionale 22 marzo 2000 n. 23 "Tutela degli animali di affezione e prevenzione del randagismo":

"1. I Comuni, singoli o associati, e le Comunità Montane:(...) i) provvedono ad individuare durante la stagione balneare aree debitamente attrezzate, da destinare ad animali domestici, salvaguardando l'incolumità e la tranquillità dei cittadini, la balneazione pubblica e assicurando comunque le necessarie condizioni igieniche secondo le vigenti normative."

comprendere in unico atto tutte le strutture con tale funzione presenti sulle spiagge comunali.

Nelle spiagge libere non è ammesso il rilascio di nuove concessioni per la realizzazione di depositi di attrezzature a supporto della balneazione, né ampliamenti delle concessioni esistenti di tale natura.

Gli obblighi del Comune relativi alla sicurezza della balneazione nelle spiagge libere sono disciplinati nell'Ordinanza della Capitaneria di Porto.

5. Disciplina delle spiagge libere attrezzate

Nelle spiagge libere attrezzate:

- 1) le condizioni di accesso libero e gratuito, i servizi gratuiti e quelli a pagamento devono essere chiaramente indicati attraverso un apposito cartello⁵ ben visibile all'ingresso della concessione;
- 2) deve essere garantita la visitabilità e l'effettiva possibilità di accesso al mare delle persone handicappate ai sensi della Legge 5 febbraio 1992 n. 104;
- 3) devono essere favorite le migliori e più ampie condizioni di accesso evitando percorsi obbligati che prefigurino controlli del gestore sull'utente o per cui l'utente si senta in dovere di richiedere un servizio a pagamento;
- 4) non è consentita la stipula di abbonamenti né altri tipi di prenotazione dei servizi e delle attrezzature;
- 5) la superficie occupata dai volumi di servizio di qualunque natura (chioschi bar, spogliatoi, docce, servizi, ecc.) non può superare il **20%** dell'area in concessione e comunque non eccedere **50 mq di superficie coperta**; tale limite può essere derogato, previo nulla osta regionale con la procedura di cui all'articolo 6 del PUD⁶, in caso di particolari dimensioni della spiaggia o particolare offerta di servizi; ai fini del computo di cui sopra non si tiene conto delle superfici utilizzabili poste al di sotto di infrastrutture esistenti (quali, ad esempio, strade e passeggiate a mare), fermo restando che in tal caso occorre ridurre al minimo l'occupazione della spiaggia;
- 6) tutte le strutture devono essere di facile rimozione, realizzate preferibilmente in legno e poste in posizione idonea a produrre il minore impatto visivo e ingombro al libero transito verso il mare nonché essere corredate da elementi di arredo a verde;
- 7) il numero di cabine spogliatoio non può essere superiore a 10;
- 8) l'eventuale noleggio di ombrelloni, sdraio, lettini avviene giornalmente e su richiesta fermo restando che almeno il **50%** dell'area in concessione e il **50%** del fronte mare devono rimanere liberi da ogni tipo di attrezzatura del gestore. Il Comune, anche in relazione alle caratteristiche e dimensioni dell'area in concessione, fissa le modalità di occupazione della zona in cui possono essere collocate le attrezzature secondo le seguenti opzioni:
 - a. le attrezzature vengono poste sulla spiaggia solo al momento della richiesta e le stesse devono essere tolte nel momento in cui il cliente non ne faccia più uso;
 - b. le attrezzature possono essere collocate anche in assenza o attesa del cliente. In tal caso devono essere rispettate le seguenti distanze minime calcolate tra i paletti dell'ombrellone ovvero di altri sistemi di ombreggio: metri 2,5 tra le file e metri 2 tra ombrelloni sulla stessa fila. Tali distanze sono indicative e

⁵ Vedasi la tavola 2 allegata alle presenti Linee Guida.

⁶ L'articolo 6 del PUD recita: "*Il Comune ... (omissis) ... trasmette alla Regione la proposta di pronuncia sulle istanze di concessione demaniale relative ai casi ivi individuati, dopo aver esperito il relativo iter istruttorio.*

Il nulla osta può contenere prescrizioni ed è reso dalla Regione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento degli atti. Decorso infruttuosamente tale termine il nulla osta si intende acquisito."

potranno essere modificate dalla Regione a richiesta dei Comuni ed in relazione a particolari esigenze;

- 9) sono consentite attività complementari alla balneazione purché connesse all'uso del mare e della spiaggia (beachvolley, noleggio canoe, surf, immersioni, ecc.) e non comportanti, a meno che l'estensione del fronte mare non lo consenta, la necessità di corridoi di lancio. In ogni caso l'occupazione da parte di queste attrezzature deve rientrare nella quota del 50% dell'area in concessione di cui al punto precedente.

