

## La gestione della sicurezza nelle manifestazioni ed eventi: modello di indicazioni operative

Avv. Maurizio Maria LUCCA, Segretario Generale Enti Locali e Development Manager

Gli eventi e le manifestazioni culturali o turistiche che (possono) coinvolgono una moltitudine di persone, volano di iniziative negli ambiti più diversi della PA, esigono la cura delle misure di sicurezza finalizzate ad assicurare da una parte, il rispetto della disciplina di riferimento, dall'altra parte e (in via prioritaria), ad evitare ogni genere di pericolo nei luoghi di presenza (dei partecipanti), alle strutture, ai beni pubblici (e a tutti i profili di interesse nella loro complessità organizzativa).

Questi ultimi aspetti riguardano la c.d. agibilità delle manifestazioni (ex art. 80 del RD 18 giugno 1931, n. 773, *Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*, TULPS, nonché il relativo Regolamento di esecuzione, RD 6 maggio 1940, n. 635), specie dopo i fatti avvenuti a Torino nel 2017 (dove sono avvenuti centinaia di feriti e un morto, a seguito di un falso allarme e un'incontrollata reazione a catena della "massa" dei presenti)<sup>1</sup>, rendendo necessario affrontare due aspetti preponderanti degli eventi (le c.d. vulnerabilità), quei passaggi valutativi ed organizzativi la cui mancanza può comportare inderogabilmente l'impossibilità di svolgere la manifestazione:

- di *safety* (dal termine *freedom from risk*), quali i dispositivi e le misure strutturali a tutela dell'incolumità di coloro che giungono e partecipano, ossia i mezzi di prevenzione e di intervento contro i rischi accidentali (non voluti ma prevedibili) che possono arrecare danno a persone e cose (la nozione è collegata alla tutela della salute, evitando incidenti possibili e prevedibili);
- di *security* (dal termine *freedom from danger*), quali i servizi di ordine e sicurezza pubblica, necessari per affrontare l'afflusso delle persone, ossia la prevenzione e in contrasto di azioni o atti dannosi, spontanei o deliberati, con l'evidente intento (volontà consapevole) di nuocere (la nozione è collegata ai rischi di incidenti premeditati da soggetti e/o organizzazioni a ciò deputate, ad es. azioni terroristiche, più attinenti alla sicurezza ex se dell'integrità del sistema ordinamentale)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Vedi, l'intervento di *soft law*: la circolare n. 555/OP/00019917 del 7 giugno 2017 del Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza (c.d. Gabrielli), sulla necessità di qualificare, nell'ambito del processo di governo e gestione delle pubbliche manifestazioni, gli aspetti di *safety*, quali i dispositivi e le misure strutturali a salvaguardia dell'incolumità delle persone e quelli di *security*, quali i servizi di ordine e sicurezza pubblica, ai fini dell'individuazione delle migliori strategie operative; la circolare n. 001146 del 19 giugno 2017, *Indicazioni di carattere tecnico in merito a misure di safety*, del Capo Dipartimento dei Vigili del Fuoco e n. 0009925 del 20 luglio 2017, *Indicazioni operative per manifestazioni organizzate in aree di libero accesso al pubblico*; la direttiva n. 1001/110(10) del 28 luglio 2017 del Capo di Gabinetto del Ministro dell'Interno (c.d. Marcone), dove si afferma che le due circolari precedenti hanno fatto emergere l'esigenza di affrontare il tema della "gestione" delle manifestazioni, in un'ottica di sicurezza integrata, in cui assumono identico rilievo tanto i profili della *security* quanto quelli della *safety*. È seguita a distanza di un anno, la circolare del Capo di Gabinetto del Ministro Interno, n. 11001/1/110/(10) del 18 luglio 2018 (c.d. Piantedosi), sulla base del monitoraggio degli esiti applicativi e del confronto con gli enti esponenziali delle realtà territoriali, di una rivisitazione e di una *reductio ad unum* delle precedenti linee di indirizzo, allo scopo di consentire l'individuazione di più efficaci strategie operative a salvaguardia dell'incolumità e della sicurezza dei partecipanti, nel rispetto delle tradizioni storico - culturali e del patrimonio economico - sociale delle collettività locali.

<sup>2</sup> Vedi, FIORE – CORRADI, *Fiere, sagre, feste paesane e spettacoli viaggianti. Adempimenti, controlli, aspetti di safety e security*, Maggioli, 2022, pagg. 80 ss., dove vengono analizzati gli aspetti vitali in tema di "sicurezza" prima di autorizzare o concedere il titolo per l'apertura di un teatro, di un luogo di pubblico spettacolo, di un evento o manifestazione, rendendo necessaria la verifica e il controllo a cura di un organo

Si comprende, da subito, che l'esercizio della discrezionalità amministrativa, incontra l'esercizio della discrezionalità tecnica<sup>3</sup>, non potendo affrontare gli eventi senza curarsi di verificare le condizioni e la presenza dei presidi al fine di realizzare o far realizzare un evento senza rischi o pericoli, specie quando le iniziative sono promosse da terzi, senza un fattivo contributo dell'Amministrazione Locale, direttamente da associazioni o privati<sup>4</sup>.

Ne consegue un ruolo iniziale ricoperto dagli uffici Comunali che ricevono l'istanza di autorizzazione alla realizzazione della manifestazione e, sulla scorta della valutazione compiuta dagli organizzatori, definiscono le misure da approntarsi, supportati ove necessario, in funzione collaborativa, dai referenti delle forze dell'ordine presenti (la Polizia Locale, e le altre Forze di Polizia) e, ove ricorrano i presupposti prescritti dalla legge o dalle indicazioni ministeriali, vi sarà un ulteriore vaglio sarà rimesso alla Commissione comunale o provinciale (presso la Prefettura) di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo, mentre laddove poi si prospettino condizioni

---

tecnico (Commissione di vigilanza), riportando gli adempimenti dovuti dagli organizzatori e dalla PA. In questo senso, in materia di sicurezza pubblica, la normativa dell'art. 80, comma 1 del R.D. n. 773/1931 è posta a tutela dell'incolumità pubblica, stabilisce che l'Autorità di pubblica sicurezza non può concedere la licenza per l'apertura di un teatro o di un luogo di pubblico spettacolo, prima di aver fatto verificare da una Commissione tecnica la solidità e la sicurezza dell'edificio e l'esistenza di uscite pienamente adatte a sgombrarlo prontamente nel caso di incendio, TAR Toscana, sez. II, 4 maggio 2021, n. 634.

