

Luca Ancis *

Il demanio marittimo a finalità turistico-ricreativa: le misure adottate dall'Italia in materia di balneazione

*Public maritime domain for touristic-recreational purposes:
The measures adopted by Italy on bathing activities* §

In Italia si è sviluppato un articolato dibattito sulle misure e gli accorgimenti da adottare nella ripresa delle attività turistico-ricreative della balneazione. Per consentire di adeguare le misure di contenimento del contagio alla situazione epidemiologica in atto in ciascuna realtà territoriale, il d.l. 16 maggio 2020, n. 33, convertito con emendamenti nella l. 14 luglio 2020, n. 74, ha scelto di affidare direttamente alle Regioni e alle Province autonome la predisposizione di appositi protocolli e linee guida. – In Italy there has been a long discussion on the rules to be observed for bathing after the health crisis. The infection has affected the various areas of the national territory in a different way. Legislative Decree of 16th of May 2020, n. 33, passed with amendments into law of 14th July 2020, n. 74, entrusts for this reason the task of dictating guidelines to the Regions and autonomous Provinces.

* Professore associato nell'Università di Cagliari – ancis@unica.it.

§ Il presente contributo è stato sottoposto a doppio referaggio anonimo – *This article has been submitted to double blind peer review.*

SOMMARIO: 1. Il demanio marittimo a finalità turistico-ricreativa: le attività di balneazione – 2. La gestione dell'emergenza da parte del Governo – 3. Le linee guida dell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro e il rapporto dell'Istituto Superiore di Sanità – 4. Le linee guida della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome – 5. I provvedimenti regionali di attuazione – 6. Il protocollo di regolamentazione dell'Emilia-Romagna – 7. L'ordinanza dell'Abruzzo – 8. L'ordinanza della Campania – 9. L'ordinanza della Puglia.

1. Il demanio a finalità turistico-ricreativa: le attività di balneazione.

La riapertura del nostro Paese ha approssimativamente coinciso con l'inizio della buona stagione. Da settimane però ci si interrogava sulle misure e gli accorgimenti da osservare nella ripresa delle attività turistico-ricreative della balneazione.

La gestione dei beni demaniali ad esse destinati ha formato oggetto di un lungo processo evolutivo, con esiti non sempre lineari. Per lungo tempo lo Stato si limitò a farsi garante della loro libera fruizione, nella convinzione che l'interesse collettivo potesse essere adeguatamente soddisfatto attraverso la relativa esclusione dalla proprietà privata.

Col passare degli anni la prospettiva puramente garantistico-conservativa venne superata, e cominciò a radicarsi l'idea di un possibile impiego per lo svolgimento di attività economiche. Ciò condusse all'affermazione di nuove e più complesse modalità di utilizzazione, che hanno finito per erodere l'ambito della diretta e immediata accessibilità.

Usi tradizionali come quelli dell'alaggio delle imbarcazioni o della pulizia delle reti sulla spiaggia sono scomparsi, tanto che i provvedimenti amministrativi che disciplinano le attività consentite sui litorali spesso non si preoccupano più neppure di vietarli.

Lo sviluppo economico e la possibilità di pagare un prezzo per ottenere un servizio migliore ebbe inoltre una influenza determinante nella diffusione degli stabilimenti e delle strutture attrezzate, ormai così capillari da rendere il turista difficilmente propenso ad accontentarsi del libero accesso alla spiaggia, pretendendo che quest'ultima sia anche pulita,

dotata di un adeguato servizio di salvamento, di esercizi di ristoro e altri servizi collaterali¹.

L'Italia vanta circa un quarto delle acque europee di balneazione ma, diversamente da molti altri Stati comunitari, non pone limiti massimi allo spazio riservato alle concessioni. Anche per questo si stima che nel nostro paese oltre il 42% delle coste sabbiose sia occupato da strutture balneari².

All'interno di questi esercizi il contatto fisico e la socialità fra clienti sono sempre stati molto stretti. Non solo nelle brevi fasi di ingresso e uscita, ma anche nelle aree della spiaggia destinate allo stazionamento dei bagnanti, oltre che naturalmente nelle strutture utilizzate come spogliatoio, per i servizi igienici, per la ristorazione oppure per le sempre più frequenti attività accessorie a favore della clientela.

Per i litorali ancora fruibili liberamente il problema si pone in termini diversi. È vero infatti che gli spazi a disposizione sono generalmente molto più ampi, ma ciò finisce per rendere difficoltose le attività pubbliche di controllo sul mantenimento delle distanze e l'osservanza dei divieti di assembramento.

