



Ministero dell'Interno

Dipartimento dei Vigili del Fuoco del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile
DIREZIONE CENTRALE PER LA PREVENZIONE E LA SICUREZZA TECNICA

Oggetto dell'audizione

Legislatura 18^a - 10^a Commissione permanente - Resoconto sommario n. 190 del 09/11/2021

Affare sulla normativa concernente la capienza dei locali da intrattenimento (n. 980) (Esame, ai sensi dell'articolo 34, comma 1 e per gli effetti di cui all'articolo 50, comma 2, del Regolamento e rinvio)

Il relatore CROATTI (M5S) illustra l'atto in titolo, evidenziando che le attività commerciali riguardanti i locali da intrattenimento sono gestite da imprenditori che hanno subito negli ultimi due anni serie difficoltà dovute alle chiusure legate alla pandemia. Alle incertezze si è aggiunto il mancato fatturato, determinando un rischio di impresa altissimo, a fronte del quale i ristori sono stati finora esigui rispetto ai problemi riscontrati.

Rispetto alle recenti riaperture, segnala che i gestori richiedono da tempo un trattamento simile a quello dei loro omologhi europei. Sottolinea altresì come il tema del riempimento dei locali si basi su quattro parametri: l'affollamento in termini di numero di persone al metro quadro; le uscite di sicurezza; il volume occupato per persona; i servizi igienici.

Fa presente inoltre che l'attività, in particolare delle discoteche, si basa anzitutto sull'immagine e sulla possibilità di ospitare artisti. Fornisce quindi alcuni dati circa le capienze attuali, rilevando come i locali da intrattenimento siano già in regola sotto molti parametri e risultano ben strutturati anche per quanto attiene alla sicurezza.

Conclude proponendo lo svolgimento di un breve ciclo di audizioni.

Il PRESIDENTE propone di fissare a venerdì 12 novembre il termine per far pervenire le proposte di audizione da parte dei Gruppi. Comunica peraltro che i documenti acquisiti nel corso dell'istruttoria sull'atto in titolo saranno resi disponibili sulla pagina web della Commissione.

La Commissione conviene quindi di fissare a venerdì 12 novembre, alle ore 15, il termine per far pervenire le proposte di audizione

Premesse

a- La prevenzione incendi nella normativa comunitaria

La materia della sicurezza in caso di incendio degli edifici e degli impianti non fa parte di quelle di competenza comunitaria. Infatti, il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea non elenca la sicurezza delle opere da costruzione nell'art. 3 (competenze esclusive), nell'art. 4 (competenza concorrente con gli Stati membri), né nell'art. 6 (competenza sussidiaria).

Al contrario, i prodotti da costruzione sono stati assoggettati a normazione comunitaria in quanto afferenti a diverse materie di competenza UE, come il mercato interno, la tutela dei consumatori, la sicurezza dei lavoratori, l'ambiente.



Ministero dell'Interno

Dipartimento dei Vigili del Fuoco del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile
DIREZIONE CENTRALE PER LA PREVENZIONE E LA SICUREZZA TECNICA

Pertanto, esiste una ripartizione di competenze, in base alla quale gli Stati Membri con le proprie legislazioni nazionali dettano le norme sulle costruzioni, mentre la legislazione comunitaria si occupa dei prodotti da costruzione. A questo riguardo l'art. 2 del regolamento UE n. 305/2011, del Parlamento e del Consiglio del 9 marzo 2011, che fissa condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione e che abroga la direttiva 89/106/CEE del Consiglio prevede che: *qualsiasi prodotto o kit fabbricato e immesso sul mercato per essere incorporato in modo permanente in opere di costruzione o in parti di esse e la cui prestazione incide sulla prestazione delle opere di costruzione rispetto ai requisiti di base delle opere stesse.*

Conseguentemente, le normative nazionali prescrivono i requisiti delle costruzioni, i materiali richiesti, le prestazioni di sicurezza o di conformità necessarie (ed a tal fine vanno notificate alla Commissione UE quando travalicano la materia delle opere da costruzione e si occupano di prodotti). Mentre la normazione europea armonizza i requisiti di sicurezza essenziali dei prodotti da costruzione, al fine della loro libera circolazione in tutti gli Stati Membri grazie al regime della marcatura CE, saranno poi i progettisti ed i direttori dei lavori degli Stati Membri ad individuare ed accettare i prodotti da costruzione, da chiunque fabbricati in UE e marcati CE, se rispondenti a livello prestazionale alle regole tecniche nazionali sulle costruzioni e sulle attività ivi esercitate.

