

Atto Camera

Risoluzione in commissione 7-00718

presentato da

DA VILLA Marco

testo di

Giovedì 2 luglio 2015, seduta n. 453

La X Commissione,

premesso che:

il decreto 6 aprile 1994 del Ministro dell'interno, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* n. 116 del 20 maggio 1994, riprendendo e sviluppando gli indirizzi contenuti nella «Raccomandazione del Consiglio delle Comunità Europee del 22 dicembre 1986 per la protezione antincendio degli alberghi già esistenti» (86/666/CEE), fissava la regola tecnica di prevenzione incendi per la costruzione e l'esercizio delle attività ricettive turistico-alberghiere;

la regola in oggetto poneva, in particolare a carico delle strutture ricettive turistico-alberghiere con capacità superiore a venticinque posti letto, richieste in parte ancor più esigenti di quelle contenute nella citata raccomandazione 86/666/CEE, imponendo talora interventi di adeguamento materialmente poco o per nulla praticabili, in particolare per quelle più piccole e situate nei centri storici, ovvero comportanti oneri dalla sostenibilità economica prevedibilmente molto problematica; tale regola, inoltre, dovendosi applicare in modo retroattivo, e richiedendo quindi il completo adeguamento anche per gli alberghi già conformati alle norme antincendio previgenti, prefigurava l'annullamento di tutte le autorizzazioni allora in essere;

i principali ostacoli incontrati dalle strutture ricettive turistico-alberghiere per completare l'adeguamento, storicamente risultano riconducibili a:

(a) difficoltà inerenti la realizzazione dei progetti di adeguamento, stante il fatto che la norma prevede provvedimenti *ad hoc* per ogni complesso alberghiero, secondo la situazione in cui versa la struttura, la sua posizione nel contesto urbano, l'altezza dell'immobile, la possibilità di spazi che permettano la posa in opera di manufatti esterni alla struttura stessa;

(b) difformità nelle normative urbanistiche comunali legate alla pianificazione del territorio;

(c) asserita eccessiva onerosità degli adempimenti, soprattutto per quelle strutture (e sono la maggior parte) con redditività esclusivamente stagionale, per le quali risulta problematica la sovrapposizione tra l'attuazione degli obblighi inerenti la sicurezza e le necessità di aggiornare strutturalmente gli alberghi, a livello di arredi e di servizi vari, in un mercato che impone standard qualitativi elevati per poter competere;

(d) mancata identità tra proprietà dell'immobile e attività di gestione della struttura turistico-ricettiva; specialmente nei contratti di affitto di azienda, la responsabilità ricade quasi esclusivamente in capo all'affittuario e, sottostando questi già all'incombenza di onerosi canoni di affitto, si determina la situazione in cui l'affittuario non può provvedere per motivi economici, e la proprietà raramente interviene in quanto non responsabile di sanzioni dirette;

(e) assenza di qualsivoglia forma di incentivo di carattere finanziario, soprattutto in considerazione dei tempi di ammortamento generalmente troppo brevi proposti dal sistema bancario negli ordinari sistemi di finanziamento, situazione modificatasi solo con il credito d'imposta previsto dal decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106, e successive modificazioni, disciplinato e reso accessibile solo dal recentissimo decreto 7 maggio 2015 del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo;

la situazione determinata dalle predette circostanze, nota al Legislatore, fu verosimilmente tra le principali ragioni che lo indussero a prevedere, con l'articolo 3-bis del decreto-legge 23 novembre 2001, n. 411, come convertito dalla legge 31 dicembre 2001, n. 463, una proroga al 31 dicembre 2004 dei termini previsti alle lettere b) e c) del punto 21.2 del citato decreto ministeriale del 9 aprile 1994, nonché, con lo stesso articolo, a incaricare il Ministro dell'interno di aggiornare le

disposizioni del medesimo decreto relative alle attività ricettive esistenti, «avendo particolare riguardo alle esigenze di quelle ubicate nei centri storici»;

