



Ministero dell'Interno

N. 558/SICPART/421.2/70

AI SIGG. PREFETTI DELLA REPUBBLICA LORO SEDI

AI SIGG. COMMISSARI DEL GOVERNO
PER LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO

AL SIG. PRESIDENTE DELLA REGIONE AUTONOMA
VALLE D'AOSTA
- *Servizi Affari di Prefettura* AOSTA

e, per conoscenza:

AL DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA ROMA

AL DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E
TERRITORIALI ROMA

AL DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E
L'IMMIGRAZIONE ROMA

AL DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO
PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE ROMA

AL DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DEL PERSONALE
DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE E PER LE RISORSE
STRUMENTALI EI FINANZIARIE ROMA

OGGETTO: Sistemi di videosorveglianza in ambito comunale – Direttiva.

Il ricorso all'installazione di sistemi di videosorveglianza da parte degli Enti locali per rispondere alla domanda di sicurezza dei cittadini è un fenomeno che ha registrato, negli ultimi anni, una crescita esponenziale.

Favoriti da numerosi interventi legislativi statali che hanno attribuito ai Sindaci ed ai Comuni specifiche competenze in materia di tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana e da incentivi economici statali e regionali che hanno incrementato forme di difesa passiva, controllo e deterrenza di fenomeni criminosi e vandalici attraverso l'uso delle



Ministero dell'Interno

telecamere, i sistemi di videosorveglianza rappresentano una tra le misure di controllo del territorio a cui i Comuni hanno rivolto e continuano a rivolgere una sempre maggiore attenzione. L'accento che su tali sistemi spesso viene posto nei Protocolli e nei Patti di sicurezza urbana conferma il peculiare interesse che strumentazioni di siffatto tipo, per le loro finalità ed utilizzo, vengono ad acquisire anche per le autorità e gli apparati di sicurezza statali.

Non sempre, però, la diffusione dei sistemi di videosorveglianza viene accompagnata da una articolata discussione intorno alle opportunità ed ai limiti di tali strumentazioni nell'ambito delle politiche di sicurezza locali. In taluni casi, infatti, l'utilizzazione, talora impropria e non sempre funzionale di tali sistemi, genera diseconomie che originano da un inappropriato investimento di risorse pubbliche da parte degli Enti locali e da una non costante corrispondenza alle effettive esigenze di sicurezza del territorio, avuto riguardo anche alla scelta della soluzione tecnologica adottata.

In tale ottica – ed alla luce dell'esigenza manifestata in senso analogo dall'ANCI – è stata promossa una riflessione congiunta con il Dipartimento di Pubblica Sicurezza, finalizzata ad un'analisi qualitativa dei processi decisionali che hanno finora orientato l'utilizzazione dei sistemi di videosorveglianza, allo scopo di poter meglio indirizzare le autorità municipali attraverso l'individuazione delle migliori prassi da veicolare mediante un'apposita direttiva.

Allo scopo, l'istituito Tavolo tecnico, cui hanno partecipato oltre all'ANCI, rappresentanti delle due Forze di polizia a competenza generale e del Dipartimento di Pubblica Sicurezza, ha elaborato l'unito documento di lavoro, che ha tenuto conto del Provvedimento Generale del Garante in materia di videosorveglianza dell'8 aprile 2010, denominato "Piattaforma della videosorveglianza integrata", alla quale è annesso un aggiornato allegato tecnico di riferimento. La Piattaforma rimodula le indicazioni relative alla valutazione dei futuri progetti di controllo tecnologico del territorio in ambito comunale, previsti o meno all'interno dei Patti per la sicurezza, che attengano a nuove installazioni o all'upgrading di quelle già operative presentati in materia, in modo che venga fornita ai Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica una sorta di "decalogo", funzionale alla cennata attività valutativa.



Ministero dell'Interno

L'iniziativa che si inserisce anche nell'ambito del modello operativo costituito dai Patti per la sicurezza, nella definizione dei quali il controllo elettronico del territorio ha assunto lineamenti di fondamentale importanza, andrà, altresì, ad integrare ed aggiornare la direttiva ministeriale del 15 febbraio 2008 sui "Patti per la Sicurezza", con particolare riferimento al punto n.6 delle "Linee Guida per una Piattaforma Comune" ad essa allegata, concernente l'"Aggiornamento e lo sviluppo della configurazione attuale dei sistemi di videosorveglianza".

In considerazione della particolare delicatezza della materia - anche per i riflessi ricadenti sulla sfera della riservatezza dei cittadini - le SS.LL. vorranno promuovere la necessaria sensibilizzazione dei Comuni, affinché l'interessamento del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica rappresenti una stabile modalità di valutazione degli apparati di videosorveglianza in ambito comunale, secondo una linea condivisa anche dall'ANCI.

