

## Linee guida vigilanza privata

### CONTRIBUTI PERVENUTI

#### Sommario

A)	ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA .....	1
1.	ASSICUREZZA-CONFESERCENTI .....	1
2.	ASS.I.V.- Associazione Italiana Vigilanza e Servizi Fiduciari .....	3
3.	UNIONE NAZIONALE ISTITUTI DI VIGILANZA .....	4
B)	ASSOCIAZIONI DI IMPRESA.....	4
4.	FEDERLAVORO E SERVIZI-CONFCOOPERATIVE.....	4
C)	ORGANIZZAZIONI SINDACALI .....	4
5.	FISASCAT-CISL.....	4
D)	ALTRI .....	5
6.	Anonimo 1 .....	5

#### A) ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA

##### 1. ASSICUREZZA-CONFESERCENTI

#### Pag. 5 Riferimento certificazione

Successivamente, la certificazione deve essere prodotta in sede di rinnovo triennale della licenza. Pertanto, il possesso della predetta certificazione di conformità, in quanto attestante la sussistenza dei requisiti fissati dalla disciplina di settore, è un requisito essenziale per il conseguimento in via definitiva della licenza e per il suo mantenimento.

Va chiarito all'ANAC che vista la natura privata dell'organo di certificazione la stessa non può assurgere a parametro di riferimento per la sussistenza dell'autorizzazione di polizia ex art 134 TUIPS, atteso che nel caso del rinnovo la conformità o meno della certificazione resta un procedimento interno e come tale suscettibile di rappresentare un parametro di riferimento ai fini della sussistenza del requisito professionale in materia di appalti pubblici, pertanto solo il provvedimento prefettizio di sospensione e/o revoca dell'autorizzazione di polizia può essere ritenuto rilevante ai fini della normativa sugli appalti e non certamente il sub procedimento di certificazione di qualità.

#### Pag. 6 Siti con speciale esigenze di sicurezza

Devono intendersi come siti con speciali esigenze di sicurezza e, come tali, analogamente affidati alla vigilanza delle guardie giurate, qualora non vi provvedano direttamente le Forze dell'Ordine:

- siti dove operano persone che svolgono compiti di particolare delicatezza per il pubblico interesse e per i quali va garantita l'incolumità e l'operatività (ad esempio aziende o presidi ospedalieri e/o sanitari);
- siti contenenti banche dati sensibili o il cui accesso è riservato solo a persone autorizzate (ad esempio strutture pubbliche munite di centri elaborazione dati e/o a forte affluenza di pubblico, sedi di Regioni, Province, Inps...);
- siti dove l'accesso sia subordinato al controllo con macchinari radiogeni o rilevatori di metalli o all'identificazione personale (ad esempio tribunali ed uffici giudiziari in genere);
- siti dove ci sia giacenza di valori significativi o merci di valore asportabili (ad esempio musei, pinacoteche, mostre se contenenti opere di alto valore artistico ed economico).

Va segnalato all'ANAC che la disposizione in parola è stata, allo stato, annullata dal TAR LAZIO con la famosa sentenza del 2013 n. 2703 con la quale tra l'altro viene accolta la censura relativa alla determinazione preventiva dei cd "obiettivi sensibili" e "siti con speciali esigenze di sicurezza" affermando il TAR, in proposito, che detta prescrizione per ritenere sussistente l'obbligo di espletare servizi di vigilanza privata è in contrasto con la decisione della Corte di Giustizia Europea del 2007, atteso che " (...) non può affermarsi<sup>8</sup> che in tali circostanze svolgono pubblici poteri, in sostanza le imprese di vigilanza privata non partecipano in maniera diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri, in quanto le attività di vigilanza privata non possono essere equiparate ai compiti attribuiti alla competenza dei servizi di pubblica sicurezza"

Pag. 8 Abrogazione art. 62 Tulps

62 Tulps

non è stato abrogato l'art. 62 del TULPS bensì il procedimento amministrativo indicato nella norma per espletare l'attività di portiere/custode. la differenza è importante, visto che il precipitato nell'articolo è tuttora vigente