<sup>3</sup> La "discrezionalità amministrativa" consiste nel perimetro di scelta che residua allorché la normativa di azione non predetermini in modo completo tutti i comportamenti dell'Amministrazione, consistendo in una comparazione di più interessi primari/secondari e ragioni di opportunità/merito nel perseguimento dell'interesse pubblico. Di converso, la "discrezionalità tecnica" trova una soluzione, la più coerente e idonea attraverso una ponderazione e valutazione affidata alle discipline tecniche e specialistiche, limitando il suo esercizio all'analisi dei fatti e dei connessi riferimenti giuridici, senza elementi di giudizio interno (opportunità). La prova di questa diversa valutazione avviene nelle Commissioni di gara, dove sfugge al sindacato del giudice amministrativo in sede di legittimità, ogni interferenza nella scelta, laddove non vengano in rilievo indici sintomatici del non corretto esercizio del potere, *sub specie* di difetto di motivazione, di illogicità manifesta, di erroneità nei presupposti di fatto e di incoerenza della procedura valutativa e dei relativi esiti. Nel controllo sul giudizio tecnico dell'organo amministrativo il giudice amministrativo non può sovrapporre la propria valutazione a quella della Pubblica Amministrazione, TAR Puglia, Bari, sez. I, 15 dicembre 2023, n. 1444. Si potrebbe affermare una distinzione sulla relazione gerarchica dei poteri, quello elettivo (politico) da quello tecnico (gestionale), dove l'esercizio della "discrezionalità tecnica" si caratterizza per l'autonomia riposta nell'organo tecnico da ingerenze/pressioni esterne, quando l'esercizio del potere tecnico è ancorato solo a regole specifiche, frutto delle scienze tecniche (c.d. *regola d'arte*, quella professionalità e diligenza richiamata dall'art. 1176, *Diligenza nell'adempimento*, cod. civ.), presidiata dal principio generale della distinzione tra organi di indirizzo politico ed organi amministrativi, questi ultimi chiamati ad agire nel rispetto del principio di buon andamento e imparzialità (ex art. 97, comma 2, Cost.) e «nell'interesse esclusivo della Nazione» (ex art. 98, comma 1, Cost.) e, quindi, nel rigoroso rispetto del principio di legalità, avulso da ragioni di contingenza e opportunità, Cons. Stato, sez. IV, 9 febbraio 2024, 1349.

<sup>4</sup> Vedi, CARDILLI, *Safety e security: due diverse declinazioni della sicurezza pubblica*, fascicolo n. 7 - 8/2018, amministrativamente.com, dove si analizza la disciplina di riferimento, annotando l'esigenza di «una flessibilità nella gestione del rischio ed una "personalizzazione" delle misure in relazione alle vulnerabilità rilevate in concreto», dovendo misurare i rischi, accettando le indicazioni e i limiti imposti dagli organi tecnici di controllo. In effetti, integra la contravvenzione, di cui all'art. 681 cod. pen., l'organizzazione di un pubblico spettacolo in violazione delle prescrizioni a tutela dell'incolumità pubblica, indicate dalla competente Commissione tecnica di vigilanza, nel caso in cui le stesse siano state recepite e trasfuse nella licenza rilasciata dall'Autorità di pubblica sicurezza, Cass. pen., sez. I, 5 ottobre 2023, n. 40678, *idem* sez. III, 11 dicembre 2018, n. 55361.

particolari, che richiedano un *quid pluris* in termini di misure precauzionali potrà richiedersi l'analisi e la valutazione in sede di Comitato Provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Prima degli eventi si dovrà verificare (in modo scrupoloso) il rispetto delle misure di sicurezza a tutela di ogni rischio, rendendo necessario fornire agli operatori (gli organizzatori) indicazioni operative per approntare un sistema in grado di rendere le manifestazioni il più possibile rispettose delle norme, dell'ambiente, della vita delle persone (la c.d. sicurezza integrata del modello organizzativo, ovvero di prevenzione collaborativa flessibile), potendo segnalare alla Prefettura ogni criticità: il mancato rispetto delle procedure prescritte non consente lo svolgimento degli eventi.

Il "sistema sicurezza" postula, alla luce del quadro normativo e dell'esperienza pratica, un metodo dell'"*approccio flessibile*", che esige un'analisi preliminare dello specifico contesto e dei potenziali rischi (seppure in via astratta ma ancorati al precedente), con una valutazione concreta - caso per caso - non standardizzata, ma calata sull'effettiva esigenza rapportata ad una "*strategia unitaria*" dei diversi livelli di gestione territoriale della sicurezza: un osservatorio privilegiato che valuti il singolo evento con un'"*organizzazione integrata*", fuori dagli strumenti e ambiti locali (una vera aderenza delle Forze di Polizia, da quella Locale a quella dello Stato), estesi all'esterno e all'interno del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza, luogo capace di cogliere le tematiche in una visione allargata di "sicurezza" nelle sue componenti di *security* e *safety*<sup>5</sup>.