IL MINISTRO

“PIATTAFORMA DELLA VIDEOSORVEGLIANZA INTEGRATA”

1. *Premessa*

L'esigenza di sicurezza è certamente da annoverare tra le priorità della convivenza civile e, come tale, induce a riflessioni approfondite e condivise, per l'indubbia rilevanza che la caratterizza.

Insidiata da minacce in continua evoluzione, la sicurezza dei cittadini richiede risposte concrete, articolate sulla base di un impegno che vede uniti, in un rapporto di collaborazione reciproca, lo Stato e le istituzioni territoriali più prossime ai bisogni ed alle aspettative delle comunità.

Nell'ambito di programmi di sicurezza partecipata e di recupero della cultura della legalità, l'esigenza di sicurezza viene affrontata nella convinzione che una strategia efficace, capace di far fronte realmente alla crescente e pressante domanda di sicurezza, sia quella che promuova un approccio multidisciplinare e integrato, all'interno del quale, gli strumenti penali, cui viene riservato il ruolo di “estrema ratio”, vengano affiancati da una vasta gamma di interventi preventivi da cui traspare la dimensione plurale e relazionale del concetto di sicurezza frutto della collaborazione tra istituzioni. La “*sicurezza integrata*”, in tal senso, può essere declinata nella ricerca di nuove forme di cooperazione e coordinamento nell'ambito della sfera della prevenzione rivolte a soddisfare, nella particolare dimensione locale, l'esigenza di sicurezza e di tutela del cittadino contro quell'ampio spettro di fenomeni che ne turbano la tranquillità, sia che abbiano natura criminale o criminogena, sia che attengano a quei comportamenti “a rischio”- in particolare, gli atti di inciviltà, le cosiddette *incivilities*- che limitano il libero utilizzo degli spazi pubblici o che rendono pericoloso il contesto e l'accesso agli stessi. Spesso ci si è chiesti come, praticamente, potesse essere declinata l'attività di “sicurezza integrata”. La cooperazione tra Forze di polizia e Polizia locale, e più in generale la nuova domanda di sicurezza integrata, può trovare nella gestione dei sistemi di videosorveglianza una possibile risposta e contribuire ad innalzare le attuali aspettative in termini di sicurezza o di vivere la Città “in sicurezza”.

2. *Quadro ricognitivo*

Non sono mancati, in questi anni, riflessioni e approfondimenti sul tema della sicurezza urbana, ed in particolare, sulla sua precisa delimitazione concettuale, con esiti non sempre convergenti ancorché sia possibile convenire su un'ampia accezione che postula, nello sguardo abbracciante, la complessità delle diverse istanze che le sono sottese, la necessaria integrazione delle competenze e, come si è detto, un costruttivo rapporto d'intesa collaborativa fra i vari attori istituzionali.

Vengono, poi, in rilievo in tale contesto le recenti pronunce della Corte Costituzionale in materia di sicurezza pubblica e di sicurezza urbana, che rappresentano un punto di riferimento autorevole e imprescindibile per il corretto inquadramento di tali enunciati e per stabilire i rapporti tra essi reciprocamente intercorrenti.

I sistemi di videosorveglianza rappresentano una tra le misure di controllo del territorio a cui i Comuni hanno rivolto e continuano a rivolgere particolare attenzione. Nei protocolli e

nei patti di sicurezza urbana si pone spesso l'accento su tali sistemi, in ciò confermandosi il peculiare interesse che strumentazioni di siffatto tipo, per le loro finalità e possibilità di utilizzo, vengono ad acquisire anche per le autorità e gli apparati di sicurezza statali¹.

In materia di videosorveglianza assumono rilievo, per un esaustivo quadro di riferimento, le disposizioni di carattere generale contenute nella circolare del Ministero dell'interno dell'8 febbraio 2005, n. 558/A/421.2/70/456, con le quali si è proceduto alla definizione di linee guida alla luce dei provvedimenti varati in materia dal Garante per la protezione dei dati personali, dapprima con il "decalogo" del 29 novembre del 2000 e, in seguito, con il provvedimento del 29 aprile 2004.

Con provvedimento dell'8 aprile 2010, il Garante per la protezione dei dati personali è nuovamente intervenuto nel settore della videosorveglianza, sostituendo il precedente provvedimento del 2004. Ciò al fine di corrispondere, come precisato nelle premesse, a una duplice esigenza determinata sia dal sopravvenire di nuove misure legislative in materia sia dall'ingente quantità di quesiti, segnalazioni, reclami e richieste di verifica preliminare sottoposti alla predetta Autorità.