¹ Sulle utilizzazioni turistico ricreative del demanio marittimo cfr., fra gli altri, L. ANCIS, *Tendenze evolutive delle concessioni turistico ricreative sul demanio marittimo*, in *Dir. trasp.*, 2006, 157 ss.; C. ANGELONE, *Il riparto di funzioni sul demanio marittimo e nel mare territoriale*, in *Scritti per F. Berlingeri*, Genova, 2010, 38 ss.; N. CARNIMEO, *Il demanio marittimo nella prospettiva federalista*, in *Effetti economici e sociali del federalismo demaniale in Puglia*, a cura di V. Caputi Jambrenghi, Bari, 2012, 91 ss.; V. CUCCU, *Ricostruzione del rapporto fra profili dominicali e gestionali del demanio marittimo*, in *Demanio marittimo e porti*, a cura di L. Tullio e M. Deiana, Cagliari, 2014, 69 ss.; R. TRANQUILLI LEALI, *Le concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative e il loro regime di proroga*, in *Riv. dir. nav.*, 2017, 49 ss.; D. RAGAZZONI, *Concessioni demaniali turistico-ricreative*, in *Libro dell'anno del dir.*, 2017; C. LENZETTI, *La (futura) proroga delle concessioni demaniali marittime e la loro (attuale) proroga*, in *Dir. trasp.*, 2019, 89 ss., V. FRANCESCHELLI - F. MORANDI, *Manuale di diritto del turismo*, Torino, 2019, 128 ss. e A. LEFEBRE D'OVIDIO - G. PESCATORE - L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2019, 130 ss.

² In alcuni Comuni, come quello di Forte dei Marmi (LU), si arriva addirittura al 90% delle spiagge occupate da strutture turistiche. Sul punto cfr. Legambiente, *Rapporto spiagge, la situazione ed i cambiamenti in corso nelle aree costiere italiane*, 2019, 5 ss.

Non è stato pertanto casuale che la ripartenza dell'industria balneare, e in generale delle attività turistiche sui litorali, abbiano suscitato lunghe discussioni nelle settimane del confinamento provocato dall'epidemia.

2. La gestione dell'emergenza da parte del Governo.

L'emergenza sanitaria è cominciata nel pieno dell'inverno. Così per molte settimane le strutture e le attività di balneazione non hanno formato oggetto di provvedimenti specifici, limitandosi a subire gli effetti delle restrizioni alla libertà di movimento oltre che naturalmente della sospensione di buona parte delle attività economiche e produttive.

Nell'adottare le prime misure di contenimento dell'epidemia, il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, demandò a successivi provvedimenti attuativi l'adozione della disciplina di dettaglio, tenuto conto della situazione epidemiologica in atto.

Tale previsione ricevette attuazione attraverso una serie di d.P.C.M. dai contenuti sempre più stringenti e destinati ad operare su porzioni via via più ampie del territorio nazionale.

Fino ad arrivare a quello dell'11 marzo 2020, con il quale si decise di estendere le misure di contenimento a tutto il paese, prescrivendo per le attività economiche e professionali una serie significative cautele.

Il Ministro della Salute vietò inoltre, con l'ordinanza del 20 marzo 2020, ogni attività ludica o ricreativa all'aperto, consentendo solo lo svolgimento individuale di attività motorie in prossimità della propria abitazione e nel rispetto delle distanze interpersonali (art. 1, lett. b).

Nel tentativo di contrastare la diffusione del contagio si arrivò, col d.P.C.M. 22 marzo 2020, a sospendere tutte le attività produttive non incluse in un apposito elenco. Si ammetteva però la prosecuzione di tutte quelle direttamente funzionali alle prime, oltre che di quelle concernenti servizi essenziali e di pubblica utilità, seppure previa comunicazione al Prefetto e fino ad un eventuale specifico provvedimento di sospensione. Si vietarono, inoltre, tutti gli spostamenti in un comune di

verso, se non per comprovate esigenze lavorative, di urgenza o per motivi di salute (art. 1, lett. *a, b, d* ed *e*)³.

I pochi stabilimenti balneari operativi durante i mesi invernali subirono naturalmente la sospensione. La relativa gestione non compariva infatti fra le attività esplicitamente ammesse, né tanto meno avrebbe potuto considerarsi funzionale a quelle, oppure relativa a servizi essenziali o di pubblica utilità.

Il successivo d.l. 25 marzo 2020, n. 19, pur abrogando quasi totalmente il precedente d.l. n. 6/2020, ne confermò l'impostazione generale. Soprattutto con riferimento alla possibilità che le misure venissero via via aggiornate attraverso successivi provvedimenti di attuazione, per i quali si introdussero però più stringenti prescrizioni in relazione ai termini temporali di validità. Le restrizioni vennero comunque prorogate, dapprima fino al 13 aprile, poi fino al 3 maggio⁴.

