

## Il regime concessorio delle spiagge italiane e il servizio di salvataggio in una prospettiva europea

Dario Giorgio Pezzini

Società Nazionale di Salvamento Via Luccoli 24/4 - Genova, e-mail: dpezzini@alice.it

### Riassunto

L'articolo si propone di rilevare, in una prospettiva europea, quei tratti che caratterizzano il servizio di salvataggio presente sulle spiagge italiane. In Italia questo servizio è stato associato alle concessioni demaniali commerciali: la quasi totalità dei bagnini di salvataggio sono dipendenti di stabilimenti balneari privati. Inoltre, questa è una seconda peculiarità italiana, l'autorità competente sulle spiagge è stata esercitata dalle Capitanerie di Porto. Solo a cavallo del secolo c'è stato un parziale passaggio di consegne tra Stato e Regioni, non sempre efficace e fruttuoso.

Tutto ciò ha prodotto a sua volta alcune conseguenze:

- la mancanza di una regolamentazione uniforme sull'intero litorale
- le spiagge libere, non assentite in concessione, sono rimaste sguarnite del servizio di salvataggio creando una dualità, praticamente unica nell'Europa occidentale, tra spiagge private, aperte ad un pubblico pagante, pulite e sorvegliate, e spiagge libere, in pratica abbandonate a se stesse
- in ciascun stabilimento balneare il bagnino di salvataggio è un operatore autonomo separato dagli altri bagnini, dipendenti degli stabilimenti limitrofi
- la geografia balneare ripete un dualismo caratteristico tra Nord e Sud: sui litorali del nord e centro Italia, teorie talora lunghissime di postazioni di salvataggio sono intervallate da pochi, brevi tratti di spiaggia libera incustodita; mentre nel sud Italia, poche concessioni balneari sussistono a fronte di lunghissimi tratti di spiaggia libera.

**Parole chiave:** spiagge, spiagge libere, organizzazione del servizio di salvataggio, segnaletica di sicurezza, diritto della navigazione, demanio marittimo

### Abstract

*The paper describes, from a comparative european view, the features marking out the lifeguarding service on italian beaches. In Italy, lifeguards are practically present only in the numerous, private bathing establishments. Moreover, this a second important feature, the concession of services on the beach and the beach authority itself have been exercised by the State through the Coast Guard. Only at the beginning of our century these roles have been partially entrusted to Regions.*

*All this has provoked some relevant consequences:*

- *the absence of a uniform rule on the entire coastline;*
- *a dualism between well controlled private beaches and neglected free beaches;*
- *the lifeguard service is centered upon a unique rescuer, employee of a private enterprise, who does not operate in a collective team;*

- *the geography of marine recreation tourism characterizes Italy with a typical dualism between North and South: in the northern and central regions, long theories of lifeguard posts are at intervals with brief, scarce unguarded free beaches; in the southern regions, on the contrary, long, unattended tracts of free beach are spaced out by rare, guarded bathing establishments.*

**Key word:** *beach, free beach, lifeguarding service, beach safety signals, coastline law, coast state property law.*

## Introduzione

Chiunque lavori nell'ambito del turismo balneare difficilmente si rende conto della specificità italiana, in merito all'organizzazione del servizio di sorveglianza e salvataggio sulle spiagge, se non è in grado di vedere ciò che avviene oltre i confini nazionali nell'Europa occidentale. Questa specificità dipende da alcune anomalie - rispetto a ciò che è stato fatto in altri paesi europei - legate precipuamente a due fattori: il regime concessorio delle spiagge e la loro gestione amministrativa, affidata per lunghissimo tempo alle Capitanerie di Porto / Guardia Costiera. Il successivo trasferimento di parte delle loro attribuzioni alle Regioni, a cavallo del secolo passato, ha trovato Regioni e Comuni impreparati a gestire i nuovi compiti.

## Il caso francese come paradigma di confronto

La Francia presenta uno sviluppo costiero ragguardevole (5.853 Km. di costa), lungo tre lati (Manica - Mare del Nord, Atlantico e un lungo tratto di costa sul Mediterraneo che accoglie il 38% del turismo balneare francese, Bavoux, 1997). Il servizio di sorveglianza e salvataggio sulle spiagge offre un ottimo termine di paragone perché, con un'organizzazione spartana del servizio, si situa all'estremità di un *continuum* che vede, all'estremità opposta, paesi che, come la Germania o il Portogallo, utilizzano formule organizzative più liberali. Su questo *continuum* si possono collocare pressoché tutte le altre esperienze europee, eccettuata l'Italia. I bagnini francesi (*maîtres nageurs sauveteurs*) ricevono, dopo un impegnativo esame (e un serissimo corso che li impegna per circa un anno), un brevetto di stato (*Brevet National de Sécurité et de Sauvetage Aquatique*, BNSSA) che deve essere rinnovato, dopo un corso di aggiornamento e un esame ogni cinque anni, in un centro riconosciuto. Assunti dai comuni per concorso, lavorano continuativamente sulle spiagge libere sorvegliate, nelle piscine pubbliche o private o nei rari stabilimenti balneari. Anche i vigili del fuoco e la polizia possono conseguire titoli analoghi ed essere incaricati del servizio (*Fédération nationale des métiers de la natation et du sport*, 1999).