In particolare, il Garante si è soffermato anche sullo specifico concetto della sicurezza urbana prevedendo, nel punto 5.1, che "Recenti disposizioni legislative in materia di sicurezza hanno attribuito ai sindaci il compito di sovrintendere alla vigilanza ed all'adozione di atti che sono loro attribuiti dalla legge e dai regolamenti in materia di ordine e sicurezza pubblica, nonché allo svolgimento delle funzioni affidate ad essi dalla legge in materia di sicurezza e di polizia giudiziaria. Al fine di prevenire e contrastare determinati pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, il sindaco può altresì adottare provvedimenti, anche contingibili e urgenti, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento. Infine, il sindaco, quale ufficiale del Governo, concorre ad assicurare la cooperazione della polizia locale con le Forze di polizia statali, nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministero dell'interno. Da tale quadro emerge che sussistono specifiche funzioni attribuite sia al sindaco, quale ufficiale del Governo, sia ai comuni, rispetto alle quali i medesimi soggetti possono utilizzare sistemi di videosorveglianza in luoghi pubblici o aperti al pubblico al fine di tutelare la sicurezza urbana. Non spetta a questa Autorità definire il concetto di sicurezza urbana e delimitarne l'ambito operativo rispetto a quelli di ordine e sicurezza pubblica; purtuttavia, resta inteso che, nelle ipotesi in cui le attività di videosorveglianza siano assimilabili alla tutela della sicurezza pubblica, nonché alla prevenzione, accertamento o repressione dei reati, trova applicazione l'art. 53 del Codice.

In ogni caso, si ribadisce l'auspicio che, nelle predette ipotesi, l'informativa, benché non obbligatoria, venga comunque resa, specie laddove i comuni ritengano opportuno rendere noto alla cittadinanza l'adozione di misure e accorgimenti, quali l'installazione di sistemi di videosorveglianza, volti al controllo del territorio e alla protezione degli individui."

¹ Ne è un'ulteriore testimonianza anche il decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del 3 febbraio 2009, adottato in attuazione dell'articolo 61, comma 18, del d.l. 112/2008, come convertito dalla legge 133/2008, che regola le modalità di funzionamento dell'apposito fondo destinato alla realizzazione di iniziative urgenti volte al potenziamento della sicurezza urbana e dell'ordine pubblico. Nel solco delle previsioni generali contenute nell'accordo tra il ministero dell'interno e ANCI sul contenuto dei nuovi patti per la sicurezza, anche il citato D.M. ha stabilito (art.3) che i progetti finanziabili devono gravitare nell'area del potenziamento delle apparecchiature tecnologiche destinate al controllo del territorio, indicando all'uopo i sistemi di videosorveglianza.

A seguito del citato provvedimento del Garante è stata emanata il 6 agosto del 2010, a firma del Capo della Polizia - Direttore Generale della pubblica sicurezza - una circolare del Ministero dell'interno con la quale, nel confermare la precedente circolare del 2005, viene richiamata l'attenzione dei prefetti sulla necessità che l'utilizzazione di sistemi di videosorveglianza per i luoghi pubblici o aperti al pubblico sia fatta oggetto di esame preliminare nell'ambito dei Comitati Provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica ogni qualvolta si profilino aspetti di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, *oltre a quelli di sicurezza urbana*. Tale indicazione è apparsa consequenziale al fatto che lo stesso Garante - che pure si astiene dal fornire definizioni del concetto di sicurezza urbana, non avendone alcuna specifica competenza - tuttavia precisa che per i sistemi di videosorveglianza la cui utilizzazione dovesse corrispondere a siffatte caratteristiche funzionali, si vengono a determinare le condizioni di applicazione dell'articolo 53 del Codice in materia di protezione dei dati personali, con relativo affievolimento di alcuni principi di garanzia, quali, in particolare, quello dell'informativa di cui all'articolo 13 del cennato Codice.

Alla circolare ministeriale del 6 agosto 2010 hanno fatto, poi, espresso riferimento le linee guida per i comuni in materia di videosorveglianza, la cui predisposizione e diramazione è stata curata dall'ANCI e realizzata e pubblicata d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali. In tale documento, in evidente sintonia con quanto sostenuto nella citata circolare ministeriale, si afferma il convincimento che "in un'ottica di collaborazione tra istituzioni in materia di sicurezza e di coinvolgimento delle autorità locali di pubblica sicurezza, ogni nuova installazione dei sistemi di videosorveglianza da parte dei comuni *debba passare l'esame preliminare del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica*".