6. Gestione

La gestione delle attività della spiaggia libera attrezzata in concessione ad Ente Pubblico può essere esercitata direttamente dall'Ente Pubblico concessionario, oppure con affidamento a terzi delle **attività**, ai sensi dell'art. 45 bis del Codice della Navigazione⁷:

1. con affidamento diretto a istituzioni, aziende speciali anche consortili, società a capitale prevalentemente pubblico nonché ad associazioni costituite o partecipate dall'ente locale. L'intera gestione deve essere esercitata dall'azienda, società o associazione affidataria;
2. con convenzione⁸ con cooperative sociali per la fornitura di beni e servizi ai sensi dell'art. 5 della legge 8 novembre 1991 n. 381 e s.m.;
3. con affidamento a privati secondo procedure ad evidenza pubblica.

Il corrispettivo richiesto al gestore per l'affidamento delle attività della spiaggia libera attrezzata non può essere superiore al canone fissato per la concessione demaniale marittima.

Qualora l'Ente pubblico metta a disposizione del gestore manufatti o attrezzature dal cui uso questi tragga un utile (quali un chiosco bar, ombrelloni, ecc.), può richiedere al gestore stesso un ulteriore corrispettivo, finalizzato all'ammortamento nel periodo di gestione stabilito delle spese effettuate e al recupero di quelle per la manutenzione.

I criteri di scelta del gestore dovranno privilegiare la professionalità e la proposta di offerta di servizi qualitativamente più interessante.

La durata della gestione non può superare quella della concessione né prevedere clausole di rinnovo automatico.

Il contratto di affidamento dell'attività di gestione deve prevedere:

- il dettaglio delle prestazioni richieste al fine di garantire una corretta gestione dell'area demaniale marittima;
- la clausola risolutiva in caso di inottemperanza del gestore a tali prestazioni e i risarcimenti dovuti a fronte degli inadempimenti.

Il tetto massimo delle tariffe dei servizi legati alla balneazione (noleggio sdraio e ombrelloni, docce, ecc.) è fissato dal Comune, secondo criteri che garantiscano l'economicità della gestione e l'uso sociale della spiaggia.

⁷ Si riporta il testo dell'art. 45 bis del Codice della Navigazione ad oggetto "Affidamento ad altri soggetti delle attività oggetto della concessione":

" Il concessionario previa autorizzazione dell'autorità competente, può affidare ad altri soggetti la gestione delle attività oggetto della concessione. Previa autorizzazione dell'autorità competente, può essere altresì affidata ad altri soggetti la gestione di attività secondarie nell'ambito della concessione."

⁸ vedasi anche la legge regionale 1 giugno 1993 n. 23 ad oggetto "Norme di attuazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale".

7.Rinnovi

Le concessioni per spiagge libere attrezzate in fase di rinnovo devono essere adeguate alle presenti linee guida. Nel caso in cui sia necessario un adeguamento delle strutture insistenti sulle aree in concessione, l'atto di rinnovo può prevedere - a pena di decadenza della concessione stessa ai sensi dell'art. 47, lettere a) ed f)⁹ del Codice della Navigazione - che le necessarie modifiche siano realizzate entro un congruo termine da indicarsi nell'atto stesso.

E' vietato sia il rilascio di nuove concessioni per attività di solo deposito e/o noleggio di attrezzature per la balneazione¹⁰ che l'ampliamento di concessioni esistenti di tale natura. Con riferimento alle concessioni del tipo suddetto esistenti, i Comuni, in sede di redazione del Progetto di utilizzo delle aree demaniali marittime dovranno prevedere, sulla base delle specifiche necessità locali e ove lo stato dei luoghi lo consenta in riferimento alle finalità generali di qualificazione del litorale e al miglioramento dei servizi all'utenza perseguiti dal PUD, le modalità più opportune per la trasformazione di tali concessioni in concessioni per spiaggia libera attrezzata, anche mediante opportune ricollocazioni ove detta trasformazione non risultasse possibile od opportuna in sito.

I Progetti di utilizzo vigenti devono essere, se del caso, adeguati alla prescrizione di cui sopra entro e non oltre il 31 dicembre 2006.

Nelle more del primo progetto di utilizzo o dell'adeguamento dello stesso, le concessioni di cui si tratta possono essere rinnovate esclusivamente con scadenza annuale.

Per le concessioni esistenti per attività balneari differenti dagli stabilimenti balneari e dalle spiagge libere attrezzate, i Progetti di utilizzo dovranno prevedere le opportune trasformazioni volte ad uniformare le tipologie ed a migliorare complessivamente l'offerta turistica, anche mediante la trasformazione delle concessioni esistenti in spiaggia libera attrezzata. Anche in questo caso i Progetti di utilizzo dovranno essere adeguati entro e non oltre il 31 dicembre 2006.