Il regime concessorio sulle spiagge vigente in Francia è molto rigoroso, protettivo del patrimonio paesaggistico e della libertà di accesso alle spiagge: la spiaggia è un bene pubblico. L'uso libero e gratuito ne costituisce la destinazione fondamentale (anche se allo stesso titolo di altre attività che, come la pesca, la navigazione o la maricoltura utilizzano le risorse marine, cfr. art. 30 della Legge n. 86 del 03/01/1986, più volte rinnovata, detta "*loi littorale*", "legge del litorale"). Non è possibile costruire entro i 100 m. dalla fine della spiaggia su tutto il territorio nazionale. Fanno eccezione le spiagge "cittadine" (come per esempio quella di Nizza), o quando la costruzione di un edificio sia motivata da interessi pubblici prevalenti (come nel caso della costruzione di un faro o di strutture portuali). Alla spiaggia "si ha libero e gratuito accesso": "accesso" indica non solo l'ingresso, ma anche la facoltà di fermarsi in qualsiasi punto collocandovi le proprie attrezzature da spiaggia. Le rarissime concessioni private, a scopo commerciale (cioè, in pratica, gli "stabilimenti balneari" francesi), non intaccano questo diritto. Esse, infatti, non possono sfruttare che il 30% della superficie concessa e non possono occupare con le loro attrezzature un fronte mare continuo. Il regime giuridico cui sono assoggettati gli stabilimenti balneari francesi è molto simile a quello delle nostre "spiagge libere attrezzate" (Pezzini, 2005). Un cartello che indichi una spiaggia come "privata" o porre un divieto di accesso alla spiaggia sono, per la legge francese, degli illeciti. Inoltre, gli stabilimenti balneari (che solo con una buona dose di fantasia un italiano qualificherebbe come tali) devono collocarsi nella parte più lontana dalla battigia (Pitron e Jolivet, 2007 e Fig. 1).



Figura 1. Uno “stabilimento balneare” francese (Saintes-Maries-de-la-Mer, Camargue, Francia).

Le concessioni demaniali sono in totale qualche centinaio, disperse sull’intero territorio nazionale. La totalità delle spiagge è quindi in regime di “spiaggia libera”, non intaccata nella sua fruibilità che da poche concessioni balneari che occupano una porzione minima del litorale. Sulle spiagge il sindaco di ciascuno degli 883 comuni costieri ha l’obbligo di delimitare una o più zone sorvegliate individuando “quella parte del litorale che presenta una garanzia sufficiente per la sicurezza dei bagnanti e le attività nautiche” (Loi litorale [Legge litorale], 1986, art. 31)

Sulla costa adatta alla balneazione troviamo la seguente tipologia di spiagge:

- *spiagge libere sorvegliate* (“*amenagées*”);
- *spiagge libere non sorvegliate ma non vietate alla balneazione* (le persone possono fare il bagno, anche se a proprio rischio: su questo tipo di spiaggia il comune ha solo l’obbligo di informare il pubblico dell’assenza del servizio di sorveglianza e di mettere comunque a disposizione degli utenti i mezzi per allertare eventualmente i soccorsi di emergenza);
- *spiagge pericolose*, sulle quali vige il divieto di bagnarsi.

La polizia municipale dei comuni rivieraschi esercita la propria competenza “*sulla riva del mare fino al limite delle acque*” (art. 3<sup>2</sup> del Codice dei Comuni): una speciale polizia municipale è addetta al controllo della balneazione e delle attività nautiche (*police de baignade et des activités nautiques*), sotto il diretto controllo del sindaco, competente fino al limite dei 300 m. dalla battigia. Oltre i 300 m la competenza è, invece, del prefetto marittimo, cioè ricade sotto il controllo diretto dello stato (Pitron e Jolivet, 2007).