La "*sicurezza integrata*" si realizza, dunque, attraverso il coordinamento dei soggetti istituzionali interessati (un rapporto di collaborazione sinergico interistituzionale) Prefetto, Sindaco, Questore, Comandante dei VVFF e PM, ognuno nell'ambito delle proprie competenze e funzioni, dando impulso alla collaborazione tra le Forze di polizia e la Polizia locale, in occasione di eventi e manifestazioni, momento di espansione e promozione delle attività culturali e turistiche.

## **SCHEMA DI CIRCOLARE SULLE MISURE DI SAFETY NELLA GESTIONE INTEGRATA DELLE PUBBLICHE MANIFESTAZIONI. ADEMPIMENTI A CARICO DEI SOGGETTI ORGANIZZATORI**

A seguito degli incidenti verificatisi nell'anno 2017 a Torino in occasione della proiezione della finale di *Champions League*, sono state emanate le SEGUENTI CIRCOLARI E LINEE GUIDA PER LA GESTIONE DELLE MANIFESTAZIONI IN LUOGO APERTO AL PUBBLICO:

### DISCIPLINA DI RIFERIMENTO

- DMI 19 agosto 1996, *Approvazione della regola tecnica di prevenzione incendi per la progettazione, costruzione ed esercizio dei locali di intrattenimento e di pubblico spettacolo*;
- DMI 18 marzo 1996, *Norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi*;
- D.Lgs. n. 222 del 25 novembre 2016, n. 222, *Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. SCIA 2)*;

---

<sup>5</sup> ABBATE, *La gestione degli eventi tra "approccio flessibile" e "organizzazione integrata"*, Il vigilante urbano, 2017, n. 10, pag. 7, si affronta il tema che va dalla condivisione «di informazioni e pratiche operative tra i diversi soggetti istituzionali presenti sul territorio, alla cooperazione tra tutti gli operatori di polizia quale indispensabile presupposto per garantire un'efficace opera di prevenzione nella sicurezza di eventi».

- la circolare n. 555/OP/00019917 del 7 giugno 2017 del Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza;
- la circolare n. 001146 del 19 giugno 2017 del Capo Dipartimento dei Vigili del Fuoco e n. 0009925 del 20 luglio 2017;
- la direttiva n. 1001/110(10) del 28 luglio 2017 del Capo di Gabinetto del Ministro dell'Interno;
- la circolare del Capo di Gabinetto del Ministro Interno, n. 11001/1/110/(10) del 18 luglio 2018.

### COMUNICAZIONE AL QUESTORE

L'art. 18 e 25 del RD 18 giugno 1931, n. 773, *Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*, stabilisce che «*I promotori di una riunione in luogo pubblico o aperto al pubblico*»<sup>6</sup>, ovvero «*chi promuove o dirige funzioni, cerimonie o pratiche religiose fuori dei luoghi destinati al culto, ovvero processioni ecclesiastiche o civili nelle pubbliche vie*» devono darne avviso, almeno tre giorni prima, al Questore<sup>7</sup>, stabilendo che «*è considerata pubblica anche una riunione, che, sebbene indetta in forma privata, tuttavia per il luogo in cui sarà tenuta, o per il numero delle persone che dovranno intervenire, o per lo scopo o l'oggetto di essa, ha carattere di riunione non privata*».

### LE MISURE DI SAFETY E SECURITY

Le disposizioni precisano che tutte le manifestazioni devono essere considerate e messe in opera MISURE DI SAFETY E DI SECURITY intendendo:

LE PRIME come l'insieme degli accorgimenti e delle azioni preventive atte a tutelare l'incolumità delle persone;

LE SECONDE, tutte le disposizioni che riguardano la sicurezza pubblica dei luoghi dove avvengono gli eventi: entrambi gli aspetti devono necessariamente integrarsi tra di loro, partendo da una base informativa fornita dai singoli organizzatori nel momento in cui inoltrano l'istanza e/o la comunicazione per la realizzazione della manifestazione.

---

<sup>6</sup> Con riferimento alla distinzione tra «*luogo pubblico, aperto al pubblico e privato*», le sez. Unite della Cassazione, con la sentenza del 31 marzo 1951, chiarirono che «*la riunione è in un luogo pubblico ove si tenga in luogo (piazza, strada) su cui ogni persona può liberamente transitare e trattenersi senza che occorra in via normale il permesso dell'autorità; è in luogo aperto al pubblico ove si tenga in luogo chiuso (cinema, teatro) ove l'accesso anche se subordinato ad apposito biglietto d'ingresso è consentito ad un numero indeterminato di persone; ed è privata, se si tenga in luogo chiuso con la limitazione dell'accesso a persone già nominativamente determinate*», mentre la dottrina si sofferma sul concetto di utilizzazione del luogo da parte della generalità dei cittadini, senza distinguere la proprietà pubblica o privata, valorizzando il suo utilizzo «*da una parte indeterminata di soggetti, senza che il titolare eserciti lo ius admittendi e lo ius prohibendi*», CIANNAMEA, *Libertà di riunione e possibili limitazioni. Con uno sguardo al Decreto Minniti e alla direttiva del Ministero dell'Interno sulle manifestazioni urbane*, 2017, n. 10, giurisprudenzapenale.com, pag. 5.

<sup>7</sup> Ai fini della configurabilità del reato di omesso previo avviso al Questore, di cui all'art 18 TULPS, risponde come promotore di una riunione in luogo pubblico o di un corteo per le pubbliche vie non soltanto chi progetta, indice, promuove e organizza la manifestazione, ma anche chi collabora alla realizzazione pratica e al buon esito della stessa, partecipando alla fase preparatoria, Cass. pen., sez. I, 11 dicembre 2020, n. 35493. In questa collocazione ben può essere ritenuto «*promotore*» il soggetto che durante il corteo, provveda, con il megafono, a «*gridare le ragioni della manifestazione*», impartendo ai partecipanti istruzioni, prendendo i contatti con gli agenti operanti sul posto per concordare il successivo svolgimento, e rilasciando interviste in nome del gruppo ai giornalisti presenti, Cass. pen., sez. II, 2 novembre 2017, n. 50109.