Nei casi sopra previsti di trasformazione delle concessioni esistenti in concessioni per spiagge libere attrezzate, la titolarità delle stesse, non trattandosi di nuove concessioni soggette al principio generale che prevede la titolarità dell'Ente Pubblico, rimane in capo al privato.

I Comuni sono tenuti a valutare l'opportunità di autorizzare le richieste di subingresso per concessioni di spiaggia libera attrezzata intestate a privati in relazione all'obiettivo di ricondurre la titolarità delle stesse all'Ente Pubblico.

8.Informazione al pubblico e monitoraggio

⁹ Si riporta il testo delle lettere a) ed f) dell'art. 47 del Codice della Navigazione ad oggetto "Decadenza dalla concessione":

" L'amministrazione può dichiarare la decadenza del concessionario:

a. per mancata esecuzione delle opere prescritte nell'atto di concessione, o per mancato inizio della gestione, nei termini assegnati;

(.....)

f. per inadempienza degli obblighi derivanti dalla concessione, o imposti da norme di legge o da regolamenti."

¹⁰ L'articolo 8, lettera b) n. 13 del PUD recita: "Nelle spiagge libere non è ammesso il rilascio di nuove concessioni per la realizzazione di depositi di attrezzature a supporto della balneazione;"

I Comuni e la Regione favoriscono l'informazione sulle opportunità di fruizione del demanio marittimo, con particolare riferimento alla dotazione, localizzazione e servizi delle spiagge libere e libere attrezzate.

Ai fini del monitoraggio del PUD e delle presenti linee guida, previsto dall'articolo 11 dello stesso Piano di Utilizzo, i Comuni trasmettono alla Regione, secondo le modalità e i tempi da questa successivamente indicati, le necessarie informazioni sulle concessioni in atto.

9.Criteri per l'aggiudicazione di concessione di nuovi stabilimenti balneari

Qualora un Comune preveda nel proprio Progetto di Utilizzo delle Aree Demaniali la possibilità di rilasciare nuove concessioni per stabilimento balneare, la scelta del concessionario si effettua con le procedure della licitazione privata, previa adeguata pubblicità e con le modalità stabilite dalle norme vigenti in materia.

Fermo restando che il canone posto a base della concessione è fissato dalla legge e che potrà variare in relazione alla tipologie di opere proposte, l'aggiudicazione della concessione, in aggiunta ai criteri previsti dall'art. 37 Cod. Nav.¹¹ in relazione alla preferenza da dare alle opere non fisse e completamente amovibili, è fatta anche sulla base dei seguenti criteri:

- qualità del progetto (inserimento nel contesto, rispetto delle visuali da terra verso mare, funzionalità dell'impianto balneare, utilizzo dei materiali, basso impatto ambientale delle sistemazioni, opere di rinaturalizzazione, presenza di sistemazioni e arredo a verde, ecc.);
- qualità della proposta gestionale (qualificazione del concessionario nel settore turistico, n° addetti, tipologia e innovazione delle eventuali attività complementari proposte, modalità di gestione per una migliore sostenibilità ambientale)
- investimento proposto.

Ai sensi dell'art. 8, lett. b) n. 9 del PUD il Comune riconosce priorità ai titolari di concessioni in tutto o in parte già revocate o in corso di revoca per ragioni di pubblica utilità.

10.Possibilità di deroga alle linee guida

Nei confronti dei parametri quantitativi e percentuali stabiliti dalle presenti Linee guida è ammessa deroga previa presentazione di motivata richiesta da parte del Comune alla Regione e rilascio da parte di quest'ultima, con la procedura di cui all'articolo 6 del PUD, di apposito nulla osta¹².

¹¹ Si riporta il testo dell'articolo 37 del Codice della Navigazione ad oggetto: "Concorso di più domande di concessione":

