

## SAFETY E SECURITY DAI GRANDI EVENTI AI LOCALI DI INTRATTENIMENTO. NORMATIVA DI RIFERIMENTO E BEST PRACTICES

I recenti tragici fatti di cronaca come il rogo di Capodanno a Crans Montana (CH) nella vicina Svizzera, oltre che una serie di grandi eventi nel nostro paese come l'appena concluso Giubileo della Speranza celebrato a Roma nel 2025 e le imminenti Olimpiadi invernali di Milano-Cortina, rendono di estrema attualità il tema di questo modesto contributo.

La differenza "dottrinale" tra i due concetti di safety e security, spesso impropriamente accomunate nel termine onnicomprensivo "sicurezza" potrebbe essere sinteticamente riassunta nella specificazione di "sicurezza passiva" nel primo caso (Safety) e "sicurezza attiva" (Security) nel secondo, anche se ovviamente le finalità cui tendono le attività relative ad entrambi gli ambiti è la medesima.

In senso lato quindi, partendo dalla considerazione che la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica sono un diritto garantito al cittadino (come ribadito nella sentenza nr.218/1988 della Corte Costituzionale "l'insieme dei beni giuridici fondamentali e quegli interessi pubblici primari sui quali, in base alla Costituzione e alle leggi ordinarie si regge l'ordinata e civile convivenza dei consociati nella comunità nazionale") occorre citare ora in materia l'articolo 17 della Costituzione e l'articolo 18 del TULPS (R.D. 773/1931)

L'articolo 17 della Costituzione enuncia il diritto di manifestazione, indicando altresì per gli organizzatori l'obbligo di preavviso all'autorità di p.s. per le manifestazioni in luogo pubblico; si badi che tale obbligo non sussisterebbe per manifestazioni ed eventi in luoghi "aperti al pubblico", anche se in tal senso la prassi è comunque opportunamente diffusa, spesso anche per il tramite degli uffici SUAP dei Comuni.

L'articolo 18 del TULPS infatti, quale corollario al diritto costituzionale di riunione, ancorché anteriore cronologicamente, impone l'obbligo del preavviso di tre giorni all'autorità di p.s. (termine ordinatorio e non perentorio, come spesso la giurisprudenza di merito ha sancito, riconoscendo addirittura assolto il suddetto obbligo mediante la semplice pubblicazione sul sito web ufficiale di enti, associazioni o movimenti politici e sindacali dell'evento che si intenda organizzare) con l'indicazione di luogo e orario dell'iniziativa ben definiti.

L'articolo 68 del TULPS regola invece i pubblici spettacoli e gli intrattenimenti (come concerti, manifestazioni sportive e folcloristiche) in luoghi aperti al pubblico,

prevedendo la licenza del Sindaco (prima del 1977 tale competenza era del Questore) entro il limite di 200 spettatori, sotto forma di SCIA-Segnalazione certificata di inizio attività- mediante il cosiddetto silenzio-assenso della P.A. in caso positivo. Oltre tale limite è necessaria la c.d. licenza di agibilità del sito, sia esso anche all'aperto o temporaneo (si pensi a eventi in occasione di feste patronali) rilasciata dalla Commissione tecnica comunale di Vigilanza ovvero dalla Commissione provinciale-prefettura sui locali di pubblico spettacolo ex articolo 80 TULPS.

Questo in estrema sintesi il quadro normativo di riferimento, cui va aggiunta per estensione ai locali di pubblico spettacolo, in quanto costituiscono comunque unità produttiva, l'applicazione del noto D.Lgs 81/2008 "Norme relative alla sicurezza sui luoghi di lavoro". Essendo comunque la norma un atto formale, di portata generale ed astratta, sarà poi in concreto la pratica, o meglio le c.d. best practices, frutto dell'esperienza pregressa, a dare attuazione sostanziale, mediante tutte le misure organizzative necessarie, al dettame legislativo.

