

Servizi di Sicurezza e Appalti

Elementi essenziali

Francesca GRILLO
Luciano RIVIECCIO
Giuseppe MASTROMATTEI

Ottobre 2024

INDICE

1	INTRODUZIONE	3
2	IDENTIFICAZIONE DEI SERVIZI	5
2.1	Servizi di Vigilanza Armata.....	5
2.2	Servizi Ausiliari alla Sicurezza.....	6
2.3	Steward e Servizi di Controllo per Eventi.....	6
2.4	Servizi Tecnologici di Sicurezza.....	7
2.5	Trasporto Valori.....	7
3	QUALIFICAZIONE DELL'APPALTO	8
3.1	La progettazione dell'appalto.....	8
3.2	Il territorio oggetto dell'appalto - il network e il subappalto.....	10
4	LE CERTIFICAZIONI ACCREDITATE PER LA SELEZIONE DEI FORNITORI	11
4.1	Le certificazioni obbligatorie per i servizi di Vigilanza Privata.....	11
4.1.1	UNI 10891 – Servizi, Istituti di Vigilanza Privata, Requisiti / DM 269/2010 e s.m.i.....	11
4.1.2	UNI CEI EN 50518 – Centro di monitoraggio e ricezione allarmi / DM 269/2010 e s.m.i.....	12
4.1.3	UNI 10459 – Professionista della security/ DM 269/2010 e s.m.i.....	12
4.1.4	I documenti essenziali per qualificare i fornitori dei servizi di vigilanza privata.....	12
4.2	Le Certificazioni per i servizi ausiliari alla Sicurezza.....	12
4.2.1	La certificazione delle competenze - Operatori dei servizi ausiliari alla sicurezza (UNI 11925:2023).....	13
4.2.2	La certificazione dei servizi - Servizi ausiliari alla sicurezza (UNI 11926:2023).....	13
4.3	Altre Certificazioni di interesse per gli appalti di sicurezza.....	14
4.3.1	Sistemi di gestione.....	14
4.3.2	Persone.....	15
4.3.3	Prodotto.....	16
5	L'OFFERTA	17
5.1	L'offerta economicamente più vantaggiosa.....	17
5.2	La base d'asta.....	17
6	ASPETTI CONTRATTUALI	19
6.1	Esecuzione e controlli.....	19
6.1.1	Servizi di vigilanza privata.....	19
6.1.2	Servizi ausiliari alla sicurezza.....	19
6.2	I possibili indicatori di prestazione.....	20
6.2.1	Servizi di Vigilanza Privata.....	20
6.2.2	Servizi Ausiliari alla Sicurezza.....	21
6.3	Le garanzie.....	22
6.4	Alcuni profili di criticità.....	22
6.4.1	La gestione del subappalto – focus: i pagamenti al subappaltatore.....	22
6.4.2	La “clausola sociale”.....	23
6.4.3	Appalto lecito vs. somministrazione irregolare di manodopera.....	23

1 INTRODUZIONE

Nel contesto attuale, caratterizzato da una crescente complessità e interconnessione, le esigenze di sicurezza, sia nel settore pubblico che in quello privato, sono in costante aumento. Non si tratta solo di proteggere beni materiali e immateriali, ma anche di garantire la sicurezza di lavoratori, clienti e cittadini che interagiscono con tali risorse. In particolare, nel settore pubblico, la protezione si estende alle infrastrutture strategiche, come edifici amministrativi, strutture sanitarie e culturali. Di fronte a queste sfide, è necessario un approccio integrato alla sicurezza che combini prevenzione, controllo e risposta alle emergenze, garantendo la continuità operativa.

La crescente complessità delle operazioni pubbliche e la necessità di mantenere i servizi richiedono una revisione costante delle strategie di sicurezza. Gli edifici pubblici non sono semplici spazi fisici, ma nodi operativi cruciali per la funzionalità amministrativa. Di conseguenza, la sicurezza non riguarda solo la protezione delle risorse, ma anche la salvaguardia degli operatori e degli utenti.

La sicurezza fisica è il primo livello di protezione. La sorveglianza continua, supportata da tecnologie come la videosorveglianza e i sensori di rilevamento, è fondamentale per monitorare aree critiche e prevenire eventi avversi. Tuttavia, la tecnologia da sola non è sufficiente: il personale qualificato o i sistemi automatizzati devono monitorare i flussi video per garantire una risposta tempestiva.

Il controllo degli accessi è essenziale per regolare l'ingresso in zone riservate tramite badge, codici di accesso o tecnologie biometriche. Questi sistemi devono essere collegati a database aggiornati per monitorare e tracciare gli ingressi in tempo reale. Per le infrastrutture critiche sono richieste misure avanzate, come barriere fisiche e sensori di movimento, per rilevare minacce durante le ore non operative.

La gestione dei flussi di persone, soprattutto in spazi ad alta frequentazione come ospedali e tribunali, è cruciale. Il controllo degli accessi deve essere accompagnato da piani di evacuazione ben definiti e da una preparazione adeguata del personale per affrontare eventuali situazioni critiche. Anche la protezione dei beni materiali e documentali è fondamentale: le attrezzature e i documenti sensibili devono essere protetti da sistemi di allarme e accessi controllati, per prevenire furti o divulgazioni non autorizzate.