Le misure di:

- *SECURITY* rientrano nel campo delle competenze della Commissione di Vigilanza sui luoghi e locali di pubblico spettacolo;
- *SAFETY* sono applicabili alle manifestazioni di ogni genere e di qualsiasi natura, indipendentemente dal numero delle persone partecipanti, compresi gli eventi dove non vi è la competenza della Commissione Comunale di Vigilanza.

#### MODALITÀ E TEMPI DI PRESENTAZIONE RICHIESTA DI MANIFESTAZIONE

Le misure di SAFETY devono essere valutate e predisposte dall'organizzatore della manifestazione che, in definitiva, deve effettuare un esame del quadro complessivo dei potenziali rischi (livello BASSO/MEDIO/ELEVATO), individuare le relative vulnerabilità e indicare le ipotetiche soluzioni: le indicazioni devono tradursi in un piano di emergenza e di evacuazione da depositare al momento della domanda/comunicazione.

Ne consegue che tutta la documentazione, da intendersi anche la relazione previsionale di impatto acustico, deve giungere a ... (*indicare soggetto*) con congruo anticipo, ed in ogni caso almeno ... (*indicare*) dall'evento, pena la mancata autorizzazione esigendo un'istruttoria collaborativa.

In ogni caso, dovranno essere assicurati frequenti e accurate ispezioni, bonifiche delle aree con personale specializzato e adeguate apparecchiature tecnologiche, individuate fasce di rispetto e prefiltraggio per consentire controlli mirati sulle persone, sensibilizzazione degli operatori favorendo un elevato e costante livello di attenzione (in relazione al numero presunto di partecipanti all'evento) da parte delle Forze dell'ordine, in prima linea con il coordinamento del Comando della Polizia Locale.

#### LIVELLO DI RISCHIO SAFETY

Richiamando la disciplina CITATA NELLE PREMESSE reperibile ... (*indicare link*) ad ogni livello di rischio vi sono le specifiche disposizioni, elencate in modo esemplificativo nei principali adempimenti in relazione al rischio BASSO e MEDIO.

Qualsiasi manifestazione con più di 10.000 partecipanti rientra nel profilo del rischio ELEVATO.

#### RISCHIO BASSO

Relazione illustrativa e progetto della manifestazione con planimetrie quotate a firma di un tecnico abilitato.

Devono essere assicurati i requisiti di accessibilità dei mezzi di soccorso ad una distanza dagli accessi della manifestazione non superiore a ... metri.

Va definita la capienza dello spazio destinato agli spettatori e va indicata la dotazione di un congruo numero di mezzi portatili di estinzione (estintori).

La redazione del PIANO DI EMERGENZA E DI EVACUAZIONE dovrà riportare, oltre a una rappresentazione cartografica:

- 1) l'individuazione di un soggetto responsabile della sicurezza dell'evento, tra gli organizzatori, con indicazione dei recapiti *cell/e-mail/pec/indirizzo*;
- 2) le azioni da mettere in atto in caso d'emergenza, tenendo conto degli eventi incidentali/imprevisti ipotizzati nella valutazione dei rischi;
- 3) le procedure per l'evacuazione dal luogo della manifestazione, nonché le disposizioni per richiedere l'intervento degli enti preposti al soccorso;
- 4) specifiche misure per le persone diversamente abili o con esigenze di supporto o accompagnamento;

5) sistema di diffusione sonora anche con strumenti portatili (tipo megafono per la comunicazione), in tempo reale, con gli spettatori per fornire indicazioni sui comportamenti da adottare finalizzati al superamento delle criticità.

Dovrà essere previsto sull'area della manifestazione numero ... operatori addetti alla sicurezza con formazione per rischio d'incendio ELEVATO (affollamento fino a ... persone).

### RISCHIO MEDIO

Relazione illustrativa e progetto della manifestazione con planimetrie quotate a firma di un tecnico abilitato.

Devono essere assicurati i requisiti di accessibilità dei mezzi di soccorso all'interno dell'area della manifestazione nei casi che si realizzi all'aperto.

Deve essere predisposto un PIANO DI EMERGENZA ED EVACUAZIONE nel quale differenziare i percorsi di accesso e quelli di deflusso previa valutazione delle caratteristiche delle vie di allontanamento dell'area, con esatta indicazione delle vie di fuga anche con segnalazioni di tipo luminoso, per le manifestazioni che si tengono in orario serale.

Il PIANO D'EMERGENZA ED EVACUAZIONE dovrà riportare, oltre a una rappresentazione cartografica:

- 1) l'individuazione di un soggetto responsabile della sicurezza dell'evento, tra gli organizzatori, con indicazione dei recapiti *cell/e-mail/pec/indirizzo*;
- 2) le azioni da mettere in atto in caso d'emergenza tenendo conto degli eventi incidentali ipotizzati nella valutazione dei rischi;
- 3) le procedure per l'evacuazione dal luogo della manifestazione, indicazioni precise sulle c.d. via di fuga, con idonea cartellonistica, anche luminosa;
- 4) le disposizioni per richiedere l'intervento degli enti preposti al soccorso;
- 5) specifiche misure per le persone diversamente abili o con esigenze di supporto o accompagnamento;
- 6) suddivisione in settori dell'area di affollamento, in relazione all'estensione della stessa con previsione di corridoi centrali e perimetrali all'interno, per le eventuali emergenze ed interventi di soccorso;
- 7) segnalazione della presenza di ostacoli non immediatamente visibili in caso di aree affollate, specie tutto quando questi sono a ridosso dei varchi di allontanamento;
- 8) definita la capienza delle aree di svolgimento dell'evento e dello spazio destinato agli spettatori anche quando questo è ricavato su piazza o pubblica via e non sono previste apposite strutture per lo stazionamento del pubblico, tenuto conto dei parametri di densità di affollamento variabile tra ... e ... persone a mq. in funzione delle caratteristiche del sito, piazza o pubblica via interclusa da fabbricati o strutture o spazio completamente libero;
- 9) eseguita una mappatura degli idranti presenti nella zona dove si svolge l'evento, con specifico supporto segnaletico/cartellonistica;
- 10) segnalazione del tempo di intervento della squadra Vigili del Fuoco competenti per territorio, rilevando che comunque non dovrà essere superiore a ... minuti, precisando che nell'ipotesi in cui l'area dell'evento sia situata a una distanza tale che il tempo di percorrenza sia superiore a ... minuti dovrà essere prevista una risorsa idrica dedicata facendo ricorso a mezzi antincendio privati che dovranno sostare sul posto per tutta la durata dell'evento;

