



IL DOCUMENTO
Dot. SSA M. Elena CRABO



PROCURA GENERALE
SASSARI
21 GIU. 2016
G. d. d. u. 2
1300 Scipite

**PROCURA GENERALE DELLA REPUBBLICA
PRESSO LA CORTE DI APPELLO DI ROMA**

**SEGRETERIA PARTICOLARE
Tel. n. 06/68.61.351 – Fax n. 06/68.92.642**

Prot. n. 126/16-2 Prot. Gab.

Roma, 21 giugno 2016

OGGETTO: Sicurezza degli Uffici Giudiziari.

Ai Sigg.
Procuratori Generali
Presso le Corti d'Appello
Loro Sedi

A seguito della riunione del 16 giugno u.s. trasmetto la relazione in data 10 aprile 2016 concernente la costituzione e il funzionamento del gruppo di lavoro sulla sicurezza degli uffici giudiziari. Alla relazione aggiungo che è in corso di studio la realizzazione di uno schema - tipo di contratto per l'affidamento della vigilanza su base distrettuale, al fine di realizzare risparmio di spesa e al contempo una maggiore flessibilità delle prestazioni.

IL PROCURATORE GENERALE DELLA REPUBBLICA

Giovanni Salvi

V° in Sassari, addì 22/6/16
IL PROCURATORE GENERALE



PROCURA GENERALE DELLA REPUBBLICA

presso la

Corte d'Appello di Roma

LA SICUREZZA DEGLI EDIFICI GIUDIZIARI

L'esperienza della Procura Generale d'Appello di Roma nella nuova disciplina sulla sicurezza degli immobili destinati ad attività giudiziaria

I tragici fatti di Milano, nei quali persero la vita il giudice Ferdinando Ciampi e l'avvocato Lorenzo Claris Appiani, hanno riproposto l'esigenza della tutela della sicurezza degli uffici giudiziari.

La questione è particolarmente rilevante nel distretto di Roma.

Infatti dei molti edifici adibiti alle funzioni giudiziarie, solo quelli destinati alla trattazione dei processi penali hanno ricevuto in passato attenzione, anche se con risultati non del tutto soddisfacenti.

In realtà la crescente conflittualità e fenomeni diffusi di instabilità personale, che individuano nell'operatore della giustizia il responsabile delle proprie vicende negative (emergenti anche dal proliferare di esposti e denunce spesso senza senso comune, come ha rilevato il Procuratore Generale della Cassazione nel suo intervento in occasione dell'apertura dell'Anno Giudiziario) non consentono di circoscrivere il rischio alla minaccia nota, proveniente dalla criminalità organizzata nelle sue varie forme.

Il pericolo di aggressioni, difficilmente prevedibili, è ormai insito in tutte quelle attività giudiziarie che comportano l'incidenza su interessi avvertiti dalle parti come essenziali per la loro vita (si pensi all'affidamento dei minori, alle esecuzioni immobiliari, alle procedure concorsuali ecc.).

A ciò si aggiunga che la minaccia terroristica attuale è profondamente diversa dal passato. Come ha osservato il Ministro della Giustizia nella sua Comunicazione alle Camere del 20 gennaio u.s, si presenta con caratteristiche originali, legate alla instabilità dello scenario internazionale, a nuovi profili ideologici e dottrinari, a nuove possibilità di diffusione attraverso la rete.

Da tutto ciò consegue che i possibili obiettivi non sono facilmente discernibili secondo criteri noti e possono quindi essere diversi da quelli direttamente coinvolti in attività sensibili.

La protezione di coloro che operano nei palazzi di giustizia deve quindi essere da un lato ampia, raggiungendo aree in passato considerate immuni da minacce, e dall'altro differenziata, così da relazionarsi alle caratteristiche specifiche delle attività da proteggere.