Il successivo d.P.C.M. 26 aprile 2020, pur attenuando sensibilmente le limitazioni alla libertà di movimento, ribadì la sospensione delle attività non essenziali fino al 17 maggio.

Col citato d.l. 16 maggio 2020, n. 33, convertito con modificazioni nella l. 14 luglio 2020, n. 74, il Governo, seppure confermando alcune limitazioni alla libertà di circolazione e soprattutto ribadendo il divieto di assembramento in luoghi pubblici o aperti al pubblico fino al 31 luglio, pose però finalmente le premesse per una parziale ripresa delle attività produttive⁵.

La riapertura veniva disposta a partire dal 18 maggio, sebbene nel rigoroso rispetto di appositi protocolli o linee guida per la prevenzione o riduzione del rischio di contagio, la cui emanazione veniva demandata alle Regioni e alle Province autonome, eventualmente in modo congiunto attraverso il loro organismo di coordinamento politico, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome⁶.

³ Quest'ultima prescrizione venne confermata dall'ordinanza congiunta del Ministro della Salute e di quello dell'Interno, adottata sempre il 22 marzo.

⁴ Cfr. d.P.C.M. 1° aprile 2020 e 10 aprile 2020.

⁵ La legge n. 74/2020 è entrata in vigore il 16 luglio.

⁶ Organismo di coordinamento politico fra i Presidenti delle Regioni e quelli delle Province autonome, la Conferenza è attiva dal 1981.

Il d.P.C.M. 17 maggio 2020, nel dettare le relative disposizioni attuative, condizionò però la riapertura degli stabilimenti balneari all'accertamento, da parte delle stesse Regioni e Province autonome, della compatibilità delle attività turistico-ricreative sui litorali con la situazione epidemiologica in atto nei rispettivi territori.

Confermò inoltre che quest'ultima non avrebbe potuto avere luogo in mancanza di appositi protocolli o linee guida, di competenza delle stesse Regioni e Province autonome, adottabili però anche con provvedimento congiunto della Conferenza, salvo in ogni caso il principio del rispetto della distanza interpersonale minima di almeno un metro⁷.

⁷ Per semplicità si riporta il contenuto integrale dell'art. 1, lett. *mm*), d.P.C.M 17 maggio 2020: «Le attività degli stabilimenti balneari sono esercitate a condizione che le Regioni e le Province autonome abbiano preventivamente accertato la compatibilità dello svolgimento delle suddette attività con l'andamento della situazione epidemiologica nei propri territori e che individuino i protocolli o le linee guida idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento o in settori analoghi. Detti protocolli o linee guida sono adottati dalle Regioni o dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nel rispetto di quanto stabilito dalla presente lettera e comunque in coerenza con i criteri di cui all'allegato 10. Per tali attività e nelle spiagge di libero accesso deve essere in ogni caso assicurato il mantenimento del distanziamento sociale, garantendo comunque la distanza interpersonale di sicurezza di un metro, secondo le prescrizioni adottate dalle Regioni, idonee a prevenire o ridurre il rischio di contagio, tenuto conto delle caratteristiche dei luoghi, delle infrastrutture e della mobilità. I protocolli o linee guida delle Regioni riguardano in ogni caso: 1. L'accesso agli stabilimenti balneari e gli spostamenti all'interno dei medesimi; 2. L'accesso dei fornitori esterni; 3. Le modalità di utilizzo degli spazi comuni, fatte salve le specifiche prescrizioni adottate per le attività di somministrazione di cibi e bevande e di ristorazione; 4. La distribuzione e il distanziamento delle postazioni da assegnare ai bagnanti; 5. Le misure igienico-sanitarie per il personale e per gli utenti; 6. Le modalità di svolgimento delle attività ludiche e sportive; 7. Lo svolgimento di eventuali servizi navetta a disposizione degli utenti; 8. Le modalità di informazione agli ospiti e agli operatori circa le misure di sicurezza e di prevenzione del rischio da seguire all'interno degli stabilimenti balneari; 9. Le spiagge di libero accesso». Lo stesso provvedimento riportava, come allegato n. 17, le *Linee guida per la riapertura delle attività economiche e produttive* adottate dalla Conferenza delle Re-

La stessa disciplina fu sostanzialmente confermata dal d.P.C.M. 11 giugno 2020 che, sostituendo il precedente provvedimento, sarebbe dovuto originariamente rimanere in vigore fino al 14 luglio. Il recente d.P.C.M. 14 luglio 2020 ne ha tuttavia prorogato l'efficacia fino al giorno 31 dello stesso mese.