Ciò è confermato dai primi considerando del citato regolamento UE sui prodotti da costruzione, dove viene espressamente delimitato il campo di applicazione:

(1) Secondo le norme vigenti negli Stati membri, le opere di costruzione sono concepite e realizzate in modo da non mettere a repentaglio la sicurezza delle persone, degli animali domestici o dei beni e da non danneggiare l'ambiente.

(2) Tali norme influiscono direttamente sui requisiti dei prodotti da costruzione. Tali requisiti si riflettono perciò su norme e omologazioni tecniche nazionali per i prodotti e su altre specifiche e disposizioni tecniche nazionali legate ai prodotti da costruzione. A causa delle loro differenze, tali requisiti ostacolano il commercio all'interno dell'Unione.

(3) Il presente regolamento non dovrebbe pregiudicare il diritto degli Stati membri di prescrivere i requisiti che essi reputino necessari per assicurare la protezione della salute, dell'ambiente e dei lavoratori nell'utilizzazione dei prodotti da costruzione.

b - L'approccio vigente in Italia in materia di prevenzione incendi

Il Decreto Legislativo 8 marzo 2006, n. 139 "Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell'articolo 11 della legge 29 luglio 2003, n. 229" affida al Ministero dell'Interno la competenza alla definizione delle misure di sicurezza antincendio (con alcune specifiche eccezioni, quali ad esempio, le gallerie ferroviarie e stradali, il settore nucleare) e dei relativi controlli. In attuazione di tale decreto, inoltre, le norme di prevenzione incendi sono adottate con decreti che, a seconda dell'ambito, possono essere del Ministero dell'interno o interministeriali.



Ministero dell'Interno

Dipartimento dei Vigili del Fuoco del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile
DIREZIONE CENTRALE PER LA PREVENZIONE E LA SICUREZZA TECNICA

L'approccio adottato dal Ministero dell'Interno, che si avvale per la definizione delle misure tecniche di prevenzione incendi del Comitato centrale tecnico scientifico (art. 21 del D.lgs 139/06), è stato per lungo tempo di natura prescrittiva, intendendo con tale termine la definizione di precise misure tecniche, il cui rispetto è obbligatorio per ritenere raggiunto un adeguato livello di sicurezza per le persone ed i beni.

Dal 2015, con l'adozione del Codice di prevenzione incendi (Decreto 3 agosto 2015), è stato introdotto un nuovo approccio, che permette di garantire il raggiungimento del livello di sicurezza attraverso l'adozione di diversi gruppi di misure (cd soluzioni conformi). Tale approccio è stato introdotto per facilitare i progettisti e i titolari delle attività soggette ai controlli di prevenzione incendi nella progettazione e per superare la principale criticità dell'approccio prescrittivo, che si può individuare nella rigidità delle misure che tale approccio impone.

Nel terminare questa breve premessa si aggiunge che i titolari hanno la possibilità di chiedere, secondo l'istituto della deroga, l'autorizzazione ad adottare misure proposte dagli stessi che consentano di raggiungere il livello di sicurezza stabilito dalle norme (art. 7 del D.P.R. 151/2011). Tale facoltà prevede, dove applicabile, il ricorso alle conoscenze dell'ingegneria della sicurezza antincendi, che può costituire un elemento di valutazione per la verifica dell'idoneità di specifiche soluzioni progettuali. Questo approccio è previsto, per gli eventi affollati, dalla circolare del Ministero dell'Interno del 18 luglio 2018 (Cd Piantedosi), che prevede questa possibilità per le manifestazioni storiche caratterizzate da peculiari criticità.

