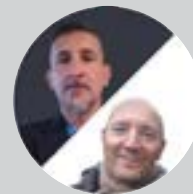


Sovraffollamento nei locali pubblici

Profili giuridici, responsabilità e nuove prospettive di sicurezza

di Marco Vitelli [*] e Andrea Nevi [**]



Il tema del sovraffollamento nei locali pubblici si colloca al crocevia tra diritto della sicurezza pubblica, prevenzione incendi e tutela della salute nei luoghi di lavoro. La crescente frequenza di eventi ad alta concentrazione di pubblico, unita alla trasformazione funzionale di molti esercizi commerciali, ha reso tale fenomeno particolarmente rilevante sotto il profilo giuridico.

I recenti episodi di cronaca, tra cui la tragedia di capodanno a Crans Montana, quella della discoteca Lanterna Azzurra, o, a titolo di esempio gli interventi prevenzionistici in cui sono state trovate molte più persone di quante ne potessero accogliere locali di intrattenimento (a Bari 500 persone per un locale da 200, a Roma una discoteca con 380 persone a fronte delle 120 previste dalla capacità ricettiva) evidenziano quanto urgente sia intervenire in termini di sicurezza di lavoratrici e lavoratori e degli avventori.

Il sovraffollamento non rappresenta una mera irregolarità amministrativa, bensì una condizione idonea a determinare eventi lesivi di estrema gravità, potrebbe essere definita una vera e propria mancanza di tutela e di umanità, e per questo non possiamo esimerci da impostare una riflessione sulla tenuta del sistema normativo vigente e sulla sua concreta applicazione.

Va da sé che ci troviamo di fronte ad un sistema complesso, in cui si intrecciano dal punto di vista normativo una pluralità di fonti.

Il tema del sovraffollamento nei locali pubblici si colloca tra diritto della sicurezza pubblica, prevenzione incendi, e tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

La crescente frequenza di eventi ad alta concentrazione di pubblico come quelli citati (solo a titolo esemplificativo), unita alla trasformazione funzionale di molti esercizi commerciali, spesso artificiosa, ha reso tale fenomeno particolarmente rilevante sotto il profilo della tutela della sicurezza pubblica.

Sotto il profilo tecnico, il sovraffollamento si configura non solo nel superamento della capienza autorizzata, ma anche di compromissione dell'efficacia delle misure di sicurezza predisposte.

La rilevanza giuridica del fenomeno si manifesta sotto vari profili:



- violazione delle condizioni di licenza, con conseguenti sanzioni amministrative;
- inosservanza delle norme antincendio, con possibile rilevanza penale;
- responsabilità civile per danni cagionati agli avventori;
- responsabilità penale in caso di eventi lesivi (lesioni o omicidio colposo).

In tale prospettiva, il sovraffollamento opera quale fattore moltiplicatore del rischio, incidendo sulla probabilità e sulla gravità delle conseguenze di un evento dannoso.

Dicevamo che un problema collaterale emerge dalla progressiva trasformazione, senza le dovute richieste e pertanto le necessarie autorizzazioni, di bar, centri sportivi e ristoranti in luoghi di intrattenimento danzante o musicale.

Tale fenomeno pone delicati problemi di qualificazione giuridica: se l'attività di intrattenimento assume carattere prevalente, il locale deve essere assoggettato alla disciplina dei pubblici spettacoli, con conseguente applicazione di standard più rigorosi in materia di sicurezza.

La mancata riqualificazione formale comporta, nella prassi, una sottostima del rischio e un'applicazione attenuata delle prescrizioni normative, favorendo situazioni di sovraffollamento non adeguatamente controllate.

Il sovraffollamento impatta nel ruolo di causa determinante nella determinazione di eventi catastrofici, incidendo:

- ostruzione delle vie di fuga;
- incremento del carico di incendio;
- panico collettivo;
- difficoltà nei soccorsi.

Eppure, il quadro normativo che ne dovrebbe contingentare il perimetro di rischio ed esaltare le buone prassi è piuttosto esaustivo.

Il primo riferimento normativo è costituito dal TULPS (R.D. 773/1931), in particolare:

- Art. 68 e 69 TULPS: disciplinano l'autorizzazione per pubblici spettacoli e trattenimenti;
- Art. 80 TULPS: impone la verifica di agibilità dei locali, subordinata alla sicurezza strutturale e impiantistica.

Anche nei casi di regime semplificato (SCIA per eventi fino a 200 persone), resta obbligatorio l'accertamento delle condizioni di sicurezza.

Il dato centrale è che la capienza autorizzata non è un elemento formale, ma un limite giuridico vincolante.