3. Le linee guida dell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro e il rapporto dell'Istituto Superiore di Sanità.

Con l'approssimarsi della stagione estiva vari organismi e istituzioni, pubblici e privati, cercarono di approfondire la questione delle cautele che avrebbero dovuto osservarsi nel momento in cui si fosse decisa la ripresa delle attività balneari.

Intorno alla metà del mese di maggio l'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL) pubblicò il "Documento tecnico sull'analisi di rischio e le misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nelle attività ricreative di balneazione e in spiaggia"⁸.

L'obiettivo era quello di fornire all'autorità politica gli elementi tecnici necessari per le determinazioni da adottare al momento della ripresa delle attività balneari, tanto quelle degli stabilimenti che nelle aree dei litorali non assentite in concessione.

Premesse alcune considerazioni generali sulla rilevanza del settore economico, nonché sul numero e la diffusione delle strutture esistenti in Italia, l'articolato studio suggeriva una serie di accorgimenti, naturalmente differenziati fra stabilimenti e strutture attrezzate da una parte, e le cosiddette spiagge libere dall'altra.

Per i primi le misure non erano molto diverse da quelle già previste per ogni attività in grado di provocare la contemporanea presenza di più

gioni e delle Province autonome il 16 maggio 2020 che, come si vedrà più avanti, dedicavano una apposita sezione alle «Attività turistiche-Stabilimenti balneari e spiagge».

⁸ Il provvedimento è stato pubblicato sul sito dell'INAIL il 12 maggio 2020.

persone in un luogo più o meno ristretto. Si proponeva, fra le altre cose, di adottare percorsi differenziati per l'ingresso e l'uscita degli utenti; di privilegiare l'utilizzo di sistemi di pagamento a distanza, o comunque di evitare il più possibile l'uso del contante; la numerazione delle postazioni; l'assegnazione della stessa attrezzatura a chi avesse dovuto usufruire del servizio per più giorni; l'aumento delle zone di ombreggio e di riparo nel caso di maltempo; una distanza minima di 5 metri fra le file di ombrelloni e di 4 metri e mezzo fra quelli della stessa fila; il divieto di attività ludiche o sportive in grado di provocare assembramenti e naturalmente l'intensificazione della pulizia e disinfezione delle aree comuni.

Riguardo alle spiagge non assentite in concessione, ad indicazioni del tutto logiche e condivisibili, come quella di separare nei limiti del possibile i flussi di ingresso e di uscita e di sensibilizzare l'utenza al mantenimento delle distanze attraverso apposita cartellonistica, se ne aggiungevano altre assai più difficilmente attuabili nella pratica.

Come quella che suggeriva di mappare e tracciare, attraverso l'uso di nastri, *ogni allestimento*, cioè ogni postazione di ombrellone, sdraio o sedia. Accorgimento utile, si sosteneva, per determinare la capienza massima della spiaggia e organizzare turni fra gli utenti.

Con specifico riferimento alle attività di salvamento da parte del personale in servizio negli stabilimenti e nelle altre aree attrezzate numerose critiche suscitò inoltre, soprattutto sulla stampa, la previsione secondo cui nelle manovre di rianimazione cardio-polmonare sarebbe stato meglio «valutare il respiro soltanto guardando il torace della vittima alla ricerca di attività respiratoria normale, ma senza avvicinare il proprio volto a quello della vittima e di eseguire le sole compressioni (senza ventilazioni)»⁹.

Sostanzialmente in linea con il precedente, anche se con un più accentuato taglio scientifico, lo studio “Indicazioni sulle attività di balneazione in relazione alla diffusione del virus SARS-CoV-2”, elabora-

⁹ Cfr. INAIL, *Documento tecnico sull'analisi di rischio e le misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nelle attività ricreative di balneazione e in spiaggia*, Roma, 2020, 17. Sul punto cfr., fra gli altri, l'articolo comparso sul sito internet del quotidiano *Il Messaggero* il 14 maggio 2020, *INAIL ai bagnini: no alla respirazione bocca a bocca. Il virologo Silvestri: assurdo*.

to dall'Istituto Superiore di Sanità (ISS) e reso disponibile all'inizio di giugno¹⁰.

Premesse alcune considerazioni di sintesi sulle conoscenze scientifiche disponibili in ordine alla persistenza del virus nell'acqua e sulle altre superfici, nonché sull'influsso di fattori ambientali come la temperatura, la salinità e l'irraggiamento solare, anche in questo caso veniva suggerita una serie di misure per il contenimento del rischio.