in attuazione della suddetta norma, il decreto 6 ottobre 2003 del Ministro dell'interno, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* n. 239 del 14 ottobre 2003, provvedeva all'aggiornamento delle disposizioni di prevenzione incendi, di cui al citato decreto 9 aprile 1994, integrando quelle riguardanti le attività ricettive turistico-alberghiere già esistenti; tali modifiche, tuttavia, non risolsero la situazione, in quanto, almeno a parere della platea interessata dal provvedimento, non rimuovevano molti degli elementi più problematici in misura sufficiente a dissipare le gravi criticità incontrate dagli operatori per il completamento delle opere di adeguamento;

l'articolo 14 del decreto-legge 9 novembre 2004, n. 266, come convertito dalla legge 27 dicembre 2004, n. 306, rinviava di un anno, cioè al 31 dicembre 2005, il termine previsto dal citato decreto-legge n. 411 del 2001, specificando, in un secondo comma aggiunto in fase di conversione del provvedimento, che «la proroga del termine [...] per il completamento dell'adeguamento si applica alle strutture ricettive esistenti per le quali sia stato presentato, entro il 30 giugno 2005, al comando provinciale dei vigili del fuoco, il progetto di adeguamento per l'acquisizione del parere di conformità previsto dall'articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 12 gennaio 1998, n. 37»;

il decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2006, n. 51, all'articolo 5 posticipava il medesimo termine «al 31 dicembre 2006 per le imprese che abbiano presentato la richiesta di nulla osta ai vigili del fuoco entro il 30 giugno 2005»;

con l'articolo 3, comma 4, del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300, come convertito dalla legge 26 febbraio 2007, n. 17, il termine veniva «ulteriormente prorogato al 31 dicembre 2007 per le imprese che abbiano presentato la richiesta di nulla osta ai vigili del fuoco entro il 30 giugno 2005»;

il decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, come convertito dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, con l'articolo 3 disponeva che l'anzidetto termine «per completare l'adeguamento alle disposizioni di prevenzione incendi delle strutture ricettive turistico-alberghiere con oltre 25 posti letto, esistenti alla data di entrata in vigore del decreto del Ministro dell'interno [...] 9 aprile 1994 [...] è prorogato al 30 giugno 2008», specificando che tale prescrizione si applicava «alle strutture ricettive per le quali sia stato presentato, entro il 30 giugno 2005, al Comando provinciale dei Vigili del fuoco competente per territorio, il progetto di adeguamento per l'acquisizione del parere di conformità previsto dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 12 gennaio 1998, n. 37». Il medesimo termine veniva ulteriormente rinviato al 30 giugno 2009 dall'articolo 4-bis, comma 10, del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2008, n. 129;

l'articolo 23, comma 9, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, interveniva non solo per posporre il termine di cui sopra al 31 dicembre 2010, ma ne estendeva l'applicazione «anche alle strutture ricettive per le quali venga presentato, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, al Comando provinciale dei vigili del fuoco competente per territorio, il progetto di adeguamento per l'acquisizione del parere di conformità previsto dall'articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 12 gennaio 1998, n. 37»;

il decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, al comma 1 dell'articolo 1 disponeva la proroga del termine anzidetto al 31 marzo 2011, prevedendo altresì la facoltà di ulteriore rinvio al 31 dicembre 2011 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, rinvio che effettivamente si ebbe con provvedimento del 25 marzo 2011, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 74 del 31 marzo 2011;

il decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14, all'articolo 15, comma 7, procrastinava di ulteriori due anni, cioè fino al 31 dicembre 2013, il termine «per le strutture ricettive turistico-alberghiere con oltre venticinque posti letto, esistenti alla data di entrata in vigore del decreto del Ministro dell'interno del 9 aprile 1994 [...] che non abbiano completato l'adeguamento alle disposizioni di prevenzione incendi e siano ammesse, a

domanda, al piano straordinario biennale di adeguamento antincendio, approvato con decreto del Ministro dell'interno da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto»;

l'articolo 11 del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, come convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2014, n. 15, introduceva, al comma 1, una nuova posticipazione del termine in parola al 31 dicembre 2014, e disponeva altresì, al comma 2, che «con decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, si provvede ad aggiornare le disposizioni del citato decreto del Ministro dell'interno 9 aprile 1994, semplificando i requisiti ivi prescritti, in particolare per le strutture ricettive turistico-alberghiere fino a cinquanta posti letto»;