11) la presenza di un sistema di diffusione sonora di tipo ad autoparlanti alimentato da linea dedicata di sicurezza per la comunicazione, in tempo reale, con gli spettatori per fornire indicazioni sui comportamenti da adottare finalizzati al superamento delle criticità.

Nel caso vi siano previsioni di sovraffollamento o particolari criticità dovrà:

- essere predisposto un adeguato numero di varchi di accesso presidiati e, conseguentemente, potrà essere opportuno il ricorso ad un servizio esterno di sicurezza (può comprendere *buttafuori*, guardia particolare giurata (GpG), *hostess* e *stewart*)<sup>8</sup>, con la presenza dei gruppi di Protezione civile riconosciuti<sup>9</sup>;
- effettuare una valutazione preventiva sulla richiesta di provvedimenti di divieto di somministrazione e vendita di alcolici e altre bevande in bottiglie di vetro e lattine che possono costituire un pericolo per la pubblica incolumità.

In caso di affollamento fino a ... persone ... estintore ogni ... mq. di superficie da integrarsi con estintori carrellati da posizionare nell'area palco/scenografia.

Da ... e fino a ...persone dovrà essere previsto sull'area della manifestazione almeno ... operatori addetti alla sicurezza con formazione per rischio d'incendio ELEVATO, oltre una unità ogni ... persone.

---

<sup>8</sup> Cfr. Autorità Nazionale Anticorruzione, *Linee guida n. 10 recanti "Affidamento del servizio di vigilanza privata"*, Approvate con delibera del Consiglio dell'Autorità n. 462 del 23 maggio 2018. Vedi, i commi 7 e seguenti, dell'art. 3, della legge 15 luglio 2009, n. 94, *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*, dove dopo aver richiamato i limiti previsti dall'articolo 134 del TULPS viene «*autorizzato l'impiego di personale addetto ai servizi (iscritto in apposito registro tenuto dalle prefetture) di controllo delle attività di intrattenimento e di spettacolo in luoghi aperti al pubblico o in pubblici esercizi, anche a tutela dell'incolumità dei presenti*», precisando che l'espletamento del servizio non comporta l'attribuzione di pubbliche qualifiche e non può essere fatto uso di armi, di oggetti atti ad offendere e di qualunque strumento di coazione fisica, con l'avvertenza che quando si intenda «*avvalersi degli addetti ai servizi di controllo*» devono essere individuati tra gli iscritti nell'elenco, «*dandone preventiva comunicazione al prefetto*». In effetti, l'iscrizione nell'elenco prefettizio esige il controllo del necessario possesso dei requisiti di buona condotta emergenti dal richiamato contenuto nel decreto ministeriale di esecuzione (DMI 6 ottobre 2009, *Determinazione dei requisiti per l'iscrizione nell'elenco prefettizio del personale addetto ai servizi di controllo delle attività di intrattenimento e di spettacolo in luoghi aperti al pubblico o in pubblici esercizi, le modalità per la selezione e la formazione del personale, gli ambiti applicativi e il relativo impiego, di cui ai commi da 7 a 13 dell'articolo 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94*) ai requisiti generali previsti dall'art. 11 del TULPS, e costituisce oggetto di valutazione da parte dell'Autorità prefettizia, TAR Campania, Napoli, sez. V, 3 febbraio 2022, n. 764. Vedi, anche DMI, 13 agosto 2019, *Modifica del decreto 8 agosto 2007, recante «Organizzazione e servizio degli steward negli impianti sportivi*».

<sup>9</sup> Cfr. Dipartimento della protezione civile, circolare n. 45427 del 6 agosto 2018, *Manifestazioni pubbliche: precisazioni sull'attivazione e l'impiego del volontariato di protezione civile*, la quale riferisce che in caso di manifestazioni pubbliche, genericamente intese, l'impiego del volontariato organizzato di protezione civile (VOPC) può essere previsto esclusivamente per svolgere attività di natura organizzativa e di assistenza alla popolazione, senza tuttavia mai interferire con l'approntamento e l'attuazione dei servizi che attengono alle competenze della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, precisando che nelle manifestazioni pubbliche si dovrà operare nel quadro delle indicazioni impartite dalla Direttiva del Gabinetto del Ministero dell'Interno n. 11001/1/110/(10) del 18 luglio 2018 che ha riassunto le precedenti indicazioni impartite dal citato Ministero, definendo «*modelli organizzativi e procedurali per garantire alti livelli di sicurezza in occasione di manifestazioni pubbliche*».

I mezzi di soccorso dovranno essere garantiti nei seguenti casi ... (ossia, l'assistenza sanitaria, o servizio di emergenza) che dovrà essere adeguato e a carico degli organizzatori, con aree e punti di primo intervento<sup>10</sup>.