Le zone assegnate alla balneazione sono delimitate e separate da altre attività marittime. La delimitazione dello specchio acqueo balneabile (*délimitation de la baignade*) è obbligatoria sia lungo la riva che in mare per tutta la zona che ricade sotto la responsabilità diretta del sindaco:

- la zona sottoposta alla sorveglianza è delimitata, lungo la battigia da due gagliardetti (*fanions*) di colore blu scuro, collocati su aste bianche, piantati nella sabbia (o su boe prospicienti la riva). Sulle aste un cartello segnala, in più lingue, che il bagno è sorvegliato (Fig. 2)
- sul resto della spiaggia il bagno è proibito

- in profondità, cioè in mare, la zona riservata al bagno è delimitata invece da grandi boe gialle collocate a 300 m. dalla battigia. Altre boe (di colore rosso o arancio) circoscrivono, entro quella del bagno, la zona riservata a chi non sa nuotare (*petit bain*); un altro festone di boe (piccole e gialle) delimita lo specchio di mare dove gli *engins de plages* (i natanti da spiaggia: canoe, kayak, ecc.) non sono comunque ammessi. Infine un corridoio di lancio (*chenal traversier*), circoscritto da boe di diversa fattura (cilindriche a destra, coniche a sinistra), serve alle imbarcazioni a motore o a vela per prendere il largo nella zona del bagno regolamentata (*Fédération nationale des métiers de la natation et du sport*, 1999 e Fig. 3).

Il significato delle bandiere utilizzate sulla spiaggia è stabilito da un decreto statale, ripreso dalle ordinanze municipali, ed è uniforme su tutto il territorio francese. Un cartello che riporta i significati delle bandiere è esposto sulla via d'ingresso alla spiaggia. Una qualunque delle bandiere issata sul pennone indica che la spiaggia è comunque sorvegliata (nessuna bandiera significa invece che il servizio è assente). Il significato, univoco su tutto il territorio nazionale, è il seguente:

- *bandiera verde*: assenza di pericoli
- *bandiera gialla*: attenzione! E' pericoloso fare il bagno
- *bandiera rossa*: è vietato fare il bagno (Fig. 4).



Figura 2. Il tratto sorvegliato, dove è possibile fare il bagno, è compreso tra due bandiere blu; sul litorale limitrofo la balneazione è vietata (Lacanau, Aquitania, Francia).



Figura 3. Mappa della zona riservata alla balneazione (Saintes-Maries-de-la-Mer, Camargue).



Figura 4. Significato delle bandiere (Francia).



Figura 5. Divieto di balneazione su un tratto di litorale (Francia, Mediterraneo).

L'unica costruzione ammessa, un casotto all'entrata dell'arenile, ospita la direzione della spiaggia, l'infermeria, i servizi igienici, un punto d'informazione per gli utenti. Uno o più cartelli danno indicazioni generali sulla gestione dell'arenile e del bagno, sulla qualità e la temperatura dell'acqua, l'ora e l'escursione delle maree, ecc. In particolare, sono indicati con precisione anche i pericoli per la balneazione presenti sulla spiaggia con l'ausilio di un'apposita mappa.

I bagnini si avvicendano in squadre di quattro membri nel corso della giornata, di regola affiancati da vigili del fuoco o da poliziotti. Su molte spiagge, la squadra è formata da due bagnini (*maitres nageurs*), da un pompiere e un poliziotto, su altre l'incarico del servizio è affidato alla *Société de sauvetage en mer*.

Il regime francese esemplifica piuttosto bene ciò che avviene nella maggioranza dei paesi europei che, in un panorama comunque variegato per le particolarità di ordinamenti giuridici diversi, presentano le stesse tendenze di fondo e gli stessi principi informativi:

- tutto il litorale – spiagge comprese – è assoggettato allo stesso regime giuridico in un quadro nazionale uniforme;
- la spiaggia è un bene pubblico cui tutti hanno accesso: le spiagge sono “libere”;
- l'accessibilità alla spiaggia non indica solo un diritto di ingresso, ma anche quello di fermarsi su qualsiasi punto e di impiantarvi la propria personale attrezzatura balneare
- questo diritto di utilizzare una spiaggia a scopo balneare, può essere limitato solo nel caso in cui lo stato abbia un interesse prevalente (legato alla difesa o alla tutela di altre attività che, come la pesca o la navigazione, sono ritenute altrettanto meritevoli di tutela), ma anche per ragioni di ordine pubblico: quando sia vietata la balneazione perché, per esempio, la sicurezza degli utenti è messa in pericolo dalle caratteristiche morfologiche di un litorale o dalle condizioni meteomarine (Fig. 5);
- le concessioni private a scopo commerciale, gli stabilimenti balneari, non intaccano se non minimamente il diritto alla spiaggia come bene pubblico, cioè “di tutti”;
- lo Stato fa obbligo alle autorità municipali di tutelare la sicurezza e la salute degli utenti delle spiagge che ricadono nella loro competenza territoriale, organizzando anche il servizio di salvataggio;
- il servizio di salvataggio è “collettivo”: gestito da una squadra di bagnini, integrato nell'organizzazione complessiva dell'intera spiaggia, sotto un'unica direzione.