da ultimo, l'articolo 4, comma 2, del decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192, come convertito dalla legge 27 febbraio 2015, n. 1, estendeva la proroga di cui al punto precedente fino al 31 ottobre 2015, termine a tutt'oggi in vigore;

la lunghissima catena di proroghe appena descritta costituisce una prova difficilmente refutabile che la disciplina specifica è stata delineata non tenendo in adeguata considerazione la sua effettiva applicabilità; il fatto che le proroghe siano un espediente deplorabile per aggirare una difficoltà non significa che essa non sussista, significa solo che essa merita una nuova soluzione organica che tenga conto nella giusta misura di tutti i fattori oggettivi rilevanti;

la tempestività del menzionato decreto, da adottarsi da parte del Ministro dell'interno, per la semplificazione dei requisiti in particolare per le strutture fino a cinquanta posti letto, la cui scadenza di termine ordinario è superata da oltre tredici mesi al momento del deposito della presente risoluzione, risulta evidentemente determinante per approntare per tempo gli interventi di adeguamento da parte delle strutture ricettive, nonché per consentire agli operatori di effettuare le valutazioni circa fattibilità, costi e tempi di tali interventi, volte a determinare se ricorrano, caso per caso, le condizioni per proseguire l'attività, o invece non risulti conveniente ovvero materialmente obbligata la cessazione dell'attività stessa;

tale decreto, quand'anche la sua emanazione fosse molto prossima, non lascerebbe a gran parte delle strutture ricettive turistico-alberghiere interessate il tempo materiale per provvedere all'adeguamento nel termine di legge;

nella «Relazione della Commissione sull'applicazione della Raccomandazione del Consiglio del 22 dicembre 1986 per la protezione antincendio degli alberghi già esistenti (86/666/CEE)»

[COM(2001) 348 definitivo], si riferiscono le parole contenute nel rapporto conclusivo di uno studio svolto su incarico della Commissione, scritte dieci anni dopo l'emanazione della raccomandazione: «la metà dei Paesi della comunità non ha accettato misure con effetto retroattivo. Queste disposizioni sono prese in conto solo al momento dei lavori di risistemazione di modifica o di ampliamento». Aggiunge inoltre la relazione: «l'impatto che la raccomandazione ha avuto sulle regolamentazioni nazionali dipende in gran parte dal livello di protezione già esistente al momento dell'approvazione della raccomandazione. Taluni Stati membri (Germania, Austria, Spagna, Danimarca, Finlandia, Regno Unito, Lussemburgo e Paesi Bassi) hanno scelto di limitare l'applicazione delle disposizioni della raccomandazione agli alberghi di nuova costruzione o al momento dell'esecuzione di lavori di risistemazione, di modifica o di ampliamento dei vecchi»; da quanto testé riportato, risulta che l'orientamento «pro retroattivo» dell'Italia (e della Francia, a quanto si legge nella relazione in parola) di prevedere un rapido adeguamento a requisiti ancor più restrittivi di quelli minimi contenuti nella raccomandazione anche per le strutture già in attività, indipendentemente dalla circostanza che esse intraprendano o meno lavori di risistemazione, modifica o ampliamento, non è l'unico seguito dagli Stati membri. Inoltre, la lunghissima catena di proroghe susseguitesì, con prassi improntata a una mentalità in sé disdicevole, rappresenta un implicito riconoscimento del Legislatore che l'approccio inizialmente imposto non fosse probabilmente idoneo a un territorio contraddistinto da una proliferazione unica di città e borghi storici con centri di alto valore artistico e paesaggistico, ma dall'impianto urbanistico morfologicamente refrattario a stravolgimenti e superfetazioni degli edifici che incidano oltre una

misura piuttosto limitata, soprattutto in considerazione del denso e non sempre coerente apparato normativo dei vincoli storico paesistici, sovente contraddittori ma ineludibili;