La sicurezza durante eventi pubblici, come manifestazioni o conferenze, richiede una pianificazione attenta, che includa l'analisi dei rischi, l'installazione di barriere temporanee e la presenza di personale qualificato. È fondamentale predisporre piani di emergenza specifici per affrontare calamità come incendi o terremoti, garantendo una risposta efficace.

L'approccio alla sicurezza deve essere strategico e flessibile, in grado di adattarsi alle minacce in evoluzione. Le soluzioni devono integrare tecnologie avanzate e risorse umane formate per intervenire prontamente. Monitorare continuamente le aree critiche, collaborare con le forze dell'ordine e predisporre piani di emergenza efficaci sono elementi chiave per mantenere elevati standard di sicurezza. Sebbene l'adozione di tecnologie all'avanguardia comporti un investimento iniziale più elevato, nel lungo termine garantisce maggiore efficienza operativa e riduce i rischi, contribuendo alla protezione delle risorse pubbliche e alla sicurezza dei cittadini.

Il mercato della sicurezza privata in Italia ha subito una notevole evoluzione, trainato dall'aumento delle minacce e dall'adozione di nuove tecnologie. Le minacce informatiche e il cybercrime hanno aumentato la necessità di soluzioni integrate di protezione fisica e digitale. La pandemia di COVID-19 ha

accelerato questa trasformazione, esponendo le aziende a nuovi rischi e richiedendo ulteriori investimenti in tecnologia.

Le presenti indicazioni sono pensate per offrire una risorsa completa e aggiornata per tutti gli stakeholder coinvolti nei servizi di sicurezza privata, con particolare attenzione alla gestione dei contratti di appalto. In un contesto caratterizzato da minacce sempre più complesse e dalla necessità di conformarsi a normative internazionali, questo documento fornisce strumenti e best practice per selezionare e gestire efficacemente i servizi di sicurezza.

Oltre a offrire indicazioni pratiche, il documento esamina il quadro regolatorio della sicurezza privata in Italia, con un'analisi delle normative italiane ed europee e dei requisiti necessari per i fornitori di servizi. L'accento è posto sulla conformità alle normative vigenti e sulla gestione dei rischi legali derivanti da un'applicazione scorretta delle stesse.

2 IDENTIFICAZIONE DEI SERVIZI

Quando si parla di sicurezza aziendale, sia pubblica che privata, la protezione del patrimonio e la continuità operativa richiedono l'implementazione di una serie di servizi che variano a seconda della natura dei beni da tutelare. Questi servizi includono vigilanza armata, gestione tecnologica della sicurezza e attività ausiliarie che non richiedono specifiche autorizzazioni di polizia. È fondamentale che ogni azienda adotti procedure adeguate e conformi alle normative, personalizzandole in base alla propria struttura organizzativa. L'utilizzo scorretto di tali servizi o la mancanza di conformità alle leggi vigenti può esporre l'azienda a significativi rischi legali.

2.1 Servizi di Vigilanza Armata

I servizi di vigilanza armata sono strettamente regolamentati dal Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS) e da una serie di normative complementari. Essi richiedono un'autorizzazione prefettizia e sono svolti esclusivamente da guardie particolari giurate (GpG), che possiedono il potere di intervenire su specifici obiettivi sensibili. Questi servizi sono distinti in varie categorie operative, tra cui:

- **Vigilanza Ispettiva:** prevede controlli periodici di breve durata presso un determinato obiettivo. Solitamente, la guardia giurata effettua ispezioni per verificare lo stato di sicurezza di edifici o proprietà. Questi passaggi possono essere tracciati tramite sistemi elettronici o marcature specifiche.
- **Vigilanza Fissa:** impone la presenza continuativa della guardia giurata presso un determinato sito, con l'obiettivo di prevenire intrusioni o altri rischi. È utilizzata, per esempio, in tribunali, installazioni militari e infrastrutture critiche, dove la sorveglianza costante è necessaria per garantire la sicurezza.
- **Vigilanza Antirapina:** destinata alla protezione di siti ad alto rischio, come banche o depositi di valori. Le guardie giurate, equipaggiate con giubbotti antiproiettile, sono incaricate di prevenire crimini contro il patrimonio, specialmente in luoghi dove si custodiscono beni di alto valore.
- **Vigilanza Antitaccheggio:** svolta all'interno di negozi e grandi magazzini, questo servizio mira a prevenire furti o danneggiamenti dei beni esposti. Secondo le normative, questo tipo di attività deve essere svolto esclusivamente da guardie giurate quando il valore dei beni esposti è rilevante o vi sono specifiche esigenze di sicurezza.

Questi servizi di vigilanza devono essere eseguiti in conformità alle normative vigenti, pena sanzioni penali e amministrative per l'azienda e per i responsabili della sicurezza. Gli istituti di vigilanza autorizzati devono ottenere certificazioni specifiche, rilasciate da organismi accreditati dal Ministero dell'Interno, come previsto dal DM 115/2014.