La valutazione della capienza massima nei locali di pubblico spettacolo

Con riferimento allo specifico tema della definizione della capienza massima dei locali di pubblico spettacolo, le norme vigenti (*decreto ministeriale 19 agosto 1996 - Approvazione della regola tecnica di prevenzione incendi per la progettazione, costruzione ed esercizio dei locali di intrattenimento e di pubblico spettacolo*) hanno mantenuto sostanzialmente inalterato l'impianto adottato negli anni '50, che si basa sul ricorso ai seguenti criteri:

- il numero massimo di persone che può essere presente contemporaneamente in un locale dipende dal numero di posti a sedere o, in caso di soli posti in piedi, dal prodotto tra superficie del locale e l'indice di affollamento previsto dalla normativa;
- calcolato il numero massimo di persone, il locale deve garantire che le vie di esodo, per numero, distribuzione, lunghezza dei percorsi e larghezza delle uscite, siano idonee a garantire l'esodo delle persone previste.

In allegato I sono indicati i valori indicati nelle lettere a) e b) stabiliti dalle norme vigenti.

Al riguardo, si fa osservare che in materia di locali di pubblico spettacolo l'organo tecnico chiamato ad esprimersi sulle condizioni di solidità, di sicurezza e di igiene dei locali di pubblico spettacolo è la Commissione di vigilanza di cui all'art. 141 del Regolamento del T.U.L.P.S.



Ministero dell'Interno

Dipartimento dei Vigili del Fuoco del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile
DIREZIONE CENTRALE PER LA PREVENZIONE E LA SICUREZZA TECNICA

Tale organo, pur esprimendosi in solido, è costituito da una pluralità di componenti, ciascuno rappresentante una specifica professionalità e che si esprime nell'ambito delle rispettive competenze.

In particolare, è la Commissione di vigilanza che stabilisce la capienza del locale di pubblico spettacolo sulla base delle normative vigenti, anche di natura igienico sanitaria; è comunque per prassi consolidata, la possibilità per detta Commissione di disporre diversamente e limitare la capienza in ragione del particolare stato e natura dei luoghi, del tipo di manifestazione ecc., sulla base della specifica valutazione dei rischi potenzialmente presenti.

I controlli di prevenzione incendi sui locali di pubblico spettacolo

Il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, ai sensi dell'art. 19 del D.lgs 139/2006 esercita, con i poteri di polizia amministrativa e giudiziaria, la vigilanza sull'applicazione della normativa di prevenzione incendi in relazione alle attività, costruzioni, impianti, apparecchiature e prodotti ad essa assoggettati. La vigilanza si realizza attraverso visite tecniche, verifiche e controlli disposti di iniziativa dello stesso Corpo, anche con metodo a campione o in base a programmi settoriali per categorie di attività o prodotti, ovvero nelle ipotesi di situazioni di potenziale pericolo segnalate o comunque rilevate. A tali controlli si aggiungono quelli sulle attività individuate come a maggiore rischio di incendio previsti dall'art. 4 del DPR 1 agosto 2011, n. 151 ed individuate dallo stesso DPR nell'allegato 1 al provvedimento.

Infine, alle strutture del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco nel corso degli anni 2020 e 2021 (al 30 novembre) sono state sottoposte segnalazioni certificate di inizio attività nei numeri di seguito indicati:

2020

- Locali di spettacolo con capienza superiore a 100 persone (fino a 200 persone): **1213**
- Locali di spettacolo con capienza superiore a 200 persone: **817**

2021 (30 novembre)

- Locali di spettacolo con capienza superiore a 100 persone (fino a 200 persone): **911**
- Locali di spettacolo con capienza superiore a 200 persone: **667**

IL DIRETTORE CENTRALE
(MARSELLA)



Ministero dell'Interno

Dipartimento dei Vigili del Fuoco del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile
DIREZIONE CENTRALE PER LA PREVENZIONE E LA SICUREZZA TECNICA

ALLEGATO I

DM 19 agosto 1996 Approvazione della regola tecnica di prevenzione incendi per la progettazione, costruzione ed esercizio dei locali di intrattenimento e di pubblico spettacolo

Titolo IV - Misure per l'esodo del pubblico dalla sala

4.1. Affollamento.

L'affollamento massimo deve essere stabilito come segue:

a) nei locali, di cui all'art. 1, comma 1, lettere a), b), c), d), g), h) pari al numero dei posti a sedere ed in piedi autorizzati, compresi quelli previsti per le persone con ridotte o impedito capacità motorie;

b) Nei locali di cui all'art. 1, comma 1, lettera e), pari a quanto risulta dal calcolo in base ad una densità di affollamento di 0,7 persone al metro quadrato;

c) Nelle sale da ballo e discoteche di cui all'art. 1, comma 1, lettera f), pari a quanto risulta dal calcolo in base ad una densità di affollamento di 1,2 persone al metro quadrato.