#### CAPIENZA E SCIA:

Il comma 2, dell'art. 141 del RD n. 635/1940 stabilisce «*Per i locali e gli impianti con capienza complessiva pari o inferiore a 200 persone il parere, le verifiche e gli accertamenti di cui al primo comma (della commissione di vigilanza)*<sup>11</sup> sono sostituiti, ferme restando le disposizioni sanitarie vigenti, da una relazione tecnica di un professionista iscritto nell'albo degli ingegneri o nell'albo degli architetti o nell'albo dei periti industriali o nell'albo dei geometri che attesta la rispondenza del locale o dell'impianto alle regole tecniche stabilite con decreto del Ministro dell'interno».

Il TULPS all'art. 68 prevede: «*Senza licenza del Questore non si possono dare in luogo pubblico o aperto o esposto, al pubblico, accademie, feste da ballo, corse di cavalli, nè altri simili spettacoli o trattenimenti, e non si possono aprire o esercitare circoli, scuole di ballo e sale pubbliche di audizione. Per eventi fino ad un massimo di 200 partecipanti e che si svolgono entro le ore 24 del giorno di inizio, la licenza è sostituita dalla segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, presentata allo sportello unico per le attività produttive o ufficio analogo*»;

Nella Risoluzione n. 133759 del 6 aprile 2017, ad oggetto: *D.Lgs. 25 novembre 2016, n. 222 di attuazione della delega contenuta nell'articolo 5 della Legge n. 124/2015, c.s. "Legge Madia", in materia di riordino del sistema delle autorizzazioni amministrative – Quesiti in materia di regime delle attività di intrattenimento e pubblico spettacolo*, del Ministero dello Sviluppo Economico si riporta il contenuto della nota del Ministero dell'Interno n. 557/PAS/U/004683 del 23 marzo 2017, con la quale l'Amministrazione fornisce indicazioni in materia di pubblici spettacoli e intrattenimenti, stante l'entrata in vigore del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222, con riferimento al numero di persone presenti e alle ore giorno, citando le Tabelle allegate al d.lgs. n. 222/2016.

Il parere della Commissione comunale di vigilanza (o quella provinciale in caso di mancata costituzione) è richiesto quando l'evento supera le 200 persone (da 201 a 5.000 per aree e 201 a 1.300 per locali), mentre quella provinciale per eventi superiori a limiti di quella precedente: nelle Linee Guida, allegate alle circolari del Ministero dell'Interno, vengono fornite puntuali indicazioni, comprese le metrature per la suddivisione degli spazi/aree, del percorso di afflusso/deflusso/vie di esodo di persone/pubblico e mezzi di soccorso, capienze

---

<sup>10</sup> Cfr. l'Accordo tra Governo, Regioni, PP.AA, AA.LL, sulle «*Linee di indirizzo sull'organizzazione dei soccorsi sanitari negli eventi e nelle manifestazioni programmate*» del 5 agosto 2014, Rep. atti n. 91, dove sono state affrontate le questioni attinenti alla salvaguardia della sicurezza (*safety*) negli eventi attraverso la predisposizione di un'adeguata organizzazione sanitaria per garantire, in caso di necessità, un immediato intervento, richiamandosi, altresì, al metodo maggiormente conosciuto e attualmente ufficializzato in Italia è il c.d. *Algoritmo di Maurer*, che stabilisce in base ai valori assegnati le inclinazioni al rischio fornendo come risultato il punteggio del rischio complessivo (molto basso/molto basso/moderato/elevato/molto elevato).

<sup>11</sup> La sua azione, stante la natura di collegio perfetto, deve svolgersi nella completezza dei suoi componenti e nella medesima composizione sia in sede di parere, anche imponendo specifiche prescrizioni tecniche per il rilascio del definitivo parere di competenza, sia in sede di sopralluogo e in seduta valutativa. Ne consegue che l'assenza della rappresentanza della locale USL, presente, nel primo sopralluogo in cui la Commissione ha imposto specifiche prescrizioni tecniche per il rilascio del definitivo parere, nella successiva fase procedimentale di verifica del corretto adempimento alle prescrizioni imposte (che costituiscono condizione per l'attestazione di agibilità e sicurezza dei locali), determinando violazione dell'art. 141, ultimo comma, del R.D. n. 635/1940 (ove è stabilito che il parere della Commissione è dato per iscritto con l'intervento di tutti i componenti), vizia il parere in tal modo espresso, Cons. Stato, sez. VI, 21 maggio 2009, n. 3118.

superiori a 10.000 persone, servizio vigilanza/antincendio/VVFF, segnaletica di sicurezza (conforme al d.lgs. n. 81/2008).

Per le modalità della richiesta, si rinvia alla Tabella allegata al d.lgs. n. 222 del 25 novembre 2016 n. 222 (punto 5, *Attività di spettacolo o intrattenimento*, dal n. 77 ss.), avendo cura di coordinare la disciplina con il sopraggiunto sistema di sicurezza integrato, secondo quanto previsto dal DL 20 febbraio 2017, n. 14, *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*, convertito con modificazioni dalla legge n. 48 del 18 aprile 2017.

## **SCHEMA DI DISPOSIZIONI DI CARATTERE GENERALE PER LA REALIZZAZIONE DI MANIFESTAZIONI TEMPORANEE**

Per manifestazioni temporanee si intendono spettacoli e manifestazioni quali concerti, sagre, feste rionali ecc., che si svolgono in determinato periodo, con una data di inizio e fine.