Ad esempio, la realizzazione del sistema di video sorveglianza dovrà avere caratteristiche diverse, a seconda della tipologia degli immobili, della destinazione dei locali, delle caratteristiche delle attività giudiziarie tenute nei diversi ambienti.

Mentre la protezione delle aree esterne e di quelle comuni indifferenziate può essere di tipo anche non reso manifestamente palese (salve le avvertenze per la riservatezza), in alcune aree la presenza enfatizzata della videosorveglianza può avere effetti di deterrenza; è possibile immaginare anche che in alcune aree particolarmente sensibili possa essere monitorata – con sistemi che ne consentano l'esclusione da parte del magistrato o del personale autorizzato – anche l'aula o l'ufficio nel quale si svolge l'attività. Infine, questi sistemi di sicurezza passiva devono essere collegati ad una centrale che non sia di mero monitoraggio ma che consenta l'immediato intervento delle Forze dell'Ordine o della vigilanza interna.

I contratti per la vigilanza, di conseguenza, devono essere tarati sulle effettive esigenze, anche di presenza attiva su chiamata, e devono consentire un buon margine di flessibilità.

La realizzazione di misure fisse di protezione, come metal detector, varchi a tornello ecc., richiede poi un buon collegamento con la sicurezza del lavoro e per la prevenzione degli incendi.

La sicurezza viene così ad essere un tutto unico, che richiede necessariamente un approccio unitario.

Le modifiche normative sulla gestione del patrimonio immobiliare hanno investito anche l'area della sicurezza. Il dato più significativo è costituito dal decentramento decisionale verso le Conferenze Permanenti e dunque verso gli uffici che effettivamente vivono le esigenze quotidiane della sicurezza.

Vengono qui di seguito elencati, in ordine cronologico, i provvedimenti normativi che, dagli anni '90 ad oggi, hanno delineato le strutture di garanzia per la sicurezza degli edifici giudiziari:

1. Decreto Interministeriale 28 ottobre 93, integrato ed esplicitato nella sua portata dalle seguenti due circolari;

2. Circolare 4/94 Ministero Giustizia;
3. Circolare 9 novembre 97 modificativa della precedente;
4. Legge 23 dicembre 2014 n. 190 – artt. 526 e 527;
5. D.P.R.18 agosto 2015, n. 133.

Il Decreto di cui al punto 1. con le circolari pedissequa di cui ai punti 2. e 3. ha costituito, per oltre quattro lustri, l'unico termine di riferimento e designava il **Procuratore Generale** presso la Corte d'Appello quale **unica Autorità competente** nell'ambito del Distretto ad *adottare i provvedimenti necessari ad assicurare la sicurezza interna delle strutture in cui si svolge attività giudiziaria.*

Il Procuratore Generale, inoltre, in quanto Funzionario delegato alla spesa, **poteva impegnare l'Amministrazione** per l'acquisto di strumenti tecnici atti a sopperire alle esigenze di sicurezza, procedendo, anche, alle necessarie stipulazioni contrattuali.

Le Commissioni di manutenzione dei Palazzi di Giustizia rivestivano un ruolo di organo consultivo; solo nei casi in cui non fosse stata ravvisabile l'assoluta urgenza, assumevano carattere propulsivo e propositivo.

La Circolare affrontava, poi, il problema dell'insorgere di *possibili situazioni di urgenza* in sedi periferiche, avvertendo che ad esse il Procuratore Generale avrebbe potuto ovviare costituendo *un referente che assuma l'iniziativa e la responsabilità di scelte impellenti ed immediate* (pagg. 7/8 Circ. 28 marzo 94): pertanto, il Procuratore Generale era solito emettere decreti che delegavano il Procuratore della Repubblica in sede circondariale ad assumere e portare a compimento le opportune iniziative, nei casi di assoluta urgenza.

L'impostazione operativa sopra descritta è stata ora rimodulata.

L'art. 526 della Legge n. 190/2014 ha trasferito al Ministero della Giustizia le spese obbligatorie di cui all'art. 1 della Legge 24 aprile 1941, n. 392.