Una ricognizione generale non può, infine, prescindere da altre pertinenti citazioni relative: *i)* all'introduzione, con l'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, del nuovo testo dell'articolo 54 del T.U.O.E.L., decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, anche a seguito di quanto osservato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 115/2011²; *ii)* all'adozione del decreto del Ministro dell'Interno 5 agosto 2008, con il quale, in attuazione del predetto art. 54 del T.U.O.E.L., viene fornita la definizione del concetto di sicurezza urbana e delle situazioni legittimanti l'intervento del sindaco; *iii)* alle disposizioni contenute nell'articolo 6, commi 7 e 8, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n.11, secondo le quali i comuni possono utilizzare i sistemi di videosorveglianza in luoghi pubblici o aperti al pubblico per finalità di tutela della sicurezza urbana mentre la conservazione dei dati, delle informazioni e delle immagini raccolte è limitata ai sette giorni successivi alla rilevazione avvenuta a mezzo di tali sistemi, fatte salve speciali esigenze di ulteriore conservazione.

3. Il coinvolgimento del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica nella valutazione dei progetti di videosorveglianza in ambito comunale.

Già nella circolare ministeriale dell'8 febbraio 2005 si poneva l'accento sull'esigenza che l'installazione dei sistemi di videosorveglianza attestati presso le sale o centrali operative

² La Corte Costituzionale con sentenza n.115 del 4.4.2011 ha dichiarato incostituzionale quest'articolo nella parte in cui consente che il sindaco, quale Ufficiale di Governo, adotti provvedimenti a "contenuto normativo ed efficacia a tempo indeterminato" al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano la sicurezza urbana, anche fuori dai casi di contingibilità ed urgenza. In particolare, la norma indicata è illegittima nella parte in cui ha inserito la congiunzione "anche" prima delle parole "contingibili ed urgenti".

degli organi di polizia statali a competenza generale, venisse a corrispondere ad “effettive necessità di prevenzione e repressione dei reati e degli altri illeciti rilevanti per l’ordine e la sicurezza pubblica... senza di cui verrebbero meno i criteri della necessità, della pertinenza e della non eccedenza dei dati e dei relativi trattamenti, statuiti dal codice in materia di protezione dei dati personali”. Tale raccomandazione è finalizzata precipuamente ad evitare un’ingiustificata proliferazione di tali apparati, la quale verrebbe, nei fatti, a porsi in contraddizione con i suddetti criteri generali. Né va dimenticato che lo stesso Garante, ancorché con riferimento specifico all’attivazione di strumentazioni di videosorveglianza connesse con l’accertamento dell’uso abusivo di aree per lo smaltimento di materiali e di sostanze pericolose, ha affermato, nel provvedimento d’indirizzo del 2010 (cfr.5.2), come l’impiego di misure di controllo alternative rispetto alle apparecchiature in questione debba essere valutato anche alla stregua del canone di efficacia. E a tal proposito appare significativo, quanto alla portata generale del richiamo, evidenziare il riferimento, colà effettuato dal Garante, ai principi di liceità, finalità e proporzionalità.

Nella stessa circolare del 2005 veniva ravvisata, ai fini predetti, l’utilità di un intervento dei Comitati Provinciali per l’ordine e la sicurezza pubblica, in particolare per la “scelta delle aree” interessate dal posizionamento degli apparati di videosorveglianza, la quale “dovrà essere particolarmente oculata”; in quest’ottica viene raccomandato il coinvolgimento degli enti locali interessati, invocando l’applicazione dell’articolo 16 della legge 128/2001, che ha, appunto, significativamente ampliato il novero dei soggetti suscettibili di essere convocati dal prefetto alle riunioni del CPOSP *ratione materiae*, giusta la novella apportata all’articolo 20 della legge 121/1981.

Non vi è dubbio, dunque, sull’evidente continuità che, riguardo a quest’aspetto, sussiste tra la circolare ministeriale del 2005 e quella del 6 agosto 2010, laddove si ribadisce l’esigenza - poi, come si è visto, anche confermata da ANCI - di un coinvolgimento dei CPOSP. La sede, individuata anche dall’ANCI, quale luogo deputato al confronto sulle attività di “sicurezza integrata”, assume quindi un ruolo centrale sulla videosorveglianza anche per la verifica di tutte quelle procedure da seguire ed utili alla realizzazione di una piattaforma capace di assicurare la interoperabilità tra i diversi soggetti coinvolti.

L’elemento di novità è dato, tuttavia, dal fatto che, anche a seguito degli interventi normativi che sono stati ricordati e della susseguente elaborazione giurisprudenziale compendiata negli interventi spesso “ortopedici” della Consulta, è venuto a maturare un concetto di sicurezza urbana che, nel suo contenuto minimo indefettibile, altro non rappresenta se non la declinazione a livello locale della sicurezza pubblica; sicché detto concetto finisce col riconnettersi alla “prevenzione dei reati e alla tutela dei primari interessi pubblici sui quali si regge l’ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale” (così Corte Cost. sentenza n. 196 del 2009).