2.2 Servizi Ausiliari alla Sicurezza

I servizi ausiliari alla sicurezza includono attività non direttamente riconducibili alla vigilanza armata, ma ugualmente essenziali per la gestione operativa del patrimonio aziendale. Questi servizi, pur non richiedendo l'autorizzazione specifica di polizia, devono essere gestiti con elevati standard professionali e in conformità alle norme di settore. Le principali tipologie di servizi ausiliari sono:

- **Servizio di Portierato:** comprende attività di controllo e sorveglianza all'interno di edifici pubblici e privati, mirate a garantire l'ordine e la sicurezza. I portieri regolano l'accesso alle strutture, gestiscono l'accoglienza dei visitatori e svolgono funzioni di assistenza generale.
- **Servizio di Monitoraggio Aree:** prevede la sorveglianza di spazi destinati al pubblico per prevenire usi non consentiti e comportamenti impropri. Questo servizio, particolarmente utilizzato in parchi o grandi aree commerciali, mira a garantire la fruizione sicura del patrimonio da parte del pubblico.
- **Gestione dei Flussi di Persone e Veicoli:** ha l'obiettivo di mantenere l'ordine negli accessi e nei movimenti di persone e veicoli all'interno di strutture come parcheggi, uffici pubblici o grandi complessi commerciali. La prevenzione di assembramenti o congestioni è fondamentale per garantire la sicurezza.
- **Servizio di Accoglienza e Assistenza:** include l'assistenza ai visitatori, l'informazione sugli spazi e la gestione dei servizi di accoglienza, particolarmente rilevanti in eventi pubblici, fiere o manifestazioni. Questi operatori facilitano l'organizzazione dell'evento e garantiscono che il pubblico rispetti le regole di sicurezza.

I servizi ausiliari contribuiscono alla sicurezza generale del patrimonio senza interferire con le funzioni di sicurezza pubblica riservate alle forze dell'ordine o alle guardie giurate. La loro importanza è crescente, soprattutto in contesti dove la gestione sicura e ordinata del pubblico è essenziale per prevenire incidenti o situazioni di rischio.

2.3 Steward e Servizi di Controllo per Eventi

Gli steward e gli addetti ai servizi di controllo svolgono un ruolo cruciale nella gestione della sicurezza in eventi di intrattenimento e manifestazioni sportive. La loro attività è regolamentata da normative specifiche, tra cui il D.M. 6 ottobre 2009, n. 94, che stabilisce i requisiti formativi e operativi per questa figura professionale. Le principali funzioni includono:

- **Gestione degli Accessi:** gli steward verificano i biglietti, controllano l'ingresso del pubblico e assicurano che solo le persone autorizzate accedano all'evento.
- **Prevenzione e Gestione delle Emergenze:** gli steward sono addestrati per affrontare situazioni di emergenza, come evacuazioni o gestione di disordini, e agiscono in coordinamento con le forze dell'ordine per mantenere l'ordine pubblico.
- **Assistenza al Pubblico:** forniscono informazioni logistiche ai partecipanti e monitorano il comportamento del pubblico per prevenire potenziali situazioni di pericolo.

In contesti con grandi assembramenti, come eventi sportivi o concerti, la figura dello steward è fondamentale per garantire un ambiente sicuro, sia in termini di ordine pubblico sia per la prevenzione di emergenze.

2.4 Servizi Tecnologici di Sicurezza

Con il progresso delle tecnologie di sicurezza, molti istituti di vigilanza offrono servizi avanzati di gestione allarmi, televigilanza e telesorveglianza. Questi servizi vedono nella centrale operativa il loro fulcro, in quanto è qui che vengono gestiti i segnali provenienti dai sistemi di sicurezza installati presso i clienti. Le principali tipologie di servizi tecnologici includono:

- **Televigilanza:** sorveglianza a distanza di beni mobili e immobili tramite telecamere e sistemi di allarme collegati alla centrale operativa, che può allertare le forze dell'ordine in caso di pericolo.
- **Telesorveglianza Satellitare:** utilizzata per monitorare i movimenti di veicoli o altri beni mobili tramite tecnologie satellitari. È utilizzata, ad esempio, nel tracciamento di automezzi o nella protezione di carichi di valore.
- **Gestione degli Allarmi:** la ricezione e gestione di segnali di allarme provenienti da sistemi installati presso i clienti richiede l'intervento immediato delle guardie giurate per verificare l'effettività della minaccia e intervenire se necessario.

La corretta gestione di questi servizi richiede software avanzati e personale qualificato. La centrale operativa, regolamentata dal DM 269/2010, è il cuore tecnologico che consente di coordinare gli interventi sul campo e monitorare in tempo reale la situazione di sicurezza dei vari obiettivi.

2.5 Trasporto Valori

Il trasporto valori e la movimentazione di denaro richiedono particolari autorizzazioni e dotazioni. Il trasporto deve essere svolto da guardie giurate, equipaggiate con veicoli blindati e dotate di adeguate misure di sicurezza per garantire la protezione dei beni trasportati. Le operazioni di trasporto, deposito e custodia dei valori devono avvenire in conformità con le normative vigenti e sotto il controllo delle prefetture, responsabili di vigilare sulla regolarità dei servizi. Anche le compagnie assicurative giocano un ruolo cruciale nel garantire la copertura dei rischi associati.