### PRIMA DI INIZIARE LA MANIFESTAZIONE TEMPORANEA DEVONO ESSERE VALUTATI I SEGUENTI REQUISITI OGGETTIVI:

- ogni pubblica manifestazione deve essere preventivamente autorizzata dall'Amministrazione Comunale e la realizzazione di manifestazioni all'aperto (vie, piazze) può essere soggetta al rilascio della licenza prevista dall'articolo 68 del TULPS e comunque dell'agibilità ai sensi dell'articolo 80 del TULPS;
- avere la disponibilità dell'immobile e delle aree libere destinate allo sfollamento;
- nel caso di utilizzo di strutture quali tribune o sedie, o nel caso che la manifestazione si svolga in uno spazio chiuso occorre il parere di agibilità, ai sensi dell'articolo 80 del TULPS;
- se la manifestazione si svolge in uno spazio aperto (piazza o area urbana) e viene installata una struttura (palco o pedana) occorre la dichiarazione di corretto montaggio e la dichiarazione di regolare esecuzione dell'impianto elettrico, a firma di un tecnico abilitato;
- se si tratta di un allestimento temporaneo che si ripete senza nulla modificare e per il quale la Commissione comunale ha già concesso l'agibilità in data non anteriore a ... anni, è sufficiente dichiarare, nella dichiarazione autocertificativa che per la manifestazione verranno utilizzati, collocandoli nella medesima posizione, gli stessi impianti, attrezzature, dotazioni di sicurezza e modalità di impiego di quelli autorizzati con la precedente agibilità e relazione tecnica allegata, nonché con le prescrizioni in essa imposte (è necessario richiamare i numeri di protocollo e il soggetto responsabile);
- se è previsto l'utilizzo di strumenti e/o impianti per la diffusione della musica o comunque di sorgenti rumorose, è necessario prevedere una serie di accorgimenti per minimizzare l'impatto acustico verso i ricettori circostanti, con l'esigenza di provvedere alla certificazione di previsione di impatto acustico e se del caso alla richiesta per l'ottenimento della deroga al superamento dei limiti di rumorosità (precisare l'orario di inizio e fine, ovvero oltre le ore 24) nel rispetto della disciplina di cui all'art. 8, *Disposizioni in materia di impatto acustico*, della legge 26 ottobre 1995, n. 447, *Legge quadro sull'inquinamento acustico*;
- nel caso di spettacoli pirotecnici si dovrà attivare preventivamente la richiesta licenza per accensione fuochi d'artificio o spettacolo pirotecnico, ai sensi dell'art. 57 del TULPS, questo in relazione alla destinazione dell'area di intervento se sottoposta a vincolo richiedendo, nei casi stabiliti dalla legge la Valutazione di Incidenza Ambientale (VInCA);

### QUALI SONO I PROCEDIMENTI DA ATTIVARE PER LE MANIFESTAZIONI TEMPORANEE DI PUBBLICO SPETTACOLO:

Gli organizzatori dovranno essere in possesso, se del caso, dell'autorizzazione di cui all'art. 68 del TULPS, da ottenere attraverso l'inoltro al portale ... (ad es. "Impresa in un giorno") al seguente URL ..., con apposita istanza secondo il seguente schema, utilizzando la specifica indicazione relativa alla tipologia di intervento che si intende svolgere:

- a) SCIA per manifestazioni temporanee di pubblico spettacolo o intrattenimento (*che si svolgono entro le ore ... del giorno di inizio e con un numero di partecipanti non superiore a ...*);
- b) SCIA per manifestazioni periodiche in possesso di agibilità rilasciata in data NON anteriore a ... anni (*che si svolgono entro le ore ... del giorno di inizio e con un numero di partecipanti non superiore a ...*);
- c) richiedere:
  - la licenza temporanea per manifestazioni non soggette alla disciplina, di cui all'art. 80 del TULPS (*che si svolgono oltre le ore ... del giorno di inizio e/o con un numero di partecipanti superiore/inferiore a ...*);
  - la licenza temporanea per spettacoli o intrattenimenti con capienza inferiore o pari/superiore a ... persone (*che si svolgono oltre le ore ...del giorno di inizio*);
  - la licenza temporanea per manifestazioni periodiche in possesso di agibilità rilasciata in data NON anteriore a ... anni (*che si svolgono entro le ore ... del giorno di inizio e con un numero di partecipanti superiore/inferiore a ...*);
- d) essere in possesso dell'agibilità per locali di pubblico spettacolo, di cui all'art. 80 del TULPS;
- e) essere in possesso del certificato di prevenzione incendi rilasciato dal Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco per locali con capienza superiore a ... persone o per le altre previsioni contenute nel DPR 151/2011;
- f) valutazione previsionale di impatto acustico al momento della richiesta di organizzazione dell'evento riferita a tutta la manifestazione. Nelle manifestazioni dove non vi sono eventi musicali o che gli stessi presentino un basso impatto acustico qualora l'organizzatore ritenga che la rumorosità complessiva rientri nei limiti fissati dal regolamento è possibile presentare la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà (ex art.8, comma 5 della legge n. 447/95) relativa alla previsione di impatto acustico. In tutti gli altri casi è necessario presentare la relazione previsionale di impatto acustico. Gli organizzatori dovranno presentare un'unica relazione comprensiva sia dell'indagine relativa alle proprie strutture che quella relativa agli eventi musicali che potranno essere recuperate direttamente dai gruppi musicali stessi. Il tecnico competente in acustica può avvalersi della valutazione delle deroghe previste. Dovrà essere precisato l'orario di inizio e fine, ovvero oltre le ore 24;
- g) ove sia prevista la somministrazione di alimenti e bevande, inoltrare attraverso il portale dedicato ... (*riportare link*) apposita segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) secondo il seguente schema:
  - in caso di prima manifestazione è sempre necessario produrre apposita SCIA per l'esercizio di somministrazione temporanea di alimenti e bevande, oltre alla notifica ai fini della registrazione, ai sensi dell'art. 6, *Controlli ufficiali, registrazione e riconoscimento*, del Regolamento CE n.852/2004 sull'igiene dei prodotti alimentari;
  - in caso di manifestazione ripetitiva con modifiche alla tipologia di attività è sempre necessario produrre apposita SCIA per l'esercizio di somministrazione temporanea di alimenti e bevande, oltre all'aggiornamento della notifica ai fini della registrazione, ai sensi dell'art. 6 del Regolamento CE n.852/2004;
  - in caso di manifestazione ripetitiva senza modifiche alla tipologia di attività è sempre necessario produrre apposita SCIA l'esercizio di somministrazione temporanea di alimenti e bevande, oltre alla comunicazione all'azienda sanitaria locale.