Il D.P.R. 133/2015 ha introdotto nuove *misure organizzative, a livello centrale e periferico, per l'attuazione del trasferimento, dai Comuni al Ministero, dell'onere delle spese obbligatorie di cui all'art.1, primo comma, della Legge 24 aprile 1941 n. 392* (v. art. 2): tutto ciò che è finalizzato al funzionamento degli uffici giudiziari del Distretto, dal facchinaggio alla raccolta e smaltimento dei rifiuti e fino alle misure di sicurezza degli edifici (v. art.4), viene *individuato e proposto* da un nuovo organismo collegiale, che prende il posto della Commissione di manutenzione (istituita con D.P.R. 4 maggio 1988, n. 187, art. 3), la *Conferenza Permanente*, presieduta dal Presidente della Corte, in sede distrettuale, o dal Presidente del Tribunale in sede circondariale.

Si tratta di una importante innovazione, che fa ruotare di 180 gradi l'impostazione originariamente prevista, al fine di riportare nell'Amministrazione della Giustizia il centro decisionale reale, riunificando i soggetti responsabili delle deliberazioni e della spesa. La scissione tra Commissioni di Manutenzione, Comuni e Ministero aveva infatti in passato determinato gravi difficoltà nel tenere sotto controllo la spesa, con sprechi significativi e scelte non sempre di fatto improntate alla buona amministrazione.

Il Procuratore Generale rimane, in virtù del decreto 28 ottobre 1993, ancor oggi vigente, responsabile della sicurezza degli edifici, ma il suo interlocutore immediato diviene la Conferenza Permanente, cui sono attribuiti i poteri deliberativi. Il Procuratore Generale chiede la convocazione della Conferenza sulle questioni attinenti alla sicurezza e vi partecipa, anche a quelle dei circondari. **Resta all'Amministrazione centrale il potere di deliberazione della spesa.**

In caso di urgenza il Procuratore Generale assume un ruolo di autonomia decisionale, ma *non può, comunque, impegnare l'Amministrazione per la spesa* relativa ai fabbisogni ritenuti necessari.

Ogni deliberazione assunta ai fini di cui sopra, sia dalla Conferenza Permanente che dal Procuratore Generale, dovrà essere comunicata con immediatezza al D.O.G. – arbitro unico della spesa – che provvederà ad autorizzarla. Ma la formazione dei contratti potrà essere delegata ai capi degli uffici giudiziari.

In conclusione, solo apparentemente il ruolo del Procuratore Generale è ridimensionato rispetto al precedente assetto. In realtà, lo spostamento dell'asse decisionale verso la Conferenza permanente, su base locale, con il conseguente decentramento delle fasi preparatorie e attuative delle decisioni verso il Procuratore Generale, cui spetta l'iniziativa sui temi della sicurezza, pone la necessità di adeguare l'organizzazione dell'ufficio.

E' infatti necessario che la Procura Generale abbia la capacità di valutare le effettive esigenze di sicurezza, evitando la facile espansione e accumulazione delle richieste, che vanno invece rapportate alle risorse disponibili, nel contesto di progetti integrati, in grado di prevedere anche le possibili esigenze future.

Tale organizzazione deve anche poter prevedere la continuativa vigilanza sull'effettiva attuazione delle misure adottate, ad esempio in materia di contratti per la vigilanza o di gestione dei sistemi di video controllo.

Ciò implica anche l'acquisizione di professionalità in passato estranee alla realtà degli uffici giudiziari.

Inoltre è necessario assicurare continuità di impegno e riferimenti stabili per gli uffici giudiziari e le Conferenze Permanenti.

Va poi considerato che il Procuratore Generale ha la responsabilità della sicurezza di tutti gli immobili destinati ad attività giudiziaria, indipendentemente dalla loro proprietà (che può quindi essere demaniale, di altri Enti o di privati, con quanto consegua in termini di interlocutori e di imputazione delle spese e delle deliberazioni).