Pag. 14 Cambio appalto/ subentrante

La giurisprudenza, infatti, ha affermato che «l'appaltatore subentrante deve prioritariamente assumere gli stessi addetti che operavano alle dipendenze dell'appaltatore uscente, a condizione che il loro numero e la loro qualifica siano armonizzabili con l'organizzazione d'impresa prescelta dall'imprenditore subentrante». Aggiungendo, inoltre, che alla clausola sociale deve essere data una lettura "flessibile", secondo il diritto vivente e pertanto, i lavoratori che non trovano spazio nell'organigramma dell'appaltatore subentrante o vengono adibiti ad altri servizi o sono destinatari delle norme in materia di ammortizzatori sociali (Cons. Stato, sez. IV, 2 dicembre 2013, n. 5725; in argomento cfr. anche il parere di precontenzioso dell'Autorità, n. 44/2010 e il parere sulla normativa, AG 41/2012).

sul punto sarebbe necessario chiedere all'ANAC di chiarire, una volta per tutte, che l'assorbimento non potrà essere, peraltro, vincolato in termini di riconoscimento dello stesso trattamento retributivo del personale oggetto dell'assorbimento, soprattutto quando si possono applicare diversi CCNL che riguardano lo stesso personale di vigilanza (in caso di attività di vigilanza) ovvero quello che effettua servizi fiduciari (per i lotti riferibili a tale tipologia di servizi). infatti, sarebbe utile affermare la libera iniziativa privata anche in relazione al diverso trattamento economico applicabile al medesimo personale a seconda del tipo di CCNL da applicare.

## **2. ASS.I.V.- Associazione Italiana Vigilanza e Servizi Fiduciari**

In riferimento all'aggiornamento della Determinazione n. 9 del 22 Luglio 2015 – Linee guida per l'affidamento del servizio di Vigilanza Privata – trasmettiamo le seguenti osservazioni:

In merito al punto 2) del documento di consultazione, a nostro avviso deve essere meglio chiarito il fatto che le attività di cui all'art. 256 bis del Regolamento per l'esecuzione del TULPS (R.D. 6 maggio 1940, n. 635) rientrano fra i servizi di sicurezza complementare e sono tutte demandate in via esclusiva alle Guardie Giurate, salvo che la legge disponga diversamente o non vi provveda la forza pubblica. Il DM 269/2010, all'allegato D, sez III, declina e meglio descrive i servizi e gli obiettivi di cui al sopracitato articolo, talché non vi sono differenze di attribuzione per i servizi descritti, rimanendo essi di esclusiva competenza delle Guardie Particolari Giurate, se non delle forze dell'ordine, in quanto tutti, senza distinzione, prevalenti per lo scopo di prevenzione e repressione dei reati. Quindi risulta a nostro avviso fuorviante la descrizione di talune attività definite come di possibile attribuzione a personale non decretato (portieri), quali, ad esempio quelle relative al monitoraggio dell'impianto di allarme antintrusione. Infatti tale attività, se espletata da soggetto terzo, e cioè non proprietario (o gestore) del bene visionato, non può che essere svolta tramite centrali operative di Istituti di Vigilanza Privata, essendo il fine prevalente quello della sicurezza, e cioè quello della prevenzione e repressione dei reati.

E ancora, sempre al punto 2), e 3) data la premessa che chiarisce oltre ogni dubbio che la certificazione di qualità ex DM 115/2010 è requisito essenziale per il conseguimento in via definitiva della licenza di polizia e per il suo mantenimento, e sulla base della considerazione, sempre espressa nel documento di cui trattasi, del numero ancora esiguo di istituti certificati, riteniamo che debba essere definito con chiarezza che il requisito della certificazione obbligatoria debba essere considerato fra quelli necessari per la partecipazione alle gare di appalto per servizi di sicurezza.

Al punto 3) in materia di offerta al massimo ribasso, riteniamo che allo stato attuale i servizi di sicurezza, tutti caratterizzati da contenuti tecnologici e di professionalizzazione del personale richiesto, oltre che da accurata progettazione relativamente alle esigenze di sicurezza rilevate, molto difficilmente possano definirsi "standardizzati", e quindi sarebbe a nostro avviso opportuno definire OEPV il criterio più idoneo alla selezione delle imprese in gara.