ad oggi, non consta ai firmatari della presente risoluzione l'esistenza di un documento ufficiale che rappresenti con certezza la situazione statistica in merito all'adeguamento degli alberghi esistenti, giacché, alle richieste specifiche indirizzate da svariati soggetti alle competenti Direzioni e ai Comandi dei vigili del fuoco, non avrebbe, a quanto ci consta, fatto riscontro la presentazione di alcun dato organico in merito;

i pochi dati pubblici in materia, ci risultano derivare da un rilievo effettuato dal Comando provinciale dei vigili del fuoco di Rimini, risalente al 19 ottobre 2013 (circa 10 anni dopo l'aggiornamento della disciplina operato con il decreto del Ministro dell'interno 6 ottobre 2003), e presentato in occasione di un convegno nazionale sulla prevenzione incendi, svoltosi durante l'edizione 2013 della manifestazione «ECOMONDO», dal quale si desumeva che, nella provincia di Rimini (una provincia, notoriamente, con grande e avanzata vocazione alberghiera): a) le strutture alberghiere (nuove ed esistenti) pienamente conformi alle disposizioni del decreto 9 aprile 1994 (quindi in possesso di certificato di prevenzione incendi, o che avessero presentato la SCIA) erano circa il 17 per cento del totale; b) gli alberghi in regola ai fini dell'esercizio (quelli di cui al punto precedente più quelli ammessi al piano straordinario di adeguamento) risultavano circa il 54,1 per cento del totale; c) gli alberghi che avevano presentato domanda al piano straordinario di adeguamento, ma non vi erano ancora stati ammessi, costituivano il 34,9 per cento del totale; d) gli alberghi che non risultavano in alcun modo in regola, cioè che non avevano neppure presentato domanda di ammissione al piano straordinario di adeguamento, rappresentavano circa l'11,8 per cento del totale;

in uno studio statistico del dipartimento dei vigili del fuoco del 19 luglio 2009, denominato «Aggiornamento dello Studio sugli incendi negli alberghi in Italia e raffronto con la Gran Bretagna (U.K.)», curato dal dirigente superiore ingegner Maurizio D'Addato, si afferma che «l'incidenza della mortalità nell'ambito degli esercizi alberghieri è nell'ordine di 10^{-9} , mentre l'incidenza dei feriti è nell'ordine di 10^{-7} »; le statistiche dei vigili del fuoco, pertanto, mostrano che, nel periodo del decennio dal 1999 al 2008, la mortalità per incendio negli alberghi italiani è mediamente pari al valore di una persona ogni miliardo di presenze, che risulta nettamente inferiore alla frequenza di 10^{-6} (uno su un milione) che, in paesi evoluti come l'Olanda, è considerata la soglia di accettabilità (o meglio, il limite per considerare trascurabile il rischio) anche per elementi ritenuti vulnerabili; in base alle risultanze di tale studio, e tenendo conto che una elevatissima percentuale di alberghi non si era adeguata alle disposizioni di prevenzione incendi, se ne arguisce che l'applicazione integrale delle disposizioni del decreto 9 aprile 1994 con ogni probabilità causerebbe una ulteriore riduzione di frequenze di accadimento che sono tuttavia già ben inferiori alle frequenze incidentali rilevate in altre attività che pur si ritengono adeguatamente regolamentate sotto il profilo delle misure antincendio;

qualsiasi incremento di sicurezza rappresenta in se stesso un obiettivo auspicabile ma, ad avviso dei firmatari, in questo ambito è mancato un confronto che consentisse allo Stato, udite le parti interessate con modalità trasparenti, di compiere un esame attento e obiettivo volto a determinare, sulla base di dati certi e completi che consentano di effettuare accurate valutazioni di impatto, il punto ottimale di temperamento tra incrementi di sicurezza da richiedersi a partire da livelli già soddisfacenti e loro sostenibilità in rapporto sia ai valori di conto economico dei soggetti obbligati, sia in riferimento ai vincoli materiali e giuridici eventualmente posti dalla ubicazione delle rispettive strutture turistico-ricettive;