LA DOCUMENTAZIONE DA PRESENTARE UNITAMENTE ALLA RICHIESTA DI AUTORIZZAZIONE ALLO SVOLGIMENTO DI UNA MANIFESTAZIONE:

DOCUMENTAZIONE CHE GLI ORGANIZZATORI DEVONO POSSEDERE:

- nulla osta della Siae (quando previsto);
- certificato di agibilità Enpals (artisti, musicisti).

DOCUMENTAZIONE DA PRODURRE SEMPRE, IN CASO DI MANIFESTAZIONE SPORTIVA O DI PUBBLICO SPETTACOLO IN LOCALI O AREE ATTREZZATE ANCHE NEL CASO DI MANIFESTAZIONE CON ESCLUSIVA SOMMINISTRAZIONE DI ALIMENTI E BEVANDE:

- programma delle manifestazioni e dimostrazione della disponibilità dei locali ed aree pubbliche;
- fotocopia del documento di identità del richiedente;
- planimetria in adeguata scala rappresentante l'area occupata dalla installazione e le aree adiacenti con indicazioni relative alla altimetria e alla destinazione degli edifici confinanti o prossimi, nonché delle aree limitrofe sino allo sbocco delle strade urbane adiacenti con le relative sezioni stradali;
- piante e sezioni in adeguata scala rappresentanti i diversi livelli dell'installazione, la disposizione ed il numero dei posti, le installazioni ed impianti previsti (uscite di sicurezza, servizi igienici, impianto di riscaldamento con ubicazione della centrale termica impianto di areazione e condizionamento, impianto antincendio, presenza di bombole GPL);
- relazione tecnica generale, a firmata da tecnico abilitato, attestante la rispondenza dell'attività alle specifiche disposizioni tecniche di prevenzioni incendi, indicando tra l'altro:
  - a) accesso all'area;
  - b) numero massimo delle persone ospitabili;
  - c) servizi igienici con riferimento anche a quelli disponibili per persone diversamente abili; capacità di deflusso. (larghezza e altezza libere e caratteristiche delle uscite di sicurezza e dei percorsi d'esodo fino alla pubblica via);
  - d) misura alzate e pedate delle scale d'esodo;
  - e) tipo delle strutture, dei materiali di rivestimento e degli arredi in relazione alla loro resistenza al fuoco e relativa certificazione in conformità alle vigenti normative; distribuzione dei posti a sedere;
  - f) grado di illuminamento di sicurezza;
  - g) descrizione funzionale degli eventuali impianti tecnologici ed impianto elettrico accompagnata da eventuali disegni di progetto;
  - h) dispositivi antincendio previsti; segnaletica di sicurezza;
- progetto di massima degli impianti elettrici, redatto da un professionista iscritto ad un albo professionale nell'ambito delle proprie competenze di legge, composto da: relazione tecnica, relativa all'impianto di distribuzione dell'energia elettrica; schema elettrico generale unifilare - preferibilmente a blocchi, dimensionato in ogni componente; schemi e piani di installazione, tabelle dotazioni impiantistiche, disegni planimetrici; relazione tecnica degli impianti di messa a terra; relazione tecnica degli impianti di protezione dalle scariche atmosferiche;

- piano di emergenza e gestione della sicurezza con individuazione della squadra addetta all'emergenza.

DOCUMENTAZIONE DA PRODURRE IN CASO DI MANIFESTAZIONE ALL'APERTO SENZA SEDIE O ALTRE OPERE DI CONTENIMENTO DEL PUBBLICO: planimetria in scala riportante la distribuzione delle varie attività ed attrezzature nell'ambito della manifestazione.

DOCUMENTI DA ALLEGARE IN SEDE DI SOPRALLUOGO DI VERIFICA, E COMUNQUE PRIMA DELL'INIZIO DELLA MANIFESTAZIONE:

- dichiarazione di conformità degli impianti rilasciata da tecnico abilitato, comprensiva di riferimenti al progetto, relazione sulla tipologia dei materiali, dati identificativi rispondenza alla regola d'arte, copia del certificato di riconoscimento dei requisiti tecnico-professionali dell'installatore;
- dichiarazione di corretto montaggio delle strutture, tensostrutture, pedane, impalcature, carichi pendenti, etc. a firma dell'installatore, nonché dell'apprestamento e funzionalità dei dispositivi antincendio.

Per i pubblici esercizi (bar, ristorante, pizzeria, osteria etc.) intendono effettuare nelle aree di pertinenza dell'attività, piccoli trattenimenti o spettacoli senza ballo, esercitati a supporto dell'attività principale, sino ad un massimo di ... giorni complessivi all'anno, per pubblico esercizio deve essere inoltrata una delle seguenti istanze (*questo anche in relazione alla disciplina interna del singolo Comune*): nell'ipotesi di intrattenimento svolto in forma imprenditoriale, ovvero ove ricorrano una o più delle seguenti circostanze, pagamento di un biglietto di ingresso, oppure con aumento del prezzo delle consumazioni, oppure pubblicità dell'evento tale da comportare un elevato aumento di afflusso del pubblico rispetto alla normale capienza, oppure coinvolgimento diretto del pubblico, sarà necessaria sempre la verifica di agibilità prevista dall'articolo 80 del TULPS, solamente nell'ipotesi di capienza non superiore alle ... unità, potrà essere sostituita da una certificazione di un tecnico abilitato e iscritto all'albo (*cf. l'art. 68, comma 2, del TULPS*).

IN OGNI CASO, PER OGNI TIPOLOGIA DI MANIFESTAZIONE GLI ATTI, DOCUMENTI E RICHIESTE DOVRANNO ESSERE FIRMATI E PRESENTATI IN FORMA DIGITALE