Dal punto di vista della prevenzione incendi abbiamo a disposizione più fonti:

- D.M. 19 agosto 1996: regola tecnica per locali di pubblico spettacolo;
- D.P.R. 151/2011: disciplina i procedimenti di prevenzione incendi;
- D.M. 2 settembre 2021 e D.M. 3 settembre 2021: gestione dell'emergenza e "Codice di prevenzione incendi".
- D.M. 22 novembre 2022, in vigore dal 1° gennaio 2023 ha introdotto il capitolo V.15 (attività di intrattenimento e di spettacolo a carattere pubblico) della sezione V dell'allegato 1 al D.M. 3 agosto 2015, estendendo il campo di applicazione del codice ai locali di spettacolo e di trattenimento di cui all'attività n. 65

La recente Circolare del Ministero dell'Interno del 15 gennaio 2026 (prot. 674) ha ribadito che la sicurezza deve essere valutata in base alle condizioni reali di esercizio, con particolare attenzione a:

- affollamento effettivo;
- vie di esodo;
- materiali e impianti presenti.

Infine, ma non per ordine di importanza, il sovraffollamento incide direttamente anche sulla sicurezza dei lavoratori. E' bene ricordare quindi che il datore di lavoro è tenuto a:

- valutare tutti i rischi (incluso quello derivante dall'eccesso di pubblico);
- predisporre un Documento di Valutazione dei Rischi (DVR);
- organizzare squadre di emergenza e antin-



condio (ma con uno o due dipendenti, come fare?);

- garantire formazione e procedure di evacuazione.

Si aggiunga poi che recentemente sono intervenuti in materia:

- Decreto sicurezza 2025: introduce modelli di sicurezza integrata e figure di riferimento nei locali;
- Direttive 2026 del Ministero dell'Interno: intensificazione dei controlli su capienza, antincendio e gestione emergenze.

Qui si evidenzia tra gli elementi oggetto di verifica, la corrispondenza tra capienza autorizzata e affluenza reale, la funzionalità delle uscite di sicurezza, la gestione dei flussi del pubblico.

Ma allora cosa non va nell'applicazione delle norme? Perché assistiamo continuamente a fenomeni allarmanti di sovraffollamento (e ancora una volta aggiungiamo, sottostimato negli effetti)?

E ancora una volta la risposta è multifattoriale:

- Controlli non uniformi sul territorio
- Difficoltà nella gestione dei locali "ibridi"
- Pressioni economiche che incentivano l'eccesso di pubblico
- Scarsa percezione del rischio da parte degli utenti



Non si può pensare di risolvere il problema con soli interventi di controllo preventivo. Chi conosce cosa significhi fare vigilanza sa bene che ciò che trovo ora, può essere totalmente stravolto un'ora dopo.

Significherebbe impegnare costantemente le forze di PS, gli organismi ispettivi a vario titolo dei Dipartimenti di prevenzione delle Asl e dell'Ispettorato del Lavoro, i Vigili del fuoco. Impensabile un tale dispiegamento di forze, risorse, energie, ed in ultimo, economico.

Siamo consapevoli che le norme esistono, sono definite e laddove necessitano di miglioramento andranno fatti i dovuti approfondimenti e cambiamenti, ma al momento bisogna pensare a sistemi che non solo siano gestibili sotto forma di autocontrollo da parte dei gestori, ma che siano verificabili nell'immediatezza anche da chi effettua controlli.

Per essere concreti, forse è giunto il momento di pensare a contingentare gli ingressi alle capienze previste, su questo oggi la tecnologia aiuta molto. A tal proposito si potrebbe pensare a sistemi, già esistenti in commercio, i cosiddetti contapersone bidirezionali (in ingresso e per sottrazione, in uscita). Sistemi che possano tramite display, far leggere in tempo reale a tutti (gestori, verificatori e fruitori) il flusso delle persone, questo potrebbe permettere di avere un accurato controllo del numero concesso all'interno del locale.

Sono sistemi che consentirebbero il monitoraggio costante, avvalendosi anche della registrazione dei dati per verifiche e controlli anche post evento, un sistema che risulterebbe non invasivo, ma che potremmo definire educativo e di sensibilizzazione per tutti gestori e fruitori dei locali. Limitare la percezione soggettiva del rischio da parte del gestore intenzionato a derogare un limite, è una delle numerose sfide che ci attendono.

Poi certamente, non basterà questo. Ma uno degli elementi di stress situazionale fondamentale verrebbe a mancare.

Poi certamente, il sistema dei controlli rimarrà elemento centrale sia come soluzione sia come criticità.

Di certo non possiamo affidarci alla sorte negli esiti, ed al caso nei controlli. La vita delle persone è troppo importante. ■

[*] Dottore di ricerca in Scienza della Prevenzione e Responsabile Salute e Sicurezza FP CGIL.

[**] Capo Reparto e Formatore per attività professionale e di tecniche specifiche del Comando Nazionale dei Vigili del Fuoco. Addetto servizio prevenzione e protezione per la FP CGIL Nazionale.