Sul punto 4), tenuto conto che il servizio di vigilanza privata si contraddistingue per essere ad alta intensità di manodopera e considerata l'obbligatorietà del rispetto dei minimi salariali previsti dal contratto nazionale, si richiede che i bandi di gara prevedano come condizione che, al fine di considerare una offerta valida e non anomala, gli importi relativi ai trattamenti salariali dei dipendenti non siano oggetto di ribasso ovvero inferiori ai minimi tabellari stabiliti dal contratto nazionale di settore stesso. L'affidamento e l'esecuzione di lavori, servizi e forniture importo inferiore a 40.000,00 euro.

### **3. UNIONE NAZIONALE ISTITUTI DI VIGILANZA**

Nel condividere sostanzialmente le Linee guida per l'affidamento del servizio di Vigilanza Privata aggiornate al Decreto 19 Aprile 2017, n. 56 si segnala, con riferimento all'applicazione dell'art. 97 del Codice degli Appalti, la opportunità di rendere obbligatorio in sede di gara il riconoscimento, da parte delle Stazioni Appaltanti, dei costi derivanti dagli adempimenti contrattuali e dei costi per la operatività derivanti da prescrizioni normative.

#### **B) ASSOCIAZIONI DI IMPRESA**

##### **4. FEDERLAVORO E SERVIZI-CONFCOOPERATIVE**

Commento al paragrafo 4

Tenuto conto che il servizio di vigilanza privata si contraddistingue per essere ad alta intensità di manodopera e considerata l'obbligatorietà del rispetto dei minimi salariali previsti dal contratto nazionale, si richiede che i bandi di gara prevedano come condizione che, al fine di considerare una offerta valida e non anomala, gli importi relativi ai trattamenti salariali dei dipendenti non siano oggetto di ribasso ovvero inferiori ai minimi tabellari stabiliti dal contratto nazionale di settore stesso.

Posta l'obbligatorietà di determinati requisiti certificativi di qualità aziendali e percorsi formativi per il personale impiegato nei servizi di vigilanza privata, al fine di evitare l'elusione dei suddetti obblighi e anche nell'intento di valorizzare comportamenti delle aziende virtuose che si dotano dei necessari requisiti di qualità previsti dalla legge, valutare se non sia opportuno riconoscere l'applicazione di premialità specifiche a queste ultime in sede di valutazione delle offerte.

#### **C) ORGANIZZAZIONI SINDACALI**

##### **5. FISASCAT-CISL**

Nell'esprimere una sostanziale condivisione rispetto ai contenuti del testo in parola, la scrivente O.S. intende sottoporVi le sottostanti osservazioni limitatamente al paragrafo 5. "Cambio appalto e imponibile di manodopera" del Documento di consultazione relativo alla Determinazione n. 9 del 22 luglio 2015 recante "Linee guida per l'affidamento del servizio di vigilanza privata" (con gli aggiornamenti conseguenti al D. Lgs. 56/2017):

1) laddove, quinto alinea, in tema di clausola sociale si sostiene che "In linea generale, si precisa che per costante giurisprudenza (Cons. Stato, sez. III, 10 maggio 2013, n. 2533) detta clausola non deve essere intesa come un obbligo di totale riassorbimento dei lavoratori del pregresso appalto, anche ove la stazione appaltante sia tenuta ad inserirla nella disciplina di gara per disposizione di contrattazione collettiva nazionale, e, pertanto, non sono previsti automatismi assoluti

nell'applicazione della clausola in fase esecutiva. Infatti «l'amministrazione non può ritenersi vincolata in maniera indefinita ad utilizzare un servizio con un numero di addetti variabile solo in aumento, nonostante l'evoluzione tecnologica consenta la realizzazione del servizio con un numero minore, con corrispondente risparmio di spesa pubblica» (ibidem, sentenza n. 2533/2013)", un riferimento nelle Linee guida all'applicazione integrale di quanto previsto dal più volte richiamato CCNL di Categoria 2013/2015, all'articolo 26, rubricato "Criteri per determinare l'impiego effettivo di personale sull'appalto/servizio ed il personale da coinvolgere per l'avvio della procedura", consentirebbe di poter disporre di un chiaro metodo di calcolo per stabilire la corrispondenza fra l'ammontare di ciascun appalto - nei capitolati d'appalto sempre indicato in ORE ANNUE riferite al singolo lotto - e le unità lavorative suscettibili di passaggio alle dipendenze dell'appaltatore subentrante; infatti, il coefficiente annuo di riferimento 2.304 (ottenuto dalla moltiplicazione di 48 ore di prestazione settimanale per 48 settimane di lavoro effettivo in un anno) consente di disporre di un parametro obiettivo e flessibile e del tutto compatibile sia con la facoltà dell'appaltante di rimodulare il numero complessivo degli addetti da impiegare nell'espletamento del servizio, sia con l'organizzazione dell'impresa subentrante, in quanto strettamente e direttamente legato al tempo necessario per saturare il servizio così come indicato nei capitolati;