L'Istituto cercava nel contempo di evitare ogni possibile equivoco sulla fonte del pericolo. Quest'ultimo avrebbe infatti dovuto collegarsi più agli spostamenti di massa per raggiungere le località di mare o di lago, e allo spirito di libertà e socialità che generalmente contraddistingue l'attività turistico-ricreativa della balneazione, piuttosto che alla contaminazione delle acque da parte del virus. In relazione alla quale, almeno allo stato delle conoscenze scientifiche, il rischio veniva esplicitamente dichiarato poco plausibile.

4. Le linee guida della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

Superata la fase più critica dell'emergenza, cominciò ad intravedersi all'orizzonte la possibilità di riaprire alcune attività economiche. Il problema era quello di conciliare la necessità di un quadro minimo di regole e accorgimenti inderogabili, con le forti differenze presenti nella situazione epidemiologica in atto nelle varie realtà regionali.

Come accennato, il d.l. 16 maggio 2020, n. 33, scelse di subordinare la ripresa delle attività economiche, produttive e sociali al rispetto di specifici protocolli o linee guida per la prevenzione e riduzione del contagio.

Per consentire di adeguare le misure alla situazione locale, la loro emanazione venne affidata alle stesse Regioni e alle Province autonome, anche attraverso il loro organismo di coordinamento, sebbene nel rispetto dei principi contenuti nei disciplinari nazionali. In assenza di provvedimenti regionali avrebbero comunque trovato applicazione quelli adottati dal Governo centrale (art. 1, co. 14).

¹⁰ Lo studio è stato pubblicato sul sito dell'Istituto il 3 giugno 2020.

Contestualmente si assegnava alle Regioni anche il monitoraggio giornaliero della situazione epidemiologica, con l'obbligo di comunicare i relativi dati al Ministero della Salute, all'Istituto Superiore di Sanità e al Comitato tecnico-scientifico insediato presso il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 1, co. 16).

Lo stesso 16 maggio 2020 la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome approvò le *Linee guida per la riapertura delle attività economiche e produttive*, che il Governo inserì fra gli allegati del d.P.C.M. 17 maggio 2020, con il dichiarato intento di predisporre, attraverso una serie di specifiche schede tecniche, indirizzi operativi generali validi per i singoli settori, al fine di fornire uno strumento sintetico e immediato di applicazione delle misure da adottare (all. n. 17).

Il 9 giugno 2020 la stessa Conferenza approvò le nuove *Linee guida per la riapertura delle attività economiche, produttive e ricreative* che, in vista della medesima finalità, vennero inserite fra gli allegati del d.P.C.M. 11 giugno 2020 (all. n. 9).

L'ultima versione delle *Linee guida*, approvata dalla Conferenza il 9 luglio, è stata a sua volta inserita fra gli allegati del d.P.C.M. 14 luglio 2020 (all. n. 1).

I tre provvedimenti presentano una scheda tecnica, dal contenuto pressoché identico, dedicata appunto alle regole e agli accorgimenti da osservare nelle attività di balneazione, in particolare negli *stabilimenti, nelle spiagge libere e in quelle attrezzate*.

In modo sostanzialmente conforme alle linee espresse dai due studi elaborati dall'INAIL e dall'ISS, si è previsto, fra le altre cose:

- a) una particolare cura nell'informazione, da assicurare anche attraverso appositi *steward di spiaggia*, preposti ad accompagnare ciascun cliente al proprio ombrellone o lettino;
- b) particolari cautele nella fase di accettazione ed ingresso, in occasione delle quali potrà eventualmente essere controllata la temperatura corporea degli utenti, e la predisposizione di apposite barriere fisiche nelle installazioni destinate ad ospitare il personale;
- c) la necessità di incoraggiare le prenotazioni, con l'obbligo di conservare i dati per almeno 14 giorni;
- d) la riorganizzazione degli spazi, non solo quelli interni alla struttura, ma anche in relazione alla sistemazione delle attrezzature d'ombreggio o

di riparo, in modo tale da garantire il necessario distanziamento sociale¹¹;

e) una particolare cura nell'igiene e disinfezione non solo delle aree comuni, ma anche delle attrezzature da spiaggia ad ogni cambio di persona o nucleo familiare;

f) il divieto di pratiche ludico-sportive di gruppo in grado di generare assembramenti.

Per le spiagge libere si è ribadita l'importanza di una costante informazione dell'utenza, suggerendo l'eventuale utilizzo di addetti alla sorveglianza sul mantenimento delle distanze.

5. I provvedimenti regionali di attuazione.

La maggior parte delle Regioni italiane ha attuato il sistema emanando, di solito con ordinanza del Presidente della Giunta o della Regione, specifici protocolli o linee guida in materia di contenimento del rischio di contagio.