La gestione dei "grandi eventi" viceversa, quali quelli ai quali nel nostro paese ormai siamo abituati ad assistere (ad esempio vertici internazionali di Capi di Stato, le solenni esequie di Papa Francesco a Roma la scorsa primavera, competizioni sportive e quant'altro il nostro paese possa essere tenuto ad ospitare, anche in relazione alla sua posizione economico-politica in un contesto internazionale problematico come quello attuale) esula invece dalla presente trattazione.

Basti dire che, in tal senso, le valutazioni circa le variegate misure organizzative che dovessero essere applicate sono necessariamente assunte nell'ambito del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica- presieduto dal Prefetto- con la partecipazione di tutti i partners istituzionali e/o privati coinvolti.

Va ricordata inoltre anche la possibilità di adozione di ordinanze di cui all'articolo 2 TULPS da parte del medesimo Prefetto per limitare ad esempio la stessa circolazione aerea in determinate circostanze (come previsto a Milano per i voli commerciali in occasione della cerimonia di inaugurazione delle Olimpiadi invernali il 6 febbraio 2026) piuttosto che all'impiego persino delle Forze armate, oltre che ovviamente delle Forze dell'ordine, per tutelare la sicurezza pubblica mediante la protezione da ipotetiche incursioni dei cd S.A.P.R.(Sistemi aeronautici a pilotaggio remoto, ossia i droni) data la situazione internazionale contingente.

Non va tralasciato infine il contributo che, onde poter delineare il profilo di rischio di determinati eventi in tal senso, possano fornire anche i Servizi di informazione per la sicurezza nazionale interno ed estero (AISI ed AISE).

Per tornare a parlare di manifestazioni ordinarie in luoghi pubblici o aperti al pubblico veniamo quindi ad esaminare meglio ora, per definire lo stato dell'arte, un importante elemento normativo in materia, costituito questa volta da una circolare -ossia quindi un atto amministrativo, di rango inferiore alla norma legislativa ma tuttavia fondamentale- ossia la circolare del Capo della Polizia-Direttore generale della pubblica sicurezza- vertice tecnico in materia del Ministero dell'Interno, del 7 giugno 2017. Tale circolare venne emanata all'indomani dei gravissimi fatti di Torino, allorché a causa dell'assembramento di oltre trentamila persone in piazza San Carlo, in occasione della proiezione su maxi schermi della finale di Champions League Juventus-Real Madrid, morirono a causa delle ferite riportate due donne durante la fase di panico collettivo dopo l'utilizzo di spray urticante da parte di una banda di giovani magrebini, e numerosi furono i feriti. La suddetta circolare (emanata dal prefetto Gabrielli, che in precedenza era stato anche direttore della Protezione Civile nazionale) definisce un modello organizzativo per la sicurezza delle manifestazioni pubbliche, stabilendo precise responsabilità in capo ad organizzatori, istituzioni e strutture di soccorso pubblico, dettagliando anche in particolare il rigoroso rispetto della capienza delle aree di svolgimento dell'evento, percorsi separati per accesso e deflusso al sito, piani di emergenza e di evacuazione, spazi di soccorso, adeguato numero di operatori formati in materia di safety, e sopralluoghi preventivi. In buona sostanza il principio ispiratore di tale circolare rimane quello per cui, fermo restando il principio in base al quale alla tutela della sicurezza pubblica/security debba provvedere lo Stato attraverso le sue articolazioni territoriali (Prefetture, Questure, Forze dell'ordine e Vigili del fuoco), anche i Comuni e soprattutto coloro i quali organizzino un evento pubblico debbano concorrere in una certa misura a creare e mantenere le condizioni di sicurezza passiva/safety, accollandosene i costi relativi, in ragione dei vantaggi economici, sociali e/o di immagine che da tale evento il privato ricava.