Infine, va considerato che la sperimentazione del nuovo modulo operativo potrebbe essere propedeutico all'effettivo decentramento decisionale, con attribuzione agli organi periferici di poteri di spesa (almeno entro limiti predeterminati) nell'ambito di un bilancio, anch'esso decentrato.

Segnali in questo senso sono costituiti dalla recente nota di assegnazione da parte della Direzione Generale delle Risorse Materiale del DOG sul cap. 1550, che questa Procura Generale ha deciso di diramare alle Procure del distretto con alcune istruzioni integrative volte a privilegiare l'autonomia e la capacità gestionale di magistrati e dirigenti amministrativi di fronte alle necessità di gestione degli immobili ospitanti i rispettivi uffici giudiziari, sempre nell'ambito delle norme vigenti in materia di contratti pubblici e tetti di spesa per la minuta manutenzione impiantistica e edile.

Si tratta di un modulo organizzativo di notevole interesse anche per le prospettive che esso apre verso l'effettiva responsabilizzazione dei dirigenti degli uffici.

La Procura Generale di Roma, d'intesa con la Presidenza della Corte d'Appello, ha costituito, anticipando le linee del Progetto Operativo poi adottato, un gruppo di lavoro denominato Ufficio Sicurezza e Manutenzione.

Il gruppo è composto da quattro magistrati – di cui uno coordinatore, cui è stata attribuita l'interlocuzione con gli Uffici del Distretto – e dal Dirigente Amministrativo, che riveste la qualifica di RUP per le attività connesse con la sicurezza per *tutti* gli uffici del Distretto. Tale gruppo di lavoro si relaziona al Segretario Generale per i diversi aspetti amministrativi da affrontare.

Il Gruppo di lavoro si avvale del supporto di un funzionario amministrativo e della collaborazione di un elemento proveniente dalla Guardia di Finanza; è poi stata chiesta la collaborazione di personale con specifiche competenze per il controllo dell'attuazione delle misure predisposte, che prevedono anche – ad esempio – l'uso corretto di apparecchiature specializzate (metal detector, cargo/body scanner ecc.) o la vigilanza, anche con videosorveglianza.

La Polizia di Stato ha fornito un collegamento stabile con esperti di sicurezza. Le attività ispettive sono svolte dalle articolazioni della Polizia di Stato e dei Carabinieri nei Palazzi di Giustizia nella Capitale. Inoltre il Gruppo di lavoro effettua direttamente ispezioni finalizzate alla verifica della funzionalità dei sistemi adottati, al

fatto che i Capi degli uffici operino una continuativa vigilanza e all'adempimento degli obblighi contrattuali da parte degli Istituti di vigilanza

Il supporto tecnico per la redazione dei progetti è stato ottenuto attraverso un rapporto stabile innanzitutto con il Provveditorato regionale delle opere pubbliche e con l'Agenzia del Demanio per quanto attiene ai lavori sugli immobili, nonché con il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria con particolare riferimento ai progetti di security vera e propria.

Il supporto necessario per predisporre la parte di contrattualistica pubblica di competenza della Procura generale viene fornito dal Ministero della Giustizia; anche la Regione Lazio ha messo a disposizione la sua struttura tecnica.

All'interno del Gruppo di lavoro vi è una suddivisione per aree territoriali e uffici, in maniera da consolidare sia l'esperienza professionale che il rapporto con i diversi uffici del distretto, che si trovano a interloquire con un unico referente.