La densità di affollamento dovrà tenere conto dei vincoli previsti da regolamenti igienico-sanitari.

4.2. Capacità di deflusso.

La capacità di deflusso per i locali al chiuso non deve essere superiore ai seguenti valori:

a) 50 per locali con pavimento a quota compresa tra più o meno 1 m rispetto al piano di riferimento;

b) 37,5 per locali con pavimento a quota compresa tra più o meno 7,5 m rispetto al piano di riferimento;

c) 33 per locali con pavimento a quota al di sopra o al di sotto di 7,5 m rispetto al piano di riferimento.

La capacità di deflusso per i locali all'aperto non deve essere superiore a 250.



Ministero dell'Interno

Dipartimento dei Vigili del Fuoco del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile
DIREZIONE CENTRALE PER LA PREVENZIONE E LA SICUREZZA TECNICA

4.3.1. Generalità.

Ogni locale deve essere provvisto di un sistema organizzato di vie di uscita dimensionato in base al massimo affollamento previsto ed alle capacità di deflusso sopra stabilite, che, attraverso percorsi indipendenti, adduca in luogo sicuro all'esterno.

I percorsi del sistema di vie di uscita comprendono corridoi, vani di accesso alle scale e di uscita all'esterno, scale, rampe e passaggi in genere.

L'altezza dei percorsi deve essere, in ogni caso, non inferiore a 2 m.

La larghezza utile dei percorsi deve essere misurata deducendo l'ingombro di eventuali elementi sporgenti con esclusione degli estintori. Tra gli elementi sporgenti non vanno considerati quelli posti ad un'altezza superiore a 2 m ed i corrimano con sporgenza non superiore ad 8 cm.

Nei passaggi interni alla sala, qualora sia necessario realizzare gradini per superare dislivelli, gli stessi debbono avere pedate ed alzate di dimensioni rispettivamente non inferiori a 30 cm (pedata) e non superiori a 18 cm (alzata), ed essere segnalati con appositi dispositivi luminosi.

Le uscite dalla sala devono essere distribuite con criteri di uniformità e di simmetria rispetto all'asse longitudinale della stessa. Qualora ciò risulti impossibile, deve provvedersi ad assicurare lo sfollamento dai vari settori con opportuno studio del movimento del pubblico in uscita e con conseguente dimensionamento dei corridoi di disimpegno interni.

La pendenza di corridoi e passaggi non può essere superiore al 12%.

Le rampe ubicate lungo le vie di uscita, a servizio di aree ove è prevista la presenza di persone con ridotte o impedito capacità motorie, non possono avere pendenza superiore all'8%.

Quando il pavimento inclinato immette in una scala, la pendenza deve interrompersi almeno ad una distanza dalla scala di 1,2 m.

I pavimenti in genere ed i gradini in particolare non devono avere superfici sdruciolevoli. Le superfici lungo le vie di uscita esposte alle intemperie devono essere tenute sgombre da neve e ghiaccio e se del caso adeguatamente protette.



Ministero dell'Interno

Dipartimento dei Vigili del Fuoco del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile
DIREZIONE CENTRALE PER LA PREVENZIONE E LA SICUREZZA TECNICA

Superfici vetrate e specchi non devono essere installati se possono trarre in inganno sulla direzione dell'uscita.

Le vie di uscita devono essere tenute sgombre da materiali che possono costituire impedimento al regolare deflusso delle persone.

Gli eventuali guardaroba non possono essere previsti nelle scale o nelle loro immediate vicinanze, ed, in ogni caso, devono essere ubicati in modo tale che il loro utilizzo da parte degli spettatori, non costituisca ostacolo alla normale circolazione ed al deflusso del pubblico.

4.3.2. Numero delle uscite.

Il numero delle uscite, che dal locale adducono in luogo sicuro all'esterno, deve essere non inferiore a tre. Dette uscite vanno ubicate in posizioni ragionevolmente contrapposte.