### **Formule organizzative: Europa**

Quanto ai principi generali del diritto concessorio e all'organizzazione collettiva del servizio di salvataggio sulle spiagge, le differenze tra i paesi europei occidentali sono di scarsa rilevanza, e ciò che li differenzia è, in pratica, solo una diversa “formula organizzativa” utilizzata per gestire il servizio. La *formula organizzativa* descrive la competenza specifica di una squadra di bagnini di salvataggio su un tratto di fronte mare: in pratica, indica il *settore di sorveglianza* assegnato a una squadra di bagnini (Pezzini, 2005). In Francia, per esempio, una squadra di 4 bagnini deve controllare un breve tratto, racchiuso tra due *fanions*, sul quale gli utenti possono fare il bagno. Gli stessi bagnini devono far rispettare il divieto di bagnarsi su tutto il resto della spiaggia; un'amministrazione comunale può comunque disporre più ingressi alla spiaggia replicando il modulo organizzativo su più punti del litorale.

Quella francese rappresenta senza dubbio la sistemazione più restrittiva nel panorama dei paesi dell'Europa occidentale. All'estremo opposto, più “liberale”, troviamo formule organizzative che, come quelle utilizzate in Portogallo o in Germania, prevedono la possibilità per gli utenti di fare il bagno sull'intera spiaggia, suddivisa in *settori di sorveglianza* contigui. Ciascun settore (di 400 m) è controllato da una squadra di 2 bagnini in Portogallo e di 4 (in Germania). Tutti gli altri sistemi europei s'inseriscono tra questi due estremi: quello più restrittivo, francese (dove è permesso fare il bagno solo nella zona compresa tra i due *fanions*) e quelli più permissivi, sul modello portoghese o tedesco. dove si può fare il bagno lungo tutto il litorale. (Fig. 6 e Fig. 7).



**Figura 6.** Playa do Rochas, Algarve, Portogallo. Si noti la posizione, anche qui arretrata, degli stabilimenti balneari.



**Figura 7.** Isola di Ruegen, Binz, Germania (Mar Baltico): l'intera spiaggia è affidata alla DLRG (Deutsche Lebensrettungsgesellschaft), la società di salvamento tedesca, che dispone una postazione di salvataggio ogni 400 m.

Sulla spiaggia di S. Lorenzo (Gijon, Spagna, Mar Cantabrico), per esempio, l'intera spiaggia, con un fronte mare complessivo di 1800 m (a bassa marea) è sorvegliato da 3 postazioni di salvataggio contigue. Ciascuna postazione prevede l'impiego continuo di due bagnini su una postazione sopraelevata, e di altri "itineranti" cui è assegnato il compito di sorvegliare più da vicino i bagnanti e di far rispettare il regolamento della spiaggia (l'intera squadra è formata da 28 membri). Anche in questo caso tre bandiere indicano una regolamentazione diversa del bagno: quella verde (assenza di pericolo) liberalizza il bagno su tutto il fronte mare; quella gialla indica condizioni pericolose, ma non così pericolose da vietare la balneazione, indicate invece dalla bandiera rossa.



**Figura 8.** Spiaggia di San Lorenzo, Gijón, Asturias (Spagna): la bandiera gialla indica l'unico tratto in cui si può fare il bagno.



**Figura 9.** Bournemouth, Dorset (Inghilterra): bagnina itinerante nella tipica divisa "Commonwealth" (maglietta gialla, pantaloncini rossi).

La differenza della formula organizzativa spagnola, rispetto a quella portoghese o tedesca, sta nel fatto che, quando le condizioni del mare sono troppo pericolose, viene delimitato solo un breve tratto sicuro sul quale i bagnanti possono continuare a fare il bagno (troveremo in questo caso, sulla spiaggia, bandiere rosse su tutto il litorale con l'eccezione di un breve tratto indicato da una bandiera gialla) (Fig. 8). La formula organizzativa utilizza, per così dire, il sistema portoghese-tedesco, quando il mare non è pericoloso, e quello francese,

quando le condizioni diventano preoccupanti. In ogni caso, comunque, condizioni del mare proibitive possono far scattare la bandiera rossa su tutto il fronte mare e proibire ovunque la balneazione.

A Bournemouth, nel Dorset, come in generale in Gran Bretagna, vengono identificati sulla spiaggia i punti non pericolosi e maggiormente frequentati dai bagnanti dove sono collocate efficientissime postazioni di salvataggio con bagnini fissi ed itineranti sulla spiaggia. D'altra parte una contea può decidere di non sorvegliare una spiaggia avendo in questo caso, come accade in Francia, solo l'obbligo di segnalarlo agli utenti e di garantire comunque l'intervento dei mezzi di soccorso in caso di emergenza (Fig. 9).