In tal senso l'esempio più evidente nel nostro paese rimane quello della gestione degli incontri calcistici professionistici, anche con caratteristiche "sui generis", data l'importanza e la rilevanza del fenomeno stesso. Allo scopo infatti di contrastare la degenerazione del tifo violento (quantomeno all'interno degli impianti sportivi) a partire da vent'anni fa, con i tre Decreti del Ministro dell'Interno del 6 giugno 2005 su impiantistica, biglietto nominativo e video

sorveglianza, e successivamente con il Decreto 8 agosto 2007-novellato il 13 agosto 2019- istitutivo degli Stewards, cambia radicalmente nel nostro paese l'approccio alla gestione complessiva degli spettacoli sportivi professionistici. In tal senso va aggiunta poi anche, sotto il profilo dell'attività di analisi del rischio

connesso a determinati incontri sportivi, ed alle relative specifiche misure da adottare, l'istituzione nel 1999 del noto Osservatorio nazionale sulle manifestazioni sportive che, mediante le sue periodiche Determinazioni (una sorta di invito in termini di diritto amministrativo), può suggerire nel caso di incontri classificati "a rischio" alla Federazione Giuoco Calcio ed alle autorità provinciali di p.s l'adozione di determinati provvedimenti, quali la limitazione o il divieto di vendita di biglietti per determinati settori dell'impianto o per determinate categorie di tifosi.

Ulteriore settore nell'ambito di questa breve panoramica è poi quello rappresentato dai locali di intrattenimento, anche se ormai fenomeni sociali e di costume quali la cosiddetta "movida" hanno di fatto esteso ad ogni città grande e piccola i potenziali rischi connessi agli assembramenti incontrollati di persone anche agli esercizi commerciali di semplice somministrazione di cibo e bevande (specie superalcolici e sovente in orari notturni). Appare superfluo ricordare quindi come in tema di tutela della c.d. Sicurezza urbana esista comunque anche la possibilità per i Sindaci di adottare specifiche ordinanze in base all'articolo 54 del TUEL (Testo

Unico Enti Locali), mentre dal Dicembre 2024 è stata contemplata la possibilità

con circolare del Ministro dell'Interno per i Prefetti di delimitare determinate aree

dei centri urbani, inibendo l'accesso a pregiudicati e persone destinatarie di misure di prevenzione personali (c.d. zone rosse), con ulteriore previsione di poter adottare tali provvedimenti anche alle stazioni ferroviarie, data la criticità di tali aree.

Riguardo ai locali pubblici invece, oltre al rigoroso rispetto di quanto previsto nelle licenze rilasciate rispettivamente per i trattenimenti e per i locali di pubblico spettacolo (articoli 68 ed 80 TULPS) il legislatore nel 2009 ha opportunamente introdotto nel nostro ordinamento con Legge 94 la figura professionale degli "Addetti ai servizi di controllo nei locali di intrattenimento" sulla falsariga di quanto previsto in precedenza con gli Stewards presso gli impianti sportivi, allo scopo appunto di innalzare il livello complessivo di sicurezza all'interno dei locali. Si pensi banalmente al semplice soccorso di una persona colta da malore per abuso di alcool, o ad un principio di incendio da parte di operatori come quelli menzionati.

Impianti di videosorveglianza all'interno ed all'esterno dei locali (nel rispetto comunque del Regolamento Generale sui Dati Personali-RGPD della U.E del

2016), controlli delle strutture da parte delle Forze dell'Ordine, con la possibilità di sospensione della licenza in caso di abusi o di irregolarità riscontrate, presenza di operatori qualificati in materia di safety, rispetto delle misure indicate nel Documento di valutazione del Rischio ai sensi del D.Lgs 81/2008 costituiscono l'insieme delle misure previste.

Si può ritenere che in conclusione le misure richiamate, abbinate alle opportune valutazioni ed all'esperienza di amministratori ed autorità del territorio, producano il rispetto della sicurezza in senso complessivo che, aldilà degli echi di cronaca

e di strumentalizzazioni politiche, costituisce un valore civile, oltre che un valore

costituzionalmente garantito che la collettività deve costantemente tutelare.

Filippo Guglielmino Dirigente Generale a r. Polizia di Stato