Il Gruppo di lavoro ha seguito le seguenti modalità operative:

1. Ricognizione in loco delle esigenze di sicurezza. Lo studio della situazione esistente viene seguita da sopralluoghi effettuati da componenti del Gruppo di lavoro, supportati dal personale tecnico, unitamente alla dirigenza degli uffici giudiziari.
2. Viene quindi redatto un progetto preliminare.
3. Il progetto preliminare viene discusso in loco con i principali attori (e dunque anche con i rappresentanti del Foro) e ne vengono valutate le compatibilità con altri aspetti (sicurezza del luogo di lavoro ai fini della prevenzione degli infortuni e degli incendi ecc.).
4. Il progetto, così accresciuto, viene discusso con i diversi interlocutori esterni agli uffici giudiziari (Ministero, proprietà, Prefetto se esso riguarda anche aspetti relativi alla sicurezza esterna ecc.) anche ai fini della compatibilità con le disponibilità di spesa.
5. Il Procuratore generale chiede la convocazione della Conferenza permanente competente, mettendo a disposizione della stessa il materiale elaborato.
6. Ad esito dell'esame della Conferenza, delle eventuali modifiche e delle deliberazioni conclusive si procede alla fase esecutiva, in stretto rapporto con il Ministero della Giustizia.

Si noti che la fase di delibazione da parte della Conferenza è tanto più efficace, quanto maggiore sarà stata la capacità di individuare *preventivamente* le effettive esigenze, le maggiori criticità, le possibili soluzioni; ciò avrà comportato un'interlocuzione già nella fase *preliminare* con tutti gli attori principali.

Si tratta di attività certamente molto impegnativa, ma agevolata dalla esistenza di interlocutori stabili all'interno della Procura generale.

La struttura descritta ha dimostrato di essere in grado di seguire, fin dal primo insorgere, ogni situazione problematica verificatasi negli uffici e di poterne avere contezza ancor prima che ne fosse investita la Conferenza Permanente nella cui sede tali criticità andranno discusse.

Tenuto conto delle dimensioni degli Uffici giudiziari del Distretto e della Capitale e della complessità delle problematiche che ne scaturiscono, è stato necessario, procedendo passo dopo passo, inquadrare anzitutto le tipologie delle strutture, per centrare, poi, le esigenze di ciascuna di esse ed individuare, quindi, gli interventi da attuare; con l'ulteriore necessità, per ciascuna struttura, di focalizzare, anzitutto, quelli che siano connotati di indifferibile urgenza e da privilegiare e realizzare con maggiore celerità.

Per realizzare il plastico delle esigenze e delle priorità, è stato necessario rendersi conto dello stato dei luoghi, per cui, nel corso numerose riunioni, tese a focalizzare i punti nodali da affrontare, ed all'esito di approfonditi colloqui con i Dirigenti degli Uffici interessati e sopralluoghi effettuati in tutti i presidi di giustizia del Distretto e nei plessi operativi romani di P.le Clodio, Via Rossetti, Via Romei, Via G. Cesare, San Basilio compiuti insieme con i Responsabili degli Uffici e con l'ausilio di tecnici qualificati del Provveditorato Regionale alle opere pubbliche e del DAP, sono state individuate le falle da riparare ed i rimedi tecnici da adottare; le esigenze e i rimedi sono state quindi discussi di Conferenza Permanente, in cui sono stati illustrati e approvati i progetti elaborati all'esito degli accessi sul posto.

Con la delibera della Conferenza, è stato possibile compiere il successivo passaggio alla fase operativa.

La buona sinergia in atto fra i diversi Uffici del Distretto, il buon funzionamento della Conferenza Permanente, opportunamente stimolata ed interessata alle carenze dei singoli Uffici, l'ampia disponibilità dell'Amministrazione Centrale, sempre presente e risolutiva in tutte le difficoltà affrontate finora, ha già prodotto concreti risultati positivi, mentre ampie prospettive si intravedono in un futuro non lontano.

Per quanto concerne le strutture giudiziarie del complesso di San Basilio, con impensabile celerità, nello spazio di *una sola settimana* sono state realizzate misure – consistenti in opere murarie, interventi di potenziamento di impianti elettrici, approntamento di apparecchiature elettroniche per il controllo degli ingressi e per la videosorveglianza etc. – che hanno reso possibile la trattazione del processo c.d. “mafia Capitale” tuttora in corso, in condizioni di dignitosa austerità e di ampia sicurezza per i componenti del Collegio giudicante, per i circa settanta Difensori, per le decine di Giornalisti e Testate autorizzate.