3 QUALIFICAZIONE DELL'APPALTO

3.1 La progettazione dell'appalto

La norma

Art. 41 co. 12 del d.lgs. 36/2023 – “Livelli e contenuti della progettazione”: “*la progettazione di servizi e forniture è articolata in un unico livello ed è predisposta dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti mediante propri dipendenti in servizio. L'allegato I.7 definisce i contenuti minimi del progetto*”.

Articolo 1 dell'Allegato I.7, - “quadro esigenziale”: “*Il quadro esigenziale tiene conto di quanto previsto negli strumenti di programmazione del committente. Esso, per ciascun intervento da realizzare, in relazione alla tipologia dell'intervento stesso, riporta:*

- a) *gli **obiettivi generali** da perseguire attraverso la realizzazione dell'intervento, con gli associati **indicatori chiave di prestazione**;*
- b) *i fabbisogni, le **esigenze qualitative e quantitative** del committente, della collettività o della specifica utenza alla quale l'intervento è destinato, che dovranno essere soddisfatti attraverso la realizzazione dell'intervento stesso;*

Il “quadro esigenziale” è l'atto preliminare rispetto alla procedura di gara e contiene – appunto – il dettaglio delle esigenze della stazione appaltante nonché la vera e propria progettazione della gara, ivi compreso il quadro economico del servizio.

La fase di progettazione definisce le caratteristiche del servizio richiesto e contiene tutte le valutazioni tecniche ed economiche, ivi compresi i criteri utilizzati per la determinazione del valore a base d'asta.

Il contenuto della “progettazione” del servizio costituisce l'obiettivo che l'amministrazione intende trarre con l'espletamento della gara e il suo livello necessario e imprescindibile.

Un possibile contenuto del documento è stato definito dall'abrogato art. 23 d.lgs. 50/2016 che al comma 15 stabiliva: “*Per quanto attiene agli appalti di servizi, il progetto deve contenere:*

- *la relazione tecnico-illustrativa del contesto in cui è inserito il servizio;*
- *le indicazioni e disposizioni per la stesura dei documenti inerenti alla sicurezza di cui all'articolo 26, comma 3, del decreto legislativo n. 81 del 2008;*
- *il calcolo degli importi per l'acquisizione dei servizi, con indicazione degli oneri della sicurezza non soggetti a ribasso;*
- *il prospetto economico degli oneri complessivi necessari per l'acquisizione dei servizi;*
- *il capitolato speciale descrittivo e prestazionale, comprendente le specifiche tecniche, l'indicazione dei requisiti minimi che le offerte devono comunque garantire e degli aspetti che possono essere oggetto di variante migliorativa e conseguentemente, i criteri premiali da applicare alla valutazione delle offerte in sede di gara, l'indicazione di altre circostanze che potrebbero determinare la modifica delle condizioni negoziali durante il periodo di validità, fermo restando il divieto di modifica sostanziale [...]”.*

Al fine di implementare i punti appena elencati, occorre preliminarmente effettuare, come primo step, una ricognizione delle esigenze di sicurezza che permetta una corretta valutazione del rischio (Physical Risk Assessment).

Importante è la conoscenza dell'esatto stato dei luoghi, degli accessi e degli edifici e pertanto occorre inserire ad esempio:

- la tipologia di vigilanza richiesta (fissa, ronda, ecc.);
- il numero di personale impiegato nei diversi servizi, con particolare riferimento al personale in possesso di autorizzazione prefettizia, e la stima dei costi utilizzata per determinare la base d'asta [...];
- il numero delle pattuglie/vetture che devono essere disponibili per interventi ed emergenze;
- il numero e le caratteristiche delle frequenze radio per i collegamenti con le stazioni di polizia;
- il numero e la dislocazione delle telecamere necessarie per la videosorveglianza;
- l'esperienza richiesta al personale con riferimento ai servizi da espletare;
- l'esperienza nelle procedure e modalità di intervento operativo.

Una specifica a parte merita il servizio di trasporto valori per la progettazione del quale occorre tenere in considerazione oltre al mero trasporto, anche l'attività di custodia e contazione del denaro, da intendersi comprensiva del servizio di autenticazione e selezione. La contazione del denaro avviene in locali appositamente adibiti a questo, le sale conta, appunto, che accedono a caveaux, in cui il denaro viene poi portato e contabilizzato per essere accreditato sul conto corrente bancario o postale del Committente (attività di "versamento").

Contenuto fondamentale del quadro esigenziale è il Capitolato Tecnico. Pur essendo il "progetto" un documento della fase iniziale dell'appalto, si deve tenere nel debito conto la misurabilità delle prestazioni. La fase di controllo e verifica deve attivarsi in modo continuativo e non solo al riscontrarsi di eventuali inadempimenti.

È necessario, quindi, evitare che la corretta conduzione dell'appalto sia commisurata al livello di anomalie e disservizi riscontrati, a una misurazione "in negativo" ed ex post ed evitare altresì che si mettano in essere modalità di verifica meramente formali che non si accompagnino a indicatori di prestazione misurabili (ad es. che contengano genericamente una indicazione di "regolare esecuzione dei servizi svolti" oppure di "corrispondenza delle ore di servizio a quanto richiesto"). È necessario altresì che sia nominato un Responsabile Tecnico dell'appaltatore quale interlocutore del Committente, con specifici compiti e responsabilità.