Generalmente non si tratta però di provvedimenti autonomi sulle attività turistico-ricreative della balneazione. Le Regioni infatti si sono per lo più limitate ad inserire, negli atti contenenti le misure per la ripresa delle attività economiche, produttive e sociali, qualche sporadico cenno alla balneazione, rinviando per il resto alle apposite schede tecniche presenti nelle linee guida adottate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, spesso inserite fra gli allegati del provvedimento stesso.

In taluni casi, relativi soprattutto alle aeree del territorio nazionale maggiormente colpite dall'epidemia, le autorità locali hanno però scelto di adottare prescrizioni più rigorose rispetto a quelle concordate in sede di Conferenza, magari trasformando in precisi obblighi prescrizioni originariamente concepite come raccomandazioni.

¹¹ Per gli stabilimenti e le spiagge attrezzate si è previsto un distanziamento tra gli ombrelloni (o altri sistemi di ombreggio) in modo da garantire una superficie di almeno 10 m² per ogni ombrellone, indipendentemente dalla modalità di allestimento della spiaggia (per file orizzontali o a rombo). Mentre per lettini e sedie a sdraio, quando non posizionati nel posto ombrellone, una distanza di almeno 1,5 metri. Tali regole, viene esplicitamente precisato, trovano applicazione anche nelle spiagge libere.

È il caso delle determinazioni assunte da Lombardia e Veneto, che hanno imposto a chiunque si rechi fuori dalla propria abitazione l'uso di dispositivi di protezione personale idonei a ridurre il rischio di contagio. Nel primo caso l'autorità regionale si è spinta fino a prevedere in tutti i luoghi di lavoro la misurazione della temperatura corporea del personale prima dell'ingresso¹².

Ferma restando la tendenza a limitarsi a rinviare alle regole concordate, qualche significativa differenza rispetto alle linee guida si coglie però nei provvedimenti adottati dalle regioni Lazio, Toscana e Marche.

Nel primo caso la Regione ha prolungato a trenta giorni il termine previsto per la conservazione dei dati delle prenotazioni e, per quanto fosse già probabilmente ricavabile dalle disposizioni generali, ha esplicitamente vietato ai gestori e i loro dipendenti di prestare servizio nel caso di temperatura corporea superiore ai 37,5 gradi¹³.

La Toscana, invece, ha imposto per le cabine degli stabilimenti balneari modalità di pulizia differenziate in funzione della loro destinazione, o meno, a nuovi ospiti. Ai frequentatori delle spiagge libere è inoltre prescritto, in ogni caso, di essere dotati di dispositivi di protezione per-

¹² Cfr. ordinanza del Presidente della Regione Lombardia del 29 giugno 2020, n. 573, che particolare risalto ha suscitato, soprattutto sulla stampa, nella parte in cui autorizza l'impiego per la protezione personale oltre che delle attrezzature ufficiali e certificate anche di «qualunque altro indumento a copertura di naso e bocca» (art. 1.1.), e ordinanza del Presidente della Regione Veneto del 17 maggio 2020, n. 48. In entrambi i casi gli obblighi relativi ai dispositivi di protezione personale sono stati attenuati dai provvedimenti successivi. L'ordinanza del Presidente della Regione Lombardia del 14 luglio 2020, n. 580, infatti riferisce ormai l'obbligo di utilizzare le mascherine, o qualunque altro indumento, solo nei luoghi al chiuso accessibili al pubblico, inclusi i mezzi di trasporto (artt. 1.1.1 e 1.1.2). In Veneto, invece, l'ordinanza del Presidente della Giunta del 13 giugno 2020, n. 59, impone ormai le mascherine nei soli «luoghi al chiuso accessibili al pubblico e, all'esterno, in tutte le occasioni in cui non sia possibile garantire continuamente il mantenimento della distanza di sicurezza tra non conviventi» (lett. C).

¹³ Cfr. ordinanza del Presidente della Regione Lazio del 19 maggio 2020, n. 42, confermata sul punto dalle nuove ordinanze del 17 giugno 2020, n. 47 e del 2 luglio 2020, n. 50.

sonale da utilizzare in ogni situazione che possa determinare un allentamento del distanziamento sociale¹⁴.

Sensibilmente più articolata la disciplina dettata dalla Regione Marche. Imposto anche in questo caso l'uso dei dispositivi di protezione per ogni spostamento per e dalla postazione assegnata all'interno alla struttura balneare, si è previsto il divieto di ingresso non solo nell'ipotesi di temperatura superiore ai 37,5 gradi, ma anche in caso di provenienza «da aree di focolai epidemici segnalati dal Ministero della Salute».