Da questo punto di vista si registra, rispetto al 2005, allorché è stata adottata la prima circolare d’indirizzo generale in materia di videosorveglianza, una marcata attrazione del concetto di sicurezza urbana nell’ambito pertinenziale della sicurezza primaria: si osservi, infatti, come il *dictum* della Corte Costituzionale, rifacendosi, peraltro, alla propria costante giurisprudenza, non faccia altro che richiamare la ben nota formulazione dell’articolo 159, comma 2, del decreto legislativo 112 del 1998, nella parte in cui si fa carico di distinguere negli stessi termini le funzioni amministrative e i compiti correlati al mantenimento dell’ordine e della sicurezza pubblica da quelli inerenti alla polizia amministrativa regionale e locale.

Il corollario immediato di quanto si è venuto fin qui affermando al di là della distinzione tra sicurezza primaria e sicurezza secondaria, che pure resta un indiscusso caposaldo del sistema, vede consolidarsi l'ambito oggettivo della prima con la conseguenza che l'interessamento del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica finisce col diventare, anche in un'ottica di potenziamento della *sicurezza integrata*, una stabile modalità di valutazione degli apparati di videosorveglianza nell'ambito comunale, sia per gli aspetti, già richiamati, di utilità ed efficacia, destinati a giocare un ruolo di prima grandezza sul piano dell'opportunità circa la scelta di avvalersi di siffatto mezzo, sia per quelli inerenti alla concreta configurazione del progetto, specie per ciò che riguarda l'individuazione dei "nodi" da connettere, ossia delle aree da sottoporre a tale forma di controllo tecnologico. In tal senso, anche per l'attuazione dei dispositivi inerenti all'attività e alla gestione dei sistemi di videosorveglianza, è necessario codificare tale specifico ambito d'intervento dei CPOSP, prevedendo, ad esempio, le modalità di partecipazione e la proceduralizzazione in cui si estrinseca la valutazione (ciò di cui si occupa il § 5 del presente documento), nonché, in prospettiva, il corrispondente beneficio che potrà essere offerto dal non considerare l'incidenza dei vari costi sulla disciplina dei vincoli di spesa dei Comuni ai fini del rispetto del patto di stabilità interno.

4. Aggiornamento e sviluppo della configurazione attuale dei sistemi di videosorveglianza in ambito comunale

La considerazione che i dispositivi di videosorveglianza - specie nelle configurazioni più evolute rappresentate dall'impiego delle fibre ottiche o dai sistemi di sicurezza via etere - possono assumere una particolare valenza ai fini del potenziamento della prevenzione generale, in un'ottica di "*sicurezza integrata*", è già contenuta nelle *Linee-guida per una "piattaforma comune"*, documento allegato alla direttiva ministeriale del 15 febbraio 2008 volta, tra l'altro, a conferire omogeneità e razionalità ai "Patti per la Sicurezza".

In tale documento, peraltro, al fine di favorire ed ottimizzare l'azione sinergica, si sottolinea la necessità che venga curata "... l'individuazione di uno "*standard tecnologico comune*" dei sistemi per consentire un'effettiva fruibilità dei contenuti video tra tutti i soggetti istituzionali deputati". In questo senso, dunque, nel riconoscere l'interesse verso sistemi evoluti si delinea anche una prospettiva di interoperabilità dei sistemi tra Forze di polizia e Polizia locale.

E' ovvio che anche in una prospettiva come quella indicata si rivelerà essenziale il ruolo di snodo del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, il cui coinvolgimento appare ancor più necessario ove si pensi alla confluenza di eventuali progettualità evolutive in nuovi patti per la sicurezza urbana, alla stregua delle succitate linee-guida.

E', tuttavia, comprensibile come, ai fini dell'eventuale *upgrade* di sistemi già operativi o per l'installazione di nuovi sistemi avanzati, il CPOSP non possa essere chiamato a svolgere il suo decisivo ruolo senza le necessarie indicazioni degli organi centrali che assicurino una visione globale delle esigenze sottese al progetto di videosorveglianza e, quindi, della sua sostenibilità sotto ogni aspetto ³.

³ Non è da dimenticare, d'altra parte, che anche allo stato attuale è prevista la partecipazione di diversi enti ed istituzioni sull'aspetto finanziario, considerati i costi connessi con l'installazione e la gestione degli apparati di videosorveglianza. In questo senso le recenti linee-guida di ANCI non mancano di contenere (pg.13) un richiamo "agli investimenti economici intrapresi nell'ultimo periodo, grazie a contributi statali e regionali".

A questo scopo, si ravvisa l'esigenza di costituire presso il Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - un Tavolo Permanente, costituito da rappresentanti delle Forze di polizia, dalle competenti articolazioni dipartimentali, da ANCI e dai Comuni, di volta in volta, interessati alle tematiche da affrontare, cui affidare compiti di consulenza, indirizzo ed orientamento in materia, nonché di aggiornamento tecnologico delle caratteristiche specificate in allegato, alle quali gli impianti di videosorveglianza devono corrispondere per un utilizzo funzionale delle immagini.