### **Il caso italiano: vizi privati, pubbliche virtù**

Sulla carta, il caso italiano non fa eccezione all'Europa: le spiagge fanno parte del demanio marittimo dello Stato (art. 822 del Codice Civile, art. 28 del Codice della navigazione), sono un bene pubblico al quale tutti hanno accesso, non sono appropriabili da privati (L. D'Ovidio et al., 2000, anche se qualche tentativo di legalizzare uno stato di fatto esistente, e di vendere le spiagge ai privati, non è mancato, soprattutto con l'idea di far cassa per uno Stato che vanta un debito pubblico imponente). *De facto*, interi litorali, soprattutto al centro e al nord, sono diventati, per le innumerevoli concessioni balneari esistenti (solo quelle "di stabilimento balneare" sono 30.000), lunghissime teorie di contigui "bagni", "lidi", "chalet"... a seconda del nome con cui vengono indicati gli stabilimenti balneari nelle diverse regioni. Ciò che appare agli occhi di un osservatore straniero non è proprio ciò che noi siamo abituati a vedere. Così ci descrive, per esempio, quello che è sicuramente un osservatore competente, che di spiagge se ne intende sicuramente: *Sulle spiagge del Mediterraneo, ma soprattutto in Italia, sono presenti arredi balneari, inclusi chioschi, caffè, baracche, passerelle, tavoli e ombrelloni fissi che sostengono uno sfruttamento intensivo, fortemente commercializzato delle spiagge. Nel resto del mondo ciò viene visto come una non necessaria accozzaglia di cose che distruggono e rovinano l'ambiente e che sovraorganizzano le attività balneari sulla spiaggia* (Bird, 1996, p. 218 e Fig. 10).

Le spiagge libere, su molti litorali del nord e il centro Italia, sono in pratica scomparse: sono rimaste "libere" solo le spiagge di difficile accesso, o quelle che, per varie ragioni, sono poco sfruttabili commercialmente. La situazione in gran parte dei litorali del sud è praticamente opposta: la minore affluenza di turisti, concentrata in una stagione balneare troppo breve (talvolta ridotta ad un solo mese tra luglio e agosto), ha reso non così appetibili le spiagge da parte dei privati e i Comuni si sono trovati, in un periodo di magre risorse finanziarie, a dover gestire lunghissimi litorali di spiagge libere – spesso misurabili in km - senza i mezzi economici e le competenze necessarie per farlo.

Le concessioni demaniali sono state assegnate, a trattativa privata, dalle Capitanerie di Porto, prima, e poi, dagli inizi di questo secolo, dai comuni. Il concessionario di uno stabilimento balneare può occupare con le proprie attrezzature l'intera spiaggia concessa, con un limite di 5 m (!) dalla battigia, riservata al libero transito (chiunque vi può camminare ma non può fermarsi); interi litorali sono stati "chiusi" – famigerato il muro di Ostia – e la questione dei "varchi", capace di garantire un libero accesso alla spiaggia, ha impegnato le Capitanerie di Porto per anni nel tentativo di imporsi su riottosi proprietari di stabilimenti balneari. Su alcune spiagge i concessionari avevano, infine in aggiunta, disposto un biglietto d'ingresso che eliminava del tutto anche la residua libertà teorica di accesso, quando uno stabilimento balneare o una lunga teoria ininterrotta di stabilimenti occupavano l'intero litorale. La concessione inoltre può essere ceduta in gestione, venduta, lasciata in eredità ... una somma di facoltà attribuite al concessionario che, assieme al *rinnovo automatico delle concessioni* (previsto dalla legge n. 8/2001, art. 10) rendeva i concessionari proprietari di fatto di grandi tratti del litorale italiano. Come è noto, il quadro ha cominciato a cambiare negli ultimi 10 anni in seguito ad una direttiva europea: la cosiddetta *direttiva Bolkensein*. Affronteremo qui, tuttavia, solo il problema del servizio di salvataggio: in Italia il servizio è stato associato alle concessioni demaniali degli stabilimenti balneari e, per lunghissimi decenni (dal 1929), gli unici bagnini presenti sulla spiaggia sono stati bagnini "privati" (cioè dipendenti da datori di lavoro privati), ciascuno operante all'interno e per conto di uno stabilimento balneare (C. Angelone et al., 2002; Cianchini, 2001; Corsini, 2004; Pezzini, 2005).

### Formule organizzative del servizio di salvataggio in Italia

Gli obblighi primari di un concessionario che, di fatto, si sostituisce allo Stato in questi servizi, consistono nel pagare un canone, effettuare la pulizia della spiaggia e dello specchio acqueo antistante la concessione e garantire un servizio di salvataggio ai propri utenti, conformemente alle prescrizioni delle ordinanze di sicurezza balneare delle Capitanerie di Porto. Sui tratti di spiaggia libera - in concessione ai comuni - graverebbero in teoria gli stessi obblighi, ma il Comune può sottrarsene collocando semplicemente un cartello sull'arenile con il quale indica l'assenza del servizio di salvataggio e che non c'è nemmeno la cartellonistica e quella segnaletica minima prevista invece per le spiagge assentite in concessione a stabilimenti balneari. Questa facoltà concessa ai comuni ha prodotto, in pratica, due tipi di spiaggia: quelle "private", cioè in concessione a privati ma aperte al pubblico (pulite e sorvegliate, ma a pagamento), e quelle libere (gratis) che, nella quasi totalità, sono abbandonate a se stesse. Le spiagge libere non sono spiagge di tutti, ma spiagge di nessuno, dove si verificano la maggior parte degli episodi di annegamento (Pezzini, 2001; 2005; Funari e Giustini 2011; Funari et al., 2012).