Il provvedimento impone inoltre agli utenti una serie di puntuali comportamenti, fra i quali l'utilizzo dei lettini e delle sedie sdraio apponendovi un telo personale; il frequente lavaggio dei medesimi almeno a 60 gradi; la doccia immediatamente dopo la balneazione e il dovere di starnutire o tossire «evitando il contatto delle mani con le secrezioni respiratorie e limitando il rilascio di escreti in acqua (in nessun caso in acque basse e in prossimità della battigia)»¹⁵.

Sensibilmente più significativi, anche se per motivi diversi, i provvedimenti adottati dall'Emilia Romagna, dall'Abruzzo, dalla Campania e dalla Puglia, ai quali verranno dedicate alcune considerazioni specifiche.

6. Il Protocollo di regolamentazione dell'Emilia-Romagna.

Col decreto del Presidente della Giunta regionale del 17 maggio 2020, n. 82, l'Emilia-Romagna ha adottato il *Protocollo di regolamentazione delle misure di contrasto e contenimento del contagio nello svolgimento della attività degli stabilimenti balneari e nelle spiagge*.

Tale provvedimento, incluso come allegato n. 6 all'ordinanza sulle prime misure di riapertura delle attività economiche, è stato approvato il 12 maggio 2020, dunque in data precedente all'entrata in vigore dello stesso d.l. n. 33/2020.

¹⁴ Cfr. ordinanze del Presidente della Regione Toscana del 27 maggio 2020, n. 60, all. n. 4-Balneari, del 30 maggio 2020, n. 61, all. n. 3-Spiagge libere, e del 10 giugno 2020, 65.

¹⁵ Cfr. deliberazioni della Giunta regionale delle Marche dell'11 maggio 2020, n. 564; del 15 maggio 2020, n. 568, e del 25 maggio 2020, n. 630.

Risulta pertanto altamente probabile che il provvedimento della Regione Emilia-Romagna, recante le linee guida relative ad una serie di settori economici in fase di riapertura, incluso quello balneare, sia stato utilizzato dal Governo come immediato termine di riferimento nel prevedere, soltanto qualche giorno dopo, per la riapertura l'osservanza di specifiche linee guida o protocolli regionali.

Per questo assumono valore paradigmatico le disposizioni, in parte poi trasfuse nelle linee guida del 25 maggio 2020, sulla figura dello *steward di spiaggia* destinato ad accompagnare i clienti fino alla postazione assegnata, illustrando nel contempo le cautele necessarie, nonché quelle sul contingentamento degli ingressi fino all'esaurimento del numero massimo di ombrelloni e lettini secondo le esigenze di distanziamento sociale.

Relativamente alle spiagge libere lo stesso protocollo, una volta affidata ai Comuni la predisposizione di misure di mitigazione del rischio in relazione alla conformazione e localizzazione dei lidi e dei possibili flussi di frequentatori, indirizza a questi ultimi una serie di prescrizioni di carattere vincolante, tenute volutamente distinte dalle altre indicazioni che gli enti locali sarebbero rimasti liberi di valutare, e se del caso applicare.

Fra gli obblighi compare quello di installare presso ciascuna spiaggia una apposita cartellonistica informativa, mentre per le attrezzature degli utenti si prevede il rispetto delle medesime distanze imposte per gli stabilimenti.

Da segnalare, fra le raccomandazioni, quella di istituire anche nelle aree non assentite in concessione sistemi di contingentamento degli ingressi; l'affidamento a terzi di servizi di presidio, informazione e persuasione sull'importanza di osservare il divieto di assembramenti e infine l'utilizzo di sistemi non invasivi per indicare il posizionamento delle attrezzature.

7. L'ordinanza dell'Abruzzo.

Anche i provvedimenti adottati dalla Regione Abruzzo presentano qualche significativo elemento di particolarità rispetto alle linee guida¹⁶.

¹⁶ Cfr. ordinanza del Presidente della Giunta regionale dell'Abruzzo del 20 maggio 2020, n. 62, che riporta come allegato il *Protocollo di sicurezza per*

Oltre alle ricorrenti prescrizioni relative all'uso di dispositivi di protezione personale nei movimenti interni alla struttura balneare, al contingentamento degli ingressi, al divieto di uso promiscuo delle cabine e al divieto di ogni attività di animazione in grado di favorire assembramenti, il protocollo di sicurezza abruzzese ha infatti suddiviso le spiagge libere in due categorie:

- a) quelle di piccole-medie dimensioni, insistenti in un contesto urbano di facile accesso e generalmente limitrofe ad altri stabilimenti o concessioni;
- b) quelle periferiche di grandi dimensioni, inserite in contesti territoriali di difficile accessibilità.