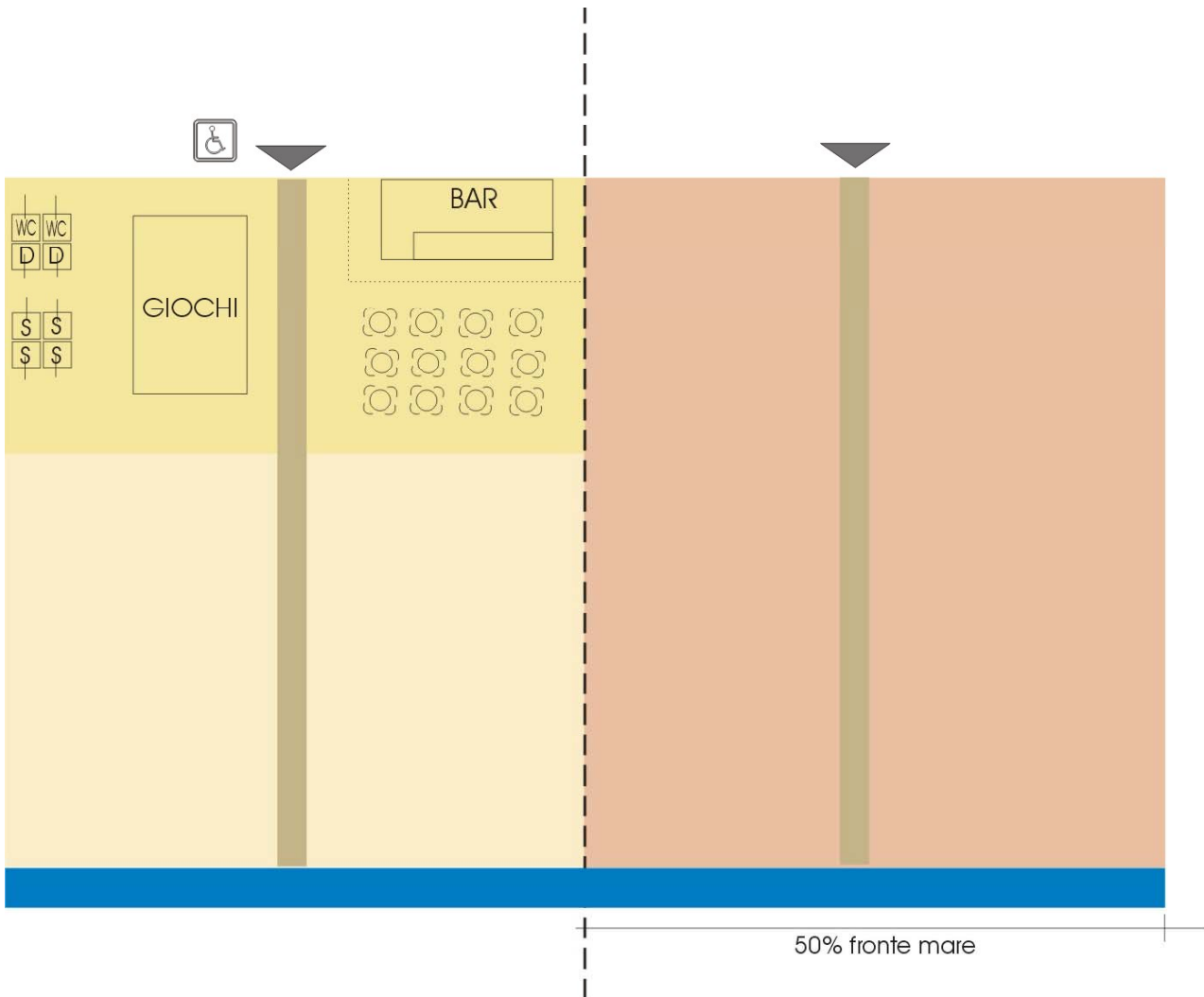
"Nel caso di più domande di concessione, è preferito il richiedente che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e si proponga di avvalersi di questa per un uso che, a giudizio dell'amministrazione, risponda ad un più rilevante interesse pubblico.

Al fine della tutela dell'ambiente costiero, per il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime per attività turistico-ricreative è data preferenza alle richieste che importino attrezzature non fisse e completamente amovibili. È altresì data preferenza alle precedenti concessioni, già rilasciate, in sede di rinnovo rispetto alle nuove istanze.

Qualora non ricorrano le ragioni di preferenza di cui ai precedenti commi, si procede a licitazione privata."

¹² Vedi la precedente nota numero 6.

Tavola 1
SCHEMA POSSIBILE SUDDIVISIONE SUPERFICIE IN CONCESSIONE



- 20% superficie totale
- area riservata al posizionamento delle attrezzature noleggate dal gestore
- area libera da attrezzature del gestore

Tavola 2
CARTELLO TIPO



REGIONE LIGURIA
COMUNE DI

SPIAGGIA LIBERA ATTREZZATA
INGRESSO LIBERO
SERVIZI ESSENZIALI GRATUITI
(INGRESSO, SALVATAGGIO, PULIZIA E SERVIZI IGIENICI)
ULTERIORI SERVIZI FACOLTATIVI A PAGAMENTO



PANTONE YELLOW 012 CVC



PANTONE HERACHROME MAGENTA CVC

(misure indicative: da 50 a 60 cm per la base / da 75 a 90 cm per l'altezza)

Tavola 3
ESEMPI DI POSIZIONAMENTO DEL CARTELLO