Si suggerisce la redazione di accurata reportistica.

L'Allegato I.7 all'articolo 1 comma 3 prevede che "La redazione del quadro esigenziale è di esclusiva competenza del committente" e l'articolo 41 stabilisce che "la progettazione di servizi e forniture è articolata in un unico livello ed

è predisposta dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti mediante propri dipendenti in servizio”, Cosa fare se non si dispone delle adeguate competenze tecniche?

“Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono istituire una struttura di supporto al RUP, e possono destinare risorse finanziarie non superiori all’1 per cento dell’importo posto a base di gara per l’affidamento diretto da parte del RUP di incarichi di assistenza al medesimo” (articolo 15 co. 6 d.lgs. 36/2023)

“Nel caso in cui sia individuato un RUP carente dei requisiti richiesti, la stazione appaltante affida lo svolgimento delle attività di supporto al RUP ad altri dipendenti in possesso dei requisiti carenti in capo al RUP o, in mancanza, a soggetti esterni aventi le specifiche competenze richieste dal codice e dal presente allegato. Gli affidatari delle attività di supporto devono essere muniti di assicurazione di responsabilità civile professionale per i rischi derivanti dallo svolgimento delle attività di propria competenza” (art. 1 co. 3 Allegato I.2 d.lgs. 36/2023). Si consiglia dunque, nel caso in cui non si riescano a reperire le necessarie competenze, di rivolgersi al mercato al fine di selezionare un soggetto in grado di effettuare una adeguata progettazione dell’appalto.

3.2 Il territorio oggetto dell’appalto - il network e il subappalto

Si è già detto che per poter svolgere il servizio di vigilanza armata (ivi compreso il servizio di trasporto e custodia valori) è necessario che l’appaltatore sia munito di licenza ai sensi dell’art. 134 del T.U.L.P.S.

La licenza ha validità territoriale, in quanto legata a requisiti di natura dimensionale a carattere provinciale, fermo restando la possibilità di richiedere una estensione territoriale ai sensi dell’art. 257 ter del Regolamento di esecuzione al T.U.L.P.S. (quale “comunicazione” alla Prefettura che ha rilasciato la licenza originaria).

Nel caso di appalto (o lotto) interprovinciale, è necessario che l’appaltatore sia in grado di svolgere i servizi per l’intero territorio oggetto dell’appalto. Per “comodità” di gestione territoriale (e gestione tout court) alcuni committenti hanno scelto di contrattualizzare i c.d. “network” ovvero società intermediarie, agenzie di affari di cui all’articolo 115 T.U.L.P.S., che successivamente individuano i prestatori del predetto servizio.

Ad ogni buon conto, nelle Linee Guida n. 10/2018 l’ANAC ha sottolineato che “in relazione alla riferita prassi di invitare alle procedure per l’affidamento del servizio di vigilanza privata non gli istituti di cui all’articolo 134 T.U.L.P.S., ma società intermediarie, agenzie di affari di cui all’articolo 115 TulpS, che successivamente individuano i prestatori del predetto servizio, si osserva che la stessa costituisce in buona sostanza una delega di funzioni pubblicistiche in contrasto con la normativa di settore. Difatti [...] il Codice dei contratti pubblici consente alle stazioni appaltanti ed agli enti aggiudicatori di acquistare lavori, servizi e forniture facendo ricorso a centrali di committenza, ma in questa categoria non rientrano le agenzie di cui sopra (cfr. deliberazione dell’Autorità 6 marzo 2013, n. 7).

Pertanto, per la Committenza pubblica è da ritenersi escluso il ricorso ai network

4 LE CERTIFICAZIONE ACCREDITATE PER LA SELEZIONE DEI FORNITORI

4.1 Le certificazioni obbligatorie per i servizi di Vigilanza Privata

Il Decreto 115/2014 del Ministero dell'interno e il collegato Disciplinare del Capo della Polizia del 2015, sono i riferimenti dell'importantissima innovazione amministrativa quale è il sistema delle certificazioni obbligatorie di terza parte per gli istituti di vigilanza privata.

Tale sistema prevede al più tre certificazioni, di cui una comune per tutti gli istituti di vigilanza di qualsiasi dimensione operativa.

L'obiettivo del complesso delle certificazioni cogenti in capo ad ogni operatore autorizzato è quello di generare verso l'autorità di controllo centrale (Ministero dell'Interno) e locale (Prefettura che ha rilasciato la licenza), un flusso continuo di importanti e puntuali informazioni relative al soddisfacimento nel tempo dei molteplici requisiti stabiliti per il rilascio ed il mantenimento della licenza e all'effettiva capacità di corrispondere al mercato i servizi autorizzati.