Per le prime si suggerisce ai Comuni di valutare l'affidamento di parte delle stesse alle imprese esercenti attività ricettive che, a causa del contingentamento degli ingressi negli stabilimenti, non sono più in grado di indirizzare l'intera clientela verso le strutture balneari in prossimità.

Per le seconde, invece, di considerare l'impiego di associazioni Onlus ambientaliste o di protezione civile, soprattutto quanto risulti impossibile l'installazione di adeguata cartellonistica informativa sui comportamenti e gli accorgimenti da seguire.

8. *L'ordinanza della Campania.*

Il provvedimento adottato dal Presidente della Regione Campania rappresenta senz'altro uno dei più strutturati e completi¹⁷.

Al netto delle prescrizioni sostanzialmente condivise con i protocolli di tutte le altre Regioni, deve in particolare segnalarsi il suggerimento ai Comuni di valutare l'installazione nelle spiagge libere di piantane numerate per gli ombrelloni, in modo tale da evitare distanze troppo ridotte,

l'esercizio delle attività ricreative di balneazione e in spiaggia, come modificata da quelle del 29 maggio 2020, n. 69, e del 14 giugno 2020, n. 74.

¹⁷ Cfr. ordinanza del Presidente della Regione Campania del 22 maggio 2020, n. 50, il cui allegato n. 1 reca il *Protocollo di sicurezza anti-diffusione SARS.CoV-2 per attività ricreative di balneazione e in spiaggia*, come modificata da quella del 12 giugno 2020, n. 56.

e addirittura di vietare all'utenza l'accesso all'arenile, in caso di reiterate violazioni delle misure di sicurezza.

L'ordinanza campana, tuttavia, si distingue soprattutto per la predisposizione di un vero e proprio articolato disciplinare obbligatorio per la gestione di eventuali casi sospetti di contagio, con norme diverse a seconda si tratti di ospiti della struttura oppure di personale in servizio nella medesima. Per facilitarne la gestione si suggerisce inoltre la presenza, presso ogni stabilimento o spiaggia attrezzata, di un'apposita dotazione, con all'interno l'occorrente per poter compiere, in condizioni di piena sicurezza, tutte le operazioni del caso¹⁸.

9. L'ordinanza della Puglia.

Fra i provvedimenti con un approccio in parte originale e non meramente riproduttivo delle prescrizioni adottate dalla Conferenza, deve infine segnalarsi quello della Regione Puglia¹⁹.

Particolare attenzione viene in questo caso riservata agli ingressi e le uscite dalle strutture balneari, per le quali si prescrive la realizzazione di una apposita recinzione, secondo le indicazioni dell'ordinanza balneare, nonché alla predisposizione di un numero congruo di varchi di accesso controllati, in modo tale da garantire che soltanto gli ospiti paganti possano muoversi all'interno dell'esercizio.

Ma soprattutto sembrerebbe essere questo uno dei pochi casi, forse l'unico, in cui l'autorità regionale ha ritenuto inopportuno riprodurre la

¹⁸ Si riporta per semplicità il contenuto della prescrizione «Kit protettivo - Presso la struttura dovrebbe essere disponibile un kit da utilizzare per coloro che presentano sintomi da Covid-19 o per coloro che si prendono cura di una persona affetta. Il kit comprende i seguenti elementi: mascherine chirurgiche per il malato e di tipo ffp2 per chi presta assistenza; protezione facciale e guanti (usa e getta); grembiule protettivo (usa e getta), tuta a maniche lunghe a tutta lunghezza; disinfettante/salviette germicide per la pulizia delle superfici e dei tessuti; sacchetto monouso per rifiuti a rischio biologico».

¹⁹ Cfr. ordinanza del Presidente della Giunta regionale della Puglia del 17 maggio 2020, n. 237, recante le *Linee guida per la riapertura delle attività economiche e produttive – Attività turistiche. Stabilimenti balneari e spiagge*.

controversa indicazione che suggerisce al personale di controllo e salvamento una parziale deviazione dalle procedure standard di rianimazione cardio-polmonare.

A riguardo il provvedimento pugliese si limita infatti a prevedere «Sarà obbligatoria l'integrazione del kit di emergenza dei bagnini attraverso la dotazione (aggiuntiva rispetto a quanto già previsto dalla normativa vigente) di: *a*) una maschera facciale con respiratore da utilizzare in acqua; *b*) una visiera, mascherina fpp2 senza valvola filtro e guanti, da usare per gli interventi su terraferma; *c*) un pallone di rianimazione trasparente in silicone lavabile per attività di rianimazione cardio-circolatoria».