Naturalmente rimangono valide le indicazioni fornite con la circolare dell'8 febbraio 2005, laddove, nello stabilire criteri rigorosi circa l'attività di gestione e di controllo degli apparati di videosorveglianza, posta di norma in capo alle Forze di polizia locale (o degli istituti di vigilanza privata), salvo che per gli obiettivi istituzionali e di interesse strategico per la sicurezza primaria, si dà anche indicazione per l'attivazione di soluzioni alternative e "mediate" che non escludano l'ipotesi di collegamenti diretti con le sale e centrali operative delle Forze di polizia a competenza generale nel caso di "particolari esigenze di carattere assolutamente contingente".

5. Indicazioni relative alla valutazione dei progetti di videosorveglianza in ambito comunale.

5.1 Con il presente documento, che è frutto di un lavoro congiunto svolto tra rappresentanti delle diverse articolazioni competenti del Dipartimento della pubblica sicurezza, del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri e di ANCI, si stabiliscono alcune indicazioni che intendono rappresentare un orientamento di massima per i Tavoli provinciali, fornendo, a loro beneficio, una sorta di "decalogo" funzionale all'attività di valutazione dei progetti di videosorveglianza di cui si è detto al paragrafo precedente. Va precisato che le indicazioni contenute nel presente documento riguardano le future attività di progettazione ed installazione di apparati di videosorveglianza comunale, non conseguendone, pertanto, effetti conformativi di alcun tipo per i sistemi già esistenti.

5.2 Riguardo all'opportunità, ossia con riferimento allo scrutinio di quel ventaglio di possibili opzioni che presiedono alla scelta circa il ricorso all'utilizzazione degli apparati di videosorveglianza, una prima indicazione di merito investe la dimensione del contesto territoriale cui è riferito il progetto.

Con ciò non si vuole intendere che sia da stabilirsi un parametro di tipo demografico che indichi allo stesso tempo un termine minimo di riferimento ed un limite. Nondimeno, in presenza di un progetto di videosorveglianza che riguardi un comune con un territorio assai limitato ovvero che presenti, congiuntamente o meno alla ridotta dimensione territoriale, caratteristiche peculiari dal punto di vista orografico o sotto altro simile profilo, la valutazione di un eventuale progetto di videosorveglianza in ambito comunale dovrà conformarsi ad un criterio di estrema prudenza quanto alla verifica di efficacia e di utilità dello specifico mezzo tecnologico.

In quest'ottica non si potrà prescindere, ad esempio, dall'apprezzamento delle condizioni di sicurezza del contesto territoriale e dall'eventuale constatazione di un loro particolare scadimento, determinato da fenomeni negativi non effimeri, nonché desumibile (in particolare, ma non esclusivamente) dall'andamento degli indici di delittuosità presi in considerazione con riferimento alle fattispecie predatorie di maggiore allarme sociale e da un arco temporale sufficientemente significativo.

Un ulteriore fattore di valutazione sembra poi derivare dalle stesse indicazioni contenute nel D.M. del 5 agosto 2008, laddove ricorre una evidente sottolineatura del contesto ambientale e della sua influenza sulla percezione di sicurezza in rapporto ad una serie di fattispecie situazionali. In questo preciso ambito la valutazione dovrà anche tener conto della possibilità che nella data situazione critica il ricorso a strumenti d'intervento alternativi, azionabili con il potere d'ordinanza sindacale, venga a costituire una valida opzione rispetto all'utilizzazione di sistemi di videosorveglianza. Ne consegue che il dispiegamento dei sistemi di videosorveglianza di cui si discute non può rappresentare una misura autoreferenziale, bensì deve poter trovare rispondenza e giustificazione all'interno di una politica integrata di sicurezza ed essere coerente con le altre risposte messe in atto localmente.

In sintesi, la valutazione di merito andrà opportunamente preceduta da un'approfondita attività istruttoria volta a:

- tracciare un bilancio delle risorse locali disponibili, umane e strumentali, e dei dispositivi esistenti che consentano di trovare risposte alla situazione diagnosticata;
- realizzare una diagnosi preliminare che definisca in modo obiettivo i fabbisogni locali, così da poter valutare l'effettiva adeguatezza della scelta della videosorveglianza;
- definire gli obiettivi ed individuare i vantaggi ed i risultati attesi dal sistema;
- stabilire la tipologia di sistema che può consentire di conseguire tali obiettivi in maniera realistica, ossia calibrando il sistema in modo da fornire risposte pertinenti ed efficaci ai fabbisogni individuati.