Le verifiche previste dal sistema delle certificazioni obbligatorie possono essere eseguite solo da organismi di valutazione della conformità preventivamente accreditati da Accredia e che ottengono dal Ministero dell'Interno la qualifica di "organismo di certificazione indipendente". Agli stessi sono assegnate una o più "categorie di certificazione":

- Categoria I Certificazione UNI 10891 – Servizi, Istituti di Vigilanza Privata, Requisiti/DM 269/2010 e s.m.i.
- Categoria II Certificazione UNI CEI EN 50518 – Centri di monitoraggio e ricezione allarmi/DM 269/2010 e s.m.i.
- Categoria III Certificazione UNI 10459 – Professionista della security/DM 269/2010 e s.m.i.

Sul sito web della Polizia di Stato, sezione sicurezza privata, sono disponibili l'elenco degli organismi di certificazione indipendente e l'elenco degli istituti di vigilanza certificati con l'indicazione delle categorie di certificazione possedute.

Cosa attestano le certificazioni obbligatorie.

L'esito positivo delle verifiche di conformità obbligatorie indicate nelle categorie di certificazione attesta il possesso in capo ai soggetti interessati dei requisiti stabiliti nella normativa tecnica e di settore.

4.1.1 UNI 10891 – Servizi, Istituti di Vigilanza Privata, Requisiti / DM 269/2010 e s.m.i.

È l'attestazione di conformità "universale" richiesta ad ogni istituto di vigilanza, di qualsiasi dimensione e operatività in termini di servizi autorizzati e per qualsiasi ambito territoriale.

Tale certificazione oltre a confermare i requisiti obbligatori dei servizi di vigilanza erogati, attesta anche il soddisfacimento di requisiti di conformità legislativa ed amministrativa.

Il certificato che viene rilasciato contempla la sede principale e le sedi operative dell'istituto di vigilanza, le classi funzionali ed i relativi servizi (secondo le denominazioni del DM 269/2010) da esso

erogati e verificati, l'esplicito riferimento ai Decreti e provvedimenti del Ministero dell'Interno applicabili.

4.1.2 UNI CEI EN 50518 – Centro di monitoraggio e ricezione allarmi / DM 269/2010 e s.m.i.

Riguarda l'attestazione della conformità della centrale operativa rispetto alla norma tecnica e ai requisiti specificati nel DM 269 e s.m.i.. È obbligatoria per gli istituti di vigilanza autorizzati per zone territoriali ultraprovinciali di rilievo (con oltre 3 milioni di abitanti).

Il certificato che viene rilasciato contempla la sede della centrale operativa (che può essere diversa dalla sede principale) dell'istituto di vigilanza, e l'esplicito riferimento ai Decreti e provvedimenti del Ministero dell'Interno applicabili. La disponibilità della centrale certificata è verificata in sede di conformità alla norma UNI 10891.

4.1.3 UNI 10459 – Professionista della security/ DM 269/2010 e s.m.i.

Riguarda l'attestazione della conformità delle competenze del Professionista della Security che le disposizioni legislative impongono essere in capo al titolare della licenza, oppure all'istitutore, oppure al direttore tecnico dell'istituto di vigilanza. Come la precedente, è obbligatoria per gli istituti di vigilanza autorizzati per zone territoriali ultraprovinciali di rilievo (con oltre 3 milioni di abitanti).

Il certificato che viene rilasciato contempla il nominativo della persona certificata e l'esplicito riferimento ai Decreti e provvedimenti del Ministero dell'Interno applicabili. La disponibilità della persona certificata nell'organizzazione di un istituto di vigilanza è verificata in sede di conformità alla norma UNI 10891.

4.1.4 I documenti essenziali per qualificare i fornitori dei servizi di vigilanza privata

Documenti pubblici che nel loro complesso sono esaustivamente sufficienti ad indicare l'idoneità e la capacità di un istituto di vigilanza a soddisfare il fabbisogno di servizi richiesti, sono:

- licenza ex art 134 del TULPS, in corso di validità, rilasciata dal Prefetto competente per territorio
- certificato UNI 10891 e DM 269 in corso di validità, rilasciato da un organismo di certificazione indipendente

4.2 Le Certificazioni per i servizi ausiliari alla Sicurezza

Il comparto dei servizi ausiliari alla sicurezza è regolato da due norme tecniche UNI pubblicate da circa un anno:

- UNI 11925 Attività professionali non regolamentate - Operatori dei servizi ausiliari alla sicurezza - Requisiti di conoscenza, abilità, autonomia e responsabilità
- UNI 11926 Servizi ausiliari alla sicurezza. Tali norme prevedono entrambe un'appendice che disciplina il processo di certificazione di terza parte dei soggetti ad esse interessati.

Le norme in questione, al pari di ogni altra normativa tecnica (UNI, CEI, EN, ISO...), mantengono l'aggettivo "volontarie" significando che la loro adozione, il loro rispetto, non costituisce un obbligo da parte dei soggetti interessati, nel caso in specie organizzazioni economiche e persone fisiche operanti

nel settore, a meno che non sia il mercato (es. prescrizione contrattuale) o disposizioni normative (es. vigilanza privata) a renderne obbligatoria l'adozione.

I committenti hanno solo che vantaggi a riferirsi alla normativa tecnica e la certificazione di conformità accreditata è lo strumento che normalizza l'individuazione di fornitori che dispongono di capacità (prodotti/servizi e personale) qualificate.