Ciascun stabilimento balneare deve avere un proprio bagnino che assicuri il servizio di salvataggio ai propri clienti: questo è stato il cardine del sistema di sorveglianza in Italia per molti decenni, fin dall'origine (1929). Questo principio organizzativo viene chiamato, con un'espressione toscana, "sorveglianza bagno per bagno", cioè ogni stabilimento balneare ha un proprio bagnino.

A differenza dei paesi europei, dove il servizio è organizzato collettivamente con una squadra di soccorritori per tutta la spiaggia, in Italia, il servizio s'incentra su un solo operatore di salvataggio che sorveglia autonomamente solo una piccola porzione del litorale. Col tempo, tuttavia, a cominciare dalla fine degli anni '80, a questa soluzione - assurda, quando gli stabilimenti balneari sono contigui per chilometri (Fig. 11) - se ne sono affiancate altre che si basano su un principio organizzativo diverso: *la sorveglianza per settori* (Pezzini, 2001).



Figura 10. Tonfano, Pietrasanta (Versilia).



Figura 11. Marina di Pietrasanta (Versilia): ogni pattino rivela una postazione di salvataggio, una ogni 30 m circa.

Ciascuna ordinanza balneare (di fonte regionale o proveniente dalle Capitanerie di Porto) stabilisce infatti un settore massimo di fronte mare oltre il quale un solo bagnino non è più sufficiente. Se uno stabilimento balneare supera per estensione il settore di sorveglianza prescritto, deve aggiungere una postazione di salvataggio per ogni settore in più (o per la sua frazione). Ad esempio, l'ordinanza di sicurezza balneare di Viareggio (2015), prevede un settore di sorveglianza massimo di 80 m, gli stabilimenti balneari con fronte mare da 81 m a 160 m devono disporre due postazioni di salvataggio, da 161 m a 240 m 3 postazioni di salvataggio, ecc.

Le ordinanze hanno cominciato inoltre ad assegnare ai concessionari la facoltà di consorziarsi tra di loro sostituendo la sorveglianza "bagno per bagno" con quella per settori, che possono comprendere anche più

stabilimenti limitrofi. Questa soluzione che, nei primi anni '80, era limitata alle ore in cui i bagnini andavano a mangiare (così chiamata “*la bandiera gialla*”, di solito, dalle 13,30 alle 15,30) è stata poi estesa all'intero orario di balneazione (“*l'isola*”, come è stata denominata dagli inventori del sistema, gli stabilimenti balneari di Lido di Camaiore, Lucca, alla fine degli anni '80). Così, l'ordinanza C.P. di Viareggio del 2015 stabilisce che vi debba essere almeno una postazione di salvataggio ogni 80 m., lasciando liberi i concessionari di organizzare la sorveglianza nel rispetto di questa norma. Gli stabilimenti balneari che insistono sullo stesso settore possono gestire il servizio con propri dipendenti (con un bagnino per ogni “bagno”), oppure, consorziandosi con i concessionari limitrofi e utilizzare l'isola come sistema organizzando turni di sorveglianza reciproca (Pezzini, 2001; 2007).

Oltre a queste soluzioni sono comparsi i primi *piani collettivi*, prima sull'Adriatico (anni '70), e poi sul Tirreno e il Mar Ligure alla fine degli anni '90 (Marina Di Carrara e Marinella di Sarzana, entrambe 1997). Con un “piano collettivo”, autorizzato dalla Capitaneria di Porto territorialmente competente, l'associazione degli stabilimenti balneari assegna il servizio dell'intera spiaggia a un terzo gestore, per esempio, una cooperativa di bagnini. Con questa formula l'Italia si è avvicinata di molto all'Europa e, in particolare, allungando i settori di sorveglianza e integrando le scarse risorse pubbliche con quelle private, con i piani collettivi sono state protetti dal servizio anche tratti di spiaggia libera che, da sempre, erano incustoditi. Il piano collettivo è una coperta che può essere allungata su tutto un litorale senza fare distinzione tra le spiagge assentite in concessione a stabilimenti balneari privati e quelle pubbliche (Pezzini, 2001).

Tutte queste formule organizzative sono ancora attuali e uno stabilimento balneare può decidere liberamente quale utilizzare: se gestire in proprio il servizio, sorvegliare per settori consorziandosi con gli stabilimenti limitrofi o aderire ad un piano collettivo.