Tali opere hanno riguardato solo in parte direttamente la sicurezza e sono quindi state deliberate e realizzate dai diversi uffici competenti.

Per tutti gli altri plessi giudiziari, della Capitale o delle Sedi periferiche, sono in corso di attuazione le misure discusse ed approvate in sede di Conferenza Generale.

Il problema *sicurezza* emerge in tutta la sua gravità per le strutture giudiziarie civili operanti nella ex caserma Nazario Sauro, ove il flusso giornaliero di molte migliaia di persone costituisce, di per sé, una rilevante fonte di notevole pericolo, alimentata, anche, dalle tante bancarelle di commercianti sui marciapiedi che corrono lungo le mura perimetrali e, soprattutto, in prossimità degli ingressi.

Il problema costituito dal Tribunale Civile è stato affrontato con decisione dal Gruppo di lavoro.

Si è ottenuto il trasferimento immediato delle bancarelle con licenza, mentre il progetto per la realizzazione delle misure generali di protezione e sicurezza è nella fase operativa. Sono stati conclusi, rinegoziati o prorogati i contratti per la vigilanza privata; è in fase di realizzazione una struttura dedicata alla trattazione delle procedure relative allo status dei richiedenti protezione internazionale; è nella fase contrattuale la realizzazione dei varchi in entrata e in uscita, il posizionamento degli *scanner* e dei metal detector, della video sorveglianza.

Il quadro della sicurezza dell'Area civile sarà completato con l'acquisizione della Caserma Manara, in corso di attuazione, e dunque con la creazione di un vero e proprio polo, alternativo a quello del penale.

Per gli immobili di Piazzale Clodio è già stato deliberato, ed è nella fase contrattuale, un complesso intervento che prevede la sostituzione dell'attuale, non più idoneo, sistema di videosorveglianza, con la creazione di una centrale operativa *unica* per i diversi edifici. Ciò migliorerà di molto la qualità della sorveglianza interna ed esterna e al tempo stesso consentirà un notevole risparmio di personale.

Anche in questo caso la video sorveglianza seguirà moduli correlati con le aree interne di maggior rischio; il sistema operativo avrà la flessibilità necessaria ad adeguamenti di volta in volta necessari.

Il perimetro della Città Giudiziaria è stato oggetto di progetti miranti a rimettere in sicurezza non solo gli immobili, ma anche le aree antistanti l'intero complesso, con particolare attenzione alle recinzioni e ai sistemi di sicurezza passiva all'area di via del Casale Strozzi, per la quale il progetto è esecutivo, e in seguito al parcheggio e alla zona retrostante l'edificio ospitante la Presidenza della Corte d'Appello in via Antonio Varisco, per i quali è stato dato incarico di mettere a punto un progetto che preveda il rinnovo della illuminazione del parcheggio e il necessario rifacimento degli impianti elettrici, oltre a un'implementazione delle opere di recinzione.

Il nuovo impianto normativo, teso a garantire la sicurezza degli edifici giudiziari e di coloro che vi operano, come si può constatare da quanto sopra illustrato, non ha avuto bisogno di un lungo rodaggio, poiché il meccanismo operativo si è rivelato piuttosto semplice: la linea di percorso disegna un triangolo equilatero i cui lati sono la Conferenza Permanente, il Procuratore Generale e l'Amministrazione Centrale, ciascuno con un proprio carico di responsabilità.

Da una fattiva collaborazione dei tre Vertici si ritiene che possa scaturire la definitiva realizzazione di un sistema di sicurezza che possa durare nel tempo.

Roma, 10 aprile 2016

Il Procuratore Generale
Giovanni Salvi