4.2.1 La certificazione delle competenze - Operatori dei servizi ausiliari alla sicurezza (UNI 11925:2023)

Gli operatori dei servizi ausiliari alla sicurezza sono individuati nella norma UNI 11925 in tre profili professionali contraddistinti da un diverso livello di responsabilità:

- Responsabile dei servizi ausiliari alla sicurezza
- Coordinatore degli Assistenti ai servizi ausiliari alla sicurezza
- Assistente ai servizi ausiliari alla sicurezza

Tutti i professionisti appartenenti ai suddetti profili sono in organico ad imprese incaricate della gestione del patrimonio di una organizzazione.

La norma enuclea le competenze dei tre profili professionali in relazione alle attività di tipo tecnico, gestionale, organizzativo e relazionale previste per ciascuna di esse.

La certificazione ha una durata quinquennale, e prevede un iter di conferma annuale da parte delle persone certificate mediante la dimostrazione di avere soddisfatto specifici requisiti per la professione svolta.

Allo scadere della prima certificazione, è necessario eseguire una nuova prova di esame, solo orale, ai fini del rinnovo.

4.2.2 La certificazione dei servizi - Servizi ausiliari alla sicurezza (UNI 11926:2023)

La norma UNI 11926 riguarda i servizi che sono tradizionalmente richiesti dalla committenza (pubblica o privata) per l'esigenza di rendere e mantenere fruibile il proprio patrimonio (beni materiali ed immateriali), o parte di esso, per i suoi utenti, lavoratori e altre persone interessate.

I servizi normalizzati sono i seguenti:

- Portierato
- Monitoraggio aree
- Gestione dei flussi (ingresso e uscita di persone, veicoli, ecc.)
- Informazione
- Controllo titoli in ingresso
- Accoglienza e assistenza

Per tali servizi la norma declina requisiti di carattere generale prevalentemente correlati a requisiti richiesti alle risorse e alle politiche delle organizzazioni che li erogano, prevedendo la declinazione di requisiti specifici di ogni singolo servizio ausiliario alla sicurezza nel contesto negoziale con i clienti che li acquistano.

Ciò nella logica che un servizio, qualunque esso sia, non può essere integralmente standardizzato, inserito in un catalogo e venduto così come previsto dal suo produttore.

La certificazione viene rilasciata con l'indicazione degli estremi dell'organizzazione e le sue sedi coinvolte oltre che l'elenco dei servizi ausiliari alla sicurezza verificati.

L'iter di certificazione si completa con successive verifiche annuali di conferma ed una verifica finale per il suo rinnovo.

4.3 Altre Certificazioni di interesse per gli appalti di sicurezza

4.3.1 Sistemi di gestione

ISO 9001 – Sistemi di gestione per la qualità

È la più nota e diffusa nel sistema economico mondiale. Dona evidenza dell'impegno che l'azienda certificata pone nel tempo per incrementare la soddisfazione del cliente.

Ha un interesse generale, indipendente dall'oggetto dell'appalto. È espressamente prevista nel Codice contratti pubblici.

ISO 14001 – Sistemi di gestione ambientale

Dona evidenza dell'impegno che l'azienda certificata pone nel tempo per rispettare le normative vigenti in campo ambientale nonché per controllare e ridurre gli effetti negativi che le proprie attività possono avere sull'ambiente.

Risulta di particolare interesse laddove sia ritenuto necessario qualificare l'appalto con requisiti di premialità per il rispetto dell'ambiente.

ISO 45001 – Sistemi di gestione per la salute e la sicurezza sul lavoro

Dona evidenza dell'impegno che l'azienda certificata pone nel tempo per rispettare i requisiti cogenti da parte del datore di lavoro e da parte di tutte le figure obbligate quali lavoratori, rappresentanti, responsabili di funzioni sicurezza (es. RSPP), medico competente, preposti nonché per l'individuazione dei pericoli, valutare, controllare e ridurre i rischi cui sono esposti i lavoratori.

Risulta di particolare interesse laddove sia ritenuto necessario qualificare l'appalto con requisiti di premialità per la tutela dei lavoratori.

UNI CEI EN ISO/IEC 27001 – Sicurezza delle informazioni, cybersecurity e protezione della privacy - Sistemi di gestione per la sicurezza delle informazioni.

Dona evidenza dell'impegno che l'azienda certificata pone nel tempo per proteggere dati e informazioni da minacce di varia natura, attraverso un adeguato processo di valutazione e trattamento dei rischi e con l'adozione delle misure di sicurezza necessarie e garantendo requisiti di riservatezza, integrità e disponibilità.

Risulta di particolare interesse laddove sia ritenuto necessario qualificare l'appalto con requisiti di premialità per la tutela di dati riservati.

UNI PdR/125 – Linee guida sul sistema di gestione per la parità di genere che prevede l'adozione di specifici KPI (Key Performances Indicator - Indicatori chiave di prestazione) inerenti alle Politiche di parità di genere nelle organizzazioni

Dona evidenza dell'impegno dell'azienda certificata di aver adottato e mantenuto nel tempo un percorso di cambiamento culturale teso a colmare le diseguaglianze di genere.