5.3 Esaurita la fase di valutazione di merito secondo il percorso logico indicato e nel rispetto delle procedure amministrative che comportano per gli apparati di videosorveglianza cittadina l'inevitabile coinvolgimento del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica per le esposte ragioni, andrà verificata in sequenza la corrispondenza delle caratteristiche del sistema alle specifiche tecniche che ne consentano il pieno utilizzo per le finalità d'impiego delle Forze di polizia e delle Autorità giudiziarie.

A tal fine, è stato predisposto l'annesso documento d'indirizzo con il quale vengono definite le linee-guida per consentire il trasferimento delle immagini rilevate da un generico impianto di videosorveglianza ad un sistema di storage per la memorizzazione delle stesse per i suddetti motivi di sicurezza. Vengono altresì individuate le caratteristiche di riferimento per i nuovi impianti di videosorveglianza cittadina.

DOCUMENTO TECNICO

1 Scopo del documento

Il presente documento ha lo scopo di definire le linee guida per consentire il trasferimento delle immagini rilevate da un generico impianto di videosorveglianza ad un sistema di storage per la memorizzazione delle stesse per motivi di sicurezza. Inoltre vengono individuate le caratteristiche di riferimento per i nuovi impianti di videosorveglianza cittadina.

2 Telecamere per videosorveglianza di contesto e di osservazione

2.1 Telecamere di contesto

Le telecamere di contesto, fisse, dovranno essere tali da permettere una visione quanto più ampia dell'area di ripresa. Le caratteristiche tecniche degli apparati di ripresa dovranno essere rispondenti alle **caratteristiche minime** di seguito descritte:

- telecamera IP nativa, aggiornabile via IP;
- ottica fissa intercambiabile o varifocal, da individuare in funzione delle esigenze operative con angolo di ripresa indicativo compreso tra 20° e 120°;
- tecnologia del sistema di ripresa mediante sensore di tipo CMOS o CCD a colori;
- sensibilità del complesso di ripresa almeno 0,5 Lux in modalità colore (day) e almeno 0,05 Lux in modalità B/N (night) misurati a 50 IRE;
- risoluzione minima del sensore: full HD (1920x1080);
- caratteristiche minime del flusso video: 1.3 megapixel (1280x1024) e non inferiore 9 fps;
- modalità di funzionamento di tipo "day&night" con commutazione automatica;
- algoritmo di compressione dei flussi video: Motion JPEG, H264 e sue evoluzioni;
- algoritmo di trasporto dei flussi video: RTSP;
- Funzionalità di Activity Detector incorporate;
- Client NTP;
- n° 1 ingresso d'allarme a bordo camera;
- n° 1 uscita;
- controllo del guadagno, white balance: automatici e regolabili via software;
- compensazione del controllo di tipo automatico;
- Possibilità di alloggiare software di analisi video direttamente sulla camera;
- alimentazione: in bassa tensione con valore non superiore ai 48 Vac, PoE classe 3);
- Allarme antimanomissione, al minimo è richiesta la gestione dei seguenti allarmi:
 - apertura custodia;
 - perdita del segnale video;
 - offuscamento telecamera;
 - modifica dell'inquadratura (spostamento della telecamera)
- condizioni di esercizio: sarà cura della ditta individuare la tipologia di custodia per la singola telecamera in funzione delle condizioni climatiche minime e massime (temperatura, umidità) del luogo di installazione in modo che sia garantito il corretto funzionamento per tutto l'arco dell'anno e comunque in un intervallo non inferiore a (-10°;+45°) e umidità (20%;80%);
- grado di protezione della custodia: l'apparato deve essere protetto dagli agenti atmosferici quali pioggia, salsedine, polveri tipiche del luogo di installazione garantendo così il livello massimo di funzionamento e comunque non inferiore a IP65, eccetto nei casi estremi in cui si richieda una tenuta stagna per cui il valore va esteso a IP66;
- Fornitura SDK per sviluppo terze parti.

2.1.1 Telecamere di osservazione

Le telecamere dovranno essere brandeggiabili, dovranno assicurare la completa visione a 360° sul piano orizzontale, e 180° sul piano verticale e non dovranno consentire ad un osservatore esterno di individuare l'area inquadrata. Le caratteristiche tecniche degli apparati di ripresa dovranno essere rispondenti alle **caratteristiche minime** di seguito descritte:

- telecamera IP nativa, aggiornabile via IP;
- telecamera a colori di tipo "DAY/NIGHT";
- matrice attiva del sensore con numero di pixel non inferiore 704 x576 (4CIF);
- frame rate non inferiore a 15fps;
- sensibilità del complesso di ripresa almeno 0,5 Lux in modalità colore (day) e almeno 0,05 Lux in modalità B/N (night) misurati a 50 IRE;
- obiettivo autofocus con zoom (minimo 25X ottico con minimo F.1.8, auto iris);
- algoritmo di compressione dei flussi video: Motion JPEG, H264 e sue evoluzioni;
- algoritmo di trasporto dei flussi video: RTSP;
- brandeggio a velocità variabile orizzontale di tipo endless e verticale controllabile da remoto;
- PTZ meccanico;
- Funzionalità di Activity Detector incorporate;
- Client NTP;
- n° 16 Posizioni angolari preselezionabili (Preset);
- n° 8 Sequenze di Preset (Tour);
- n° 1 ingressi d'allarme a bordo camera;
- almeno n° 1 uscita d'allarme a bordo camera;
- n° 8 Zone di esclusione (Privacy Mask).
- Pattugliamento automatico;
- alimentazione: in bassa tensione con valore non superiore ai 48 Vac, oppure PoE classe 3);
- condizioni di esercizio: sarà cura della ditta individuare la tipologia di custodia per la singola telecamera in funzione delle condizioni climatiche minime e massime (temperatura, umidità) del luogo di installazione in modo che sia garantito il corretto funzionamento per tutto l'arco dell'anno e comunque in un intervallo non inferiore a (-10°;+45°) e umidità (20%;80%);
- grado di protezione della custodia: l'apparato deve essere protetto dagli agenti atmosferici quali pioggia, salsedine, polveri tipiche del luogo di installazione garantendo così il livello massimo di funzionamento e comunque non inferiore a IP65, eccetto nei casi estremi in cui si richieda una tenuta stagna per cui il valore va esteso a IP66;
- Fornitura SDK per sviluppo terze parti.

3 Sistema di Gestione e Trasporto dei Flussi Video

3.1 Architettura di rete

Il sistema di video sorveglianza si dovrà basare su un'architettura di rete IP che permette la connessione tra gli apparati di campo e le sale apparati/sale controllo.

In funzione dei mezzi trasmissivi da utilizzare (ad es. fibra ottica, apparati wireless) le scelte architettoniche dovranno rispettare in ogni caso i requisiti di seguito riportati:

- Capacità di banda necessaria al trasferimento delle immagini in funzione delle caratteristiche delle telecamere e della topologia della rete di trasporto.
- Crittografia dei flussi video in accordo a quanto richiesto al paragrafo 3.3.1 comma f) dal "Provvedimento in Materia di Videosorveglianza" del 08/04/10 del Garante per la Privacy (utilizzo di reti pubbliche e connessioni wireless);
- Affidabilità;
- Eventuale ridondanza.

3.2 Videoserver

I videoserver devono essere in grado di acquisire, in contemporanea, tutti i flussi provenienti dalle telecamere, che vengono convogliati nel sistema rispettando i seguenti requisiti:

- Gestione camere di differenti produttori, piattaforma aperta.
- Live View fino a 30 o più FPS;
- Gestione dei flussi video con algoritmo di compressione MJPEG/MPEG4/H264;
- Funzionalità di NVR;
- Esportazione file archiviati con crittografia;
- Gestione PTZ Patrolling;
- Funzionalità di WEB Client;
- Funzionalità di Mobile Client;
- Gestione Mappe;
- Integrazione con video analisi;
- Controllo I/O ed eventi,
- Sistemi Operativi di ultima generazione (piattaforme a 64 bit);
- Supporto multi stream per camera;
- Video Motion Detection (VMD) integrato con gestione zone di esclusione;
- Supporto canali audio Full-Duplex;
- Preset Positions per camera;
- Gestione Preset su Evento;
- Preset Patrolling;
- Privacy masking;
- Ricerca automatica ed auto riconoscimento delle telecamere;
- Export e import di configurazioni;
- Gestione e esportazione di archivi storici contenenti tutte le informazioni relative agli eventi di stato del sistema e le operazioni compiute dagli addetti (file di log)
- Fornitura di SDK per sviluppo applicazioni di terze parti.

I video server devono prevedere un'alimentazione ridondata.

3.3 Sistema di Registrazione

Il sistema di registrazione e conservazione dei filmati, anche nell'ottica delle finalità d'impiego da parte dell'Autorità Giudiziaria, deve consentire:

- l'archiviazione schedabile con Playback;
- la capacità di registrazione per singola camera con gestione del pre e post allarme;
- la memorizzazione delle immagini provenienti da tutte le telecamere al massimo framerate possibile;
- l'archiviazione di flussi con algoritmo di compressione MJPEG/MPEG4/H264;
- la registrazione delle immagini deve avvenire in forma cifrata per garantirne la riservatezza e l'integrità;
- l'esportabilità (da locale o da remoto) dei filmati con corredo di specifico visualizzatore per la decifrazione e verifica dell'integrità degli stessi;
- la capacità di storage deve essere dimensionata per la registrazione contemporanea di tutte le telecamere al massimo frame rate consentito dalle stesse e/o dalla connettività, per un periodo di almeno 7 gg 24h.