2) si riterrebbe utile integrare l'esemplificazione relativa alla clausola sociale quale modalità di esecuzione dell'appalto, nell'eventualità che le amministrazioni appaltanti la richiamassero nella documentazione di gara, con un esplicito riferimento alle previsioni in tema di cambio d'appalto e/o affidamento di servizio previsto dal CCNL di categoria 2013/2015 sottoscritto dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ai sensi dell'articolo 51 del D. Lgs. 15 giugno 2015, n. 81.

## **D) ALTRI**

### **6. Anonimo 1**

La normativa di riferimento per gli Istituti di Vigilanza è, oggi, ancorata a molteplici fonti normative, disomogenee e malcoordinate. Troppo spesso gli interventi susseguiti negli anni, hanno introdotto principi contraddittori e spesso inapplicabili, imponendo impugnazioni che hanno costretto la magistratura ad un'attività ermeneutica di adattamento alla realtà degli istituti di vigilanza, di norme slegate dai reali problemi che quelle stesse norme avrebbero dovuto risolvere.

Posta pertanto alla preliminare necessità di un'attività di collazione ed uniformazione della normativa, volta ad ottenere un corpus normativo unico ed univoco, per un'attività in costante evoluzione, si può aggiungere, per quanto all'aggiornamento della Determinazione 9 del 22.7.2015, quanto segue:

#### **L'Attività di Vigilanza Privata**

Nella parte relativa all'inquadramento normativo delle attività di vigilanza, occorre preliminarmente fare chiarezza in ordine all'elenco contenuto nel D.M. 269: un'interpretazione letterale dello stesso rende l'elenco in esso contenuto tassativo e pertanto vincolante ed esclusivo. In tal senso la vigilanza privata è assolutamente diversa dai servizi fiduciari e dal qualsiasi ulteriore forma di attività assimilabile a quest'ultima. Appare evidente come la licenza per lo svolgimento dell'attività di vigilanza privata, debba essere esclusivamente legata a questa attività, all'interno delle fattispecie individuate dal DM 269, ed in tal senso la norma dovrebbe vincolare le stazioni appaltanti ad una scelta, tra i soggetti abilitati a partecipare alla gara, che non lasci discrezionalità in ordine alla

natura delle attività da svolgersi nell'appalto, che andrebbero riportate all'interno di fattispecie normativamente individuate.

Da tale considerazione deriva la necessaria conseguenza di vincolare le stazioni appaltanti al riconoscimento dell'oggettivo valore qualitativo che le certificazioni rilasciate da organismi indipendenti, imposte ex lege agli istituti di vigilanza, costituiscono. Il possesso di dette certificazioni costituisce la soglia minima qualitativa per gli istituti legittimati a partecipare alle gare per i servizi di vigilanza: ciò posto appare del tutto inverosimile che le stazioni appaltanti siano libere di valutare l'offerta tecnica, in termini di qualità, attribuendo arbitrari valori all'offerta: appare evidente la necessità di imporre un criterio di valutazione oggettiva della qualità, proprio ancorando il punteggio alle certificazioni di cui deve essere in possesso l'istituto che partecipi alla gara, tanto al fine di garantire l'effettiva corrispondenza del punteggio ottenuto per qualità alla "qualità" certificata da soggetti terzi ed indipendenti. Tale considerazione deve ovviamente essere legata alla considerazione che la stazione appaltante possa valutare la qualità del candidato, poiché la qualità del prodotto fornito, deve anch'essa essere legata a parametri oggettivi, diversi da quelli posseduti dall'azienda che li eroga.