Risulta di particolare interesse laddove sia ritenuto necessario qualificare l'appalto con requisiti di premialità per tale tematica, peraltro già contemplata nel Codice contratti pubblici (art. 108 modificato con d.lgs. 57/2023).

ISO 37001 - Sistemi di gestione per la prevenzione della corruzione

Dona evidenza dell'impegno che l'azienda certificata pone nel tempo per prevenire, individuare, rispondere a fenomeni di corruzione, conformarsi alla legislazione anti-corruzione ed altri eventuali impegni volontari applicabili alle proprie attività.

Risulta di particolare interesse laddove sia ritenuto necessario qualificare l'appalto con requisiti di premialità per l'approccio proattivo nel contrasto alla corruzione.

SA 8000 - Social Accountability

Dona evidenza dell'impegno che l'azienda certificata pone nel tempo nella responsabilità sociale per quanto riguarda le condizioni dei lavoratori (diritti umani, sviluppo e valorizzazione del personale, formazione e crescita professionale delle persone, salute e sicurezza dei lavoratori, non discriminazione, lavoro minorile e giovanile) ed il coinvolgimento dei fornitori e subfornitori nelle medesime tematiche.

La certificazione accreditata non è di competenza Accredia ma di SAAS (Social Accountability Accreditation Services) ente internazionale specifico.

Risulta di particolare interesse laddove sia ritenuto necessario qualificare l'appalto con requisiti di premialità per l'impegno di una politica sostenibile rispetto a tematiche sociali.

4.3.2 Persone

UNI 10459 – Professionista della security

Si differenzia dalla certificazione UNI 10459/DM 269/2010, in quanto non espressamente riferibile agli istituti di vigilanza privata autorizzati ad operare in ambiti territoriali estesi.

Attesta l'evidenza delle competenze della persona certificata nella gestione complessiva dei processi di security per prevenire, gestire e superare eventi di natura dolosa e/o colposa che possono causare danni alle risorse di una organizzazione economica.

Risulta di particolare interesse laddove sia ritenuto necessario qualificare l'appalto con requisiti di premialità per la rilevanza di attività consulenziali o esecutive di alto profilo.

Relativamente al comparto impiantistico, lo scenario delle certificazioni delle persone è ancora in fase di sviluppo pur in presenza di normativa tecnica armonizzata e disposizioni di legge che, tuttavia, non integrano in maniera istituzionale i requisiti necessari all'istituzione di processi di certificazione accreditati o accreditabili.

4.3.3 Prodotto

ISO 18295.1 e .2 - Centri di contatto

Dona evidenza dell'impegno dell'azienda certificata di aver adottato e mantenuto nel tempo standard prestazionali e di qualità per il settore della relazione con i clienti e consumatori attraverso i Call/Contact Center (sia interni che in affidamento esterno) focalizzando l'attenzione al cliente e la soddisfazione delle sue aspettative.

Risulta di particolare interesse laddove sia ritenuto necessario qualificare l'appalto con requisiti di premialità per la qualità della relazione con i clienti e consumatori attraverso i centri di contatto.

Per la parte impiantistica la conformità a norme tecniche dei molteplici dispositivi (hardware e software) che compongono gli impianti riveste naturalmente grande importanza. Anche su questo fronte, tuttavia, si deve registrare l'assenza di certificazioni accreditate. Come nel caso precedente lo scenario di riferimento è costituito da un corpus normativo non ancora completo ed integrato.

5 L'OFFERTA

5.1 L'offerta economicamente più vantaggiosa

La norma

Art. 108 d.lgs. 36/2023 (Criteri di aggiudicazione degli appalti di lavori, servizi e forniture)

Sono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo:

a) i contratti relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché ai servizi ad alta intensità di manodopera, come definiti dall'articolo 2, comma 1, lettera e), dell'allegato I.1;

co. 3 “Può essere utilizzato il criterio del minor prezzo per i servizi e le forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato, fatta eccezione per i servizi ad alta intensità di manodopera di cui alla definizione dell'articolo 2, comma 1, lettera e), dell'allegato I.”

Il richiamato articolo 2, co. 1 lett. e) dell'allegato I prevede che i “«*contratti ad alta intensità di manodopera*», [sono quelli] *nei quali il costo della manodopera è pari o superiore al 50 per cento dell'importo complessivo dei corrispettivi.*

L'interesse pubblico non si identifica nella realizzazione di un risparmio economico, ma nel migliore soddisfacimento dell'esigenza a base di gara attraverso il migliore rapporto qualità/prezzo.

Le stazioni appaltanti devono individuare criteri di valutazione concretamente idonei a evidenziare le caratteristiche migliorative delle offerte e tali criteri devono, consentire un effettivo confronto concorrenziale sui profili tecnici dell'offerta.

Secondo il comma 4 dell'art. 108 d.lgs. 36/2023 “*Per i contratti ad alta intensità di manodopera, la stazione appaltante stabilisce un tetto massimo per il punteggio economico entro il limite del 30 per cento*”

Il punteggio complessivo sarà quindi composto da (minimo) 70 punti per l'elemento tecnico e (massimo) 30 punti per l'elemento prezzo.