secondo una comunicazione diramata nel giugno 2012 dall'ufficio B3, «*Product and service safety*», della Direzione generale salute e consumatori della Commissione europea, risulterebbe esplicito il proposito di valutare la possibilità di una revisione della raccomandazione 86/666/CEE. Ciò, oltre a offrire all'Italia una occasione che non va sprecata di mettere parola sull'opportunità di tale revisione e sulla sua auspicabile direzione, prefigurerebbe un perlomeno parziale scostamento dagli indirizzi della raccomandazione 86/666/CEE, con il rischio aver fatto impegnare gli operatori

del settore alberghiero in pesanti opere di adeguamento che potrebbero entro breve termine o perdere il loro carattere di perentoria necessità ovvero, più probabilmente, conoscere variazioni o incrementi tali che, se il conseguente adeguamento fosse stato programmabile fin dal principio congiuntamente a quelli già preventivati o in loro parziale modifica, la sua gravosità organizzativa o economica sarebbe potuta essere complessivamente inferiore;

da quanto risulta ai firmatari della presente risoluzione, nella fin troppo lunga fase di gestazione del tuttora mancante decreto previsto dall'articolo 11, comma 2, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, come convertito dalla legge 27 febbraio 2014, n. 15, inteso a semplificare i requisiti prescritti nella disciplina vigente, «in particolare» (e quindi non solo) «per le strutture ricettive turistico-alberghiere fino a cinquanta posti letto», non è stata promossa dalle strutture dell'amministrazione competente alcuna consultazione con le organizzazioni che rappresentano le parti interessate, né tanto meno si è mai aperto un tavolo tecnico che potesse vagliare le misure in oggetto mediante un confronto su comparazione dei livelli di rischio e valutazioni di impatto, argomentate in base a dati il più possibile sicuri, ufficiali e completi,

impegna il Governo:

a promuovere, entro 90 giorni dall'approvazione della presente risoluzione, un tavolo tecnico composto dalle rappresentanze di tutte le parti interessate, con un termine lavori di 180 giorni dalla prima convocazione, finalizzato non solo a fissare parametri utili alla redazione del provvedimento di semplificazione atteso e a individuare gli elementi da portare in Commissione europea per la eventuale revisione della raccomandazione del 1986, ma soprattutto a operare una revisione della disciplina di regolamentazione della materia che sia informata agli esiti di un realistico confronto su: principi europei e obiettivi attuali della regolamentazione nazionale; effettivi livelli di sicurezza attuali; incrementi di sicurezza ottenibili e relativi oneri in rapporto ai differenti livelli e modelli di redditività dell'attività turistico-ricettiva; comparazione intersettoriale tra i livelli di sicurezza antincendio ammessi dalla disciplina di prevenzione antincendi nazionale vigente negli altri settori e ambiti; comparazione con le soluzioni relative alla prevenzione antincendio per la costruzione e l'esercizio delle attività ricettive turistico-alberghiere degli altri Stati dell'Unione europea, in rapporto ai rispettivi dati reali sull'incidenza del rischio; vincoli non economici all'adeguamento; a sottoporre le risultanze dei lavori del tavolo tecnico sopra menzionato alle Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica competenti per materia, consentendo una discussione con formulazione di suggerimenti non vincolanti da parte di esse;

a rendere quanto prima disponibile alle medesime Commissioni un documento che, in base a quanto consta all'amministrazione competente, riferisca analiticamente e in modo aggiornato sul complessivo stato di adeguamento alle disposizioni contenute nella vigente regola tecnica di prevenzione incendi per la costruzione e l'esercizio delle attività ricettive turistico-alberghiere da parte degli alberghi italiani;

a farsi promotore di un provvedimento che, nelle more della conclusione dei lavori del suddetto tavolo tecnico, consenta di: *a)* limitare l'applicazione integrale delle disposizioni antincendio vigenti al momento dell'esecuzione di lavori di risistemazione, di modifica o di ampliamento; *b)* applicare, per gli alberghi tra i venticinque e i cinquanta posti letto, la disciplina a oggi prevista per quelli fino a venticinque posti letto.

(7-00718) «Da Villa, Crippa».