#### La suddivisione in lotti

La suddivisione in lotti di appalti di particolari dimensioni e caratteristiche necessita di un intervento normativo ancora più stringente ed efficace. Prima di tutto l'uniformazione della normativa vigente in materia di istituti di vigilanza andrebbe aggiornata, adeguando le licenze, già soggette alla verifica da parte della Prefettura competente per la sede legale dell'istituto titolare della licenza, alle esigenze del mercato del lavoro che spesso impongono alle società di doversi spostare sul territorio nazionale, per fornire servizi troppo spesso cavillosamente legati ad anacronistiche restrizioni territoriali. A ciò si aggiunge la necessità di vincolare le stazioni appaltanti a legare in lotti servizi omogenei senza possibilità di derogare alla natura degli stessi: è necessario che la norma affermi il divieto di commistione dei servizi di vigilanza con servizi diversi, e che tale divieto divenga il confine del lotto da proporre in gara. A tale ripartizione potrà essere aggiunta la prescrizione di consentire l'elaborazione funzionale del servizio da rendere per il lotto al partecipante alla gara, ovvero l'obbligo per la stazione appaltante di tradurre la necessità che il lotto sia funzionale e prestazionalmente orientato al miglior servizio in parametri all'interno dei quali ciascun istituto partecipante alla gara potrà gestire la propria proposta in ragione delle proprie capacità ed esigenze: tanto a parità di punteggio per parità di servizio offerto. Questo consentirebbe alle aziende partecipanti alla gara di potere fornire il servizio richiesto, all'interno del lotto indicato secondo il proprio miglior criterio, a parità di efficacia richiesta.

#### Ribassi eccessivi

La problematica dei ribassi eccessivi deve essere affrontata normativamente, prima di tutto, ed ancora una volta, restringendo l'ambito di partecipazione alle gare ai soli istituti di vigilanza autorizzati ed in possesso delle certificazioni qualitative imposte ex lege, al fine di escludere quella parte di aggiudicazioni avvenute in favore di speculatori estranei al novero degli istituti di Vigilanza. Ovviamente, al fine di scongiurare speculazioni appare evidente la necessità di istituire procedure di controllo effettive ed efficienti: non la solita analisi documentale dei burocrati di turno, ma la effettiva verifica di correttezza e correntezza commerciale dell'azienda, attraverso un

curriculum vitae fatto da appalti svolti e controlli accurati fatti dalla guardia di finanza, dall' Agenzia delle Entrate, dall'INPS e dagli organi coinvolti nella vita dell'Istituto di Vigilanza, che ne possano attestare la sana gestione e la salute aziendale: questo consentirebbe la partecipazione di aziende sane alla gara, e di offerte il cui ribasso sia calcolato sulla capacità operativa e commerciale senza andare a discapito dei lavoratori e dei costi minimi obbligatori. A ciò va aggiunta la necessità di irrigidire la discrezionalità della stazione appaltante nella redazione del bando. Infatti il primo compito della stazione appaltante dovrebbe essere, individuato il servizio da affidare, quello di individuare la forza lavoro ritenuta opportuna e necessaria a quel servizio: tanto impone di sottrarre dai costi oggetto di offerta di gara i costi del lavoro richiesto, sicché l'offerente potrà gestire i parametri residuali per la formulazione dell'offerta, restando intangibile il costo del lavoro richiesto e calcolato nel prezzo base. In tal modo il criterio del massimo ribasso potrà anche divenire l'unico criterio di aggiudicazione poiché il risparmio sarà ristretto esclusivamente ai costi generali e agli utili di impresa, consentendo anche l'affermazione delle migliori capacità manageriali delle imprese partecipanti.

#### La Clausola Sociale

La necessità di applicazione della clausola sociale all'interno del bando deve, tenuto conto della previsione del CCNL, essere temperata dall'obbligo, normativamente imposto alla stazione appaltante, di calcolare ed indicare nel bando, a fronte del servizio richiesto, il numero di unità di lavoratori ritenute necessarie, o socialmente protette dalla clausola. In tal modo il costo del lavoro determinato dalla applicazione della clausola sociale andrà sottratto ai parametri di determinazione dell'offerta essendo predeterminato e rigido: solo in questo modo potrà divenire effettivamente efficace la protezione sociale che la clausola dovrebbe realizzare, ed inoltre escluderebbe attività di speculazione, essendo il costo del personale fisso ed accettato per il competitor uscente, mentre i partecipanti alla gara potrebbero essere indotti a violare parte degli obblighi vigenti per ridurre il costo del lavoro, che invece dovrebbe essere escluso dai parametri di formulazione dell'offerta.