Per i locali di capienza non superiore a 150 persone possono essere previste due sole uscite.

Le uscite devono essere dotate di porte apribili nel verso dell'esodo con un sistema a semplice spinta.

Nella determinazione del numero delle uscite possono essere computati i vani di ingresso purché dotati di porte apribili nel verso dell'esodo.

Nei complessi multisala, ogni sala deve essere provvista di un proprio sistema indipendente di vie di uscita. é consentito che gli ingressi alle singole sale dall'atrio comune vengano computati nella determinazione del numero delle uscite purché siano protetti con porte resistenti al fuoco di caratteristiche almeno REI 30, con apertura nel verso dell'esodo e dotate di dispositivo di autochiusura.

4.3.3. Larghezza delle vie di uscita.

La larghezza di ogni singola via di uscita deve essere multipla del modulo di uscita (0,6 m) e comunque non inferiore a due moduli (1,2 m).

La larghezza totale delle uscite da ogni piano, espressa in numero di moduli di uscita, è determinata dal rapporto tra l'affollamento previsto al piano e la capacità di deflusso relativa.



Ministero dell'Interno

Dipartimento dei Vigili del Fuoco del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile
DIREZIONE CENTRALE PER LA PREVENZIONE E LA SICUREZZA TECNICA

Per i locali che occupano più di due piano fuori terra, la larghezza totale delle vie di uscita che immettono su luogo sicuro all'aperto, viene calcolata sommando gli affollamenti previsti su due piani consecutivi, con riferimento a quelli aventi maggiore affollamento.

Per i locali con capienza non superiore a 150 persone è ammesso che le uscite abbiano larghezza inferiore a 1,2 m, con un minimo di 0,9 m, purché conteggiate come un modulo.

4.3.4. Lunghezza delle vie di uscita.

Per i locali al chiuso, la lunghezza massima del percorso di uscita, misurata a partire dall'interno della sala, fino a luogo sicuro, o scala di sicurezza esterna rispondente ai requisiti di cui al punto 4.5.4, non deve essere superiore a 50 m, oppure 70 m se in presenza di efficaci impianti di smaltimento dei fumi asserviti ad impianti di rivelazione automatica degli incendi.

Per i locali distribuiti su più piani fuori terra, qualora per le caratteristiche planometriche degli stessi, non sia possibile il rispetto delle lunghezze sopra riportate, sono consentiti percorsi di uscita di maggior lunghezza alle seguenti condizioni:

- 1) i locali devono essere ubicati in edifici con non più di quattro piani fuori terra;
- 2) le scale che fanno parte del sistema di vie di esodo, devono essere di tipo protetto con caratteristiche di resistenza al fuoco conformi a quanto previsto al punto 2.3.1, e devono immettere direttamente su luogo sicuro all'esterno;
- 3) la lunghezza del percorso al piano per raggiungere la più vicina scala protetta non deve essere superiore a 40 m.

I percorsi interni alla sala, fino alle uscite dalla stessa, vanno calcolati in linea diretta, non considerando la presenza di arredi, tavoli e posti a sedere, a partire da punti di riferimento che garantiscano l'intera copertura della sala ai fini dell'esodo, nel rispetto dei seguenti criteri:

- a) da ciascuno dei predetti punti devono essere garantiti percorsi alternativi; si considerano tali quelli che, a partire da ciascun punto di riferimento, formano un angolo maggiore di 45°;



Ministero dell'Interno

Dipartimento dei Vigili del Fuoco del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile
DIREZIONE CENTRALE PER LA PREVENZIONE E LA SICUREZZA TECNICA

b) qualora la condizione di cui alla precedente lettera a) non sia rispettata, la lunghezza del percorso, misurata fino al punto dove c'è disponibilità di percorso alternativo, deve essere limitata a 15 m.

A titolo esemplificativo, si riporta, nelle tavole allegate, l'individuazione di tali punti relativamente a sale servite da uscite distribuite con criteri di uniformità e simmetria.

Quando un percorso di esodo, a servizio di un'area riservata a persone con limitate o ridotte capacità motorie, ha una lunghezza fino al luogo sicuro superiore a 30 m e comprende una o più rampe di scale, deve essere attrezzato con spazi calmi.