### **La mancanza di una legge del litorale e la pluralità delle fonti normative**

In Italia manca una *loi littorale* o una *ley de costas*, in grado di uniformare la legislazione vigente sulle spiagge su tutto il territorio nazionale, originata invece da più fonti normative talora contrastanti (Capitanerie di Porto, Regioni, Comuni). Il raccordo è fornito da poche, scarse norme del Codice della Navigazione del 1942, emesso in un periodo in cui lo sviluppo impetuoso del turismo balneare era di là da venire. (D'Ovidio et al., 2000; Hall e Page, 2006; Osservatorio nazionale del turismo, 2003; Vallega, 1990). Ad una regolamentazione già parzialmente diversa di Capitanerie di Porto talvolta limitrofe si è sovrapposta quella delle Regioni e dei Comuni, che non sono state da meno nel complicare le cose. Tutti questi enti possono, infatti, emettere ordinanze balneari, e la competenza esclusiva delle Capitanerie in merito alla sicurezza della balneazione, che dovrebbe essere un compito dello Stato, è continuamente messa in forse. Così, per esempio, risultano difformi, da regione a regione, l'inizio del periodo e il termine *ad quem* in cui la sorveglianza delle spiagge deve essere garantita, i settori di sorveglianza (da 2 bagnini per 80 m previsto da alcune ordinanze di sicurezza balneare in Sicilia ad 1 per 220 m nell'ex Ordinanza Regionale Emilia Romagna 2015!), l'orario del servizio di salvataggio ecc. Le regioni, infatti, pressate dalle associazioni dei balneari, hanno cercato, riuscendovi, di comprimere il periodo e l'orario del servizio nonché ad allargare i settori di sorveglianza (in Toscana - una regione in cui le spiagge sono affollate dai primi di maggio fino ad ottobre - il periodo in cui vige l'obbligo del servizio va dal 15 giugno al 15 di settembre). Questi provvedimenti hanno avuto l'unico scopo di ridurre l'impiego dei bagnini sulle spiagge e di alleggerire i concessionari dai costi di un servizio subito da molti di loro come un'inutile corvée.

Non esiste una cartellonistica chiara e uniforme in grado di segnalare i divieti e i pericoli presenti su una spiaggia (con la parziale eccezione della Toscana e la provincia di La Spezia, Pranzini 2015, dove sono state utilizzate soluzioni europee) e l'unico obbligo di un concessionario è quello di esporre “*l'ordinanza*”, un documento - scritto in burocratese - che nemmeno gli italiani leggono o comprendono (Fig. 12).

L'obbligo di segnalare i pericoli sulle spiagge, previsto comunque dalle ordinanze, è puramente cartaceo. L'esempio delle bandiere - che sono, per la loro efficacia, il segnale più importante su tutte le spiagge del mondo



Figura 12. Affissione dell'Ordinanza di sicurezza balneare, un documento pressoché incomprensibile per l'utente della spiaggia

- può far comprendere la distanza che ci separa dall'Europa (Pezzini, 2001). Se è vero che tutte le ordinanze prevedono che un cartello apposito spieghi, in più lingue, il significato delle bandiere in uso su una spiaggia, è anche vero che il loro significato può essere difforme da un tratto di spiaggia all'altro. La *bandiera rossa* non indica il divieto di fare il bagno (come in pressoché tutto il mondo), ma solo che è pericoloso farlo, lasciando libero il bagnante di fare come vuole; talora essa indica l'assenza del servizio di salvataggio (in tutta Europa la presenza di una bandiera qualunque segnala invece la presenza del servizio). Un bagnino può, e deve, soltanto richiamare l'attenzione dei recalcitranti indicando loro il pericolo, ma non può trattenerli dall'entrare in acqua. Il bagno - a eccezioni dei porti, sulla rotta delle navi e in pochi altri punti indicati dalle ordinanze - può essere fatto ovunque, in qualsiasi condizioni del mare, mettendo a rischio la vita propria e quella dei soccorritori, professionali o improvvisati (in Italia, ogni anno, annegano circa 10 persone nel tentativo di salvare qualche sprovveduto cfr. Funari et al., 2012). Inoltre, poiché non esiste un'autorità che ordina di issare la bandiera rossa, su molti tratti di litorale possono comparire bandiere di diverso colore a seconda del difforme giudizio espresso dai bagnini: rosse o gialle, per esempio.

Il significato della *bandiera gialla* varia da regione e regione e in alcune indica - come in Liguria o in Sardegna - "vento forte" (col conseguente divieto di aprire gli ombrelloni o di locare i natanti); altrove indica invece, in orari predeterminati, una riduzione della sorveglianza (un "*affievolimento*", come in burocratese dicono le ordinanze), cioè il passaggio da una organizzazione del servizio "bagno per bagno" ad una organizzazione "per settori"

La presenza simultanea delle *bandiere rossa e gialla* indica, in certe località, l'assenza della sorveglianza in orari determinati (per una ironia della sorte questi due colori delimitano in Gran Bretagna e nei paesi ex Commonwealth il tratto di spiaggia sorvegliato dove si può fare il bagno in sicurezza). Così, per esempio, questo segnale può significare che, negli orari dalle 8,00 alle 9,30 e dalle 19,00 alle 20,00, pur essendo aperto lo stabilimento balneare, il bagnino non c'è (ex Ordinanza di sicurezza balneare, CP Viareggio 2016).

Diversamente, nella vicina La Spezia, il servizio comincia e finisce con l'apertura e la chiusura dello stabilimento (dalle 9,00 alle 19,00). D'altra parte, in orari diversi, per esempio alle 14,00, anche se issate assieme, ciascuna delle bandiere può conservare il proprio significato ed indicare una cosa diversa: per esempio, che la sorveglianza è ridotta (gialla) e che è pericoloso fare il bagno (rossa).

Alcune ordinanze prevedono l'uso della *bandiera bianca* - non utilizzata su nessuna spiaggia del mondo - per indicare le buone condizioni meteomarine su una spiaggia sorvegliata.

## Conclusioni

Questa brevissima descrizione delle disposizioni vigenti in Italia rivela alcuni dati eclatanti del servizio di salvataggio:

- una difformità evidente con il resto d'Europa (almeno quello ad ovest dell'Italia);
- una regolamentazione difforme da località a località, talvolta limitrofe, anche su questioni essenziali relative alla sicurezza in mare dei bagnanti;
- la pluralità di formule organizzative del servizio anche sullo stesso litorale;
- la quasi inesistenza di una segnaletica capace di rendere chiaro il regolamento di una spiaggia e i pericoli di un litorale agli utenti italiani o stranieri;
- il servizio di salvataggio quasi esclusivamente associato a concessioni private;
- il forte dualismo tra spiagge private, a pagamento, e spiagge libere incustodite.

Ciò che sta dietro a questa situazione, poi, è chiarissimo: tutti i provvedimenti degli ultimi decenni, anche quelli che hanno preso, quasi per caso, una direzione europea (come nel caso del servizio collettivo di salvataggio: com'è noto, virtù pubbliche originano talvolta da vizi privati), sono stati presi per impulso e pressione di gruppi di interesse – le associazioni dei balneari - che hanno trovato nelle Regioni sponde compiacenti, con la sola finalità di ridurre i costi del servizio di salvataggio per i concessionari privati.

Una maggiore tutela pubblica a protezione della sicurezza degli utenti, in un paese che fa del turismo balneare un'importantissima risorsa economica, sarebbe auspicabile su tutte le spiagge, pubbliche o private, del Nord o del Sud, senza alcuna distinzione, perché la vita, e la morte, sono uguali per tutti.

## Bibliografia

- Angelone C. et al., 2002. *La gestione del demanio marittimo: dallo stato alle regioni ai comuni*. Giuffrè, Milano.
- Bird E.C.F., 1996, *Beach Management*. J. Wiley & Sons, New York.
- Bavoux J. J., 1997, *Les littoraux français*. Armand Colin, Parigi.
- Cianchini R., 2001, *La nuova disciplina del demanio marittimo*. Maggioli editore, Milano.
- Corsini B., 2004, *L'impresa balneare*. Hoepli, Milano.
- Fédération national des métiers de la natation et du sport, 1999, *Sauveteur aquatique, Réglementation de baignade*. Parigi.
- D'Ovidio L., Pescatore G., Tullio L., 2000. *Manuale di diritto della navigazione*. Giuffrè, Milano. 834 pp.
- Funari E., Giustini M., 2011. *Annegamento in Italia: epidemiologia e strategia di prevenzione*. Rapporti ISTISAN (Istituto Superiore di Sanità), 11/23.
- Funari E., Giustini M, Pezzini D. G., 2012. *Annegamento e pericoli della balneazione*. Rapporti ISTISAN, 12/23.
- Hall C. M., Page S. J., 2006. *The Geography of Tourism and Recreation*. Routledge, Londra, New York. 400 pp.
- Osservatorio nazionale del turismo, 2003, *Il turismo balneare in Italia*. Roma
- Pezzini D. G., 2001, *Bandiera rossa!* Società Nazionale di Salvamento, Genova.
- Pezzini D. G., 2005, *Manuale di salvamento*. Società Nazionale di Salvamento, Genova.
- Pezzini D. G., 2007, *Lezione sull'ordinanza di sicurezza balneare*. Società Nazionale di Salvamento, Genova
- Pitron F., Jolivet V., 2007. *La gestion du littoral et des espaces marins*. Librairie Générale de droit et de Jurisprudence, Paris.
- Vallega A. (a cura di), 1990, *Manuale per la difesa del mare e della costa*. Edizioni Fondazione G, Agnelli, Torino.

**Ricevuto il 20/09/2016; accettato il 20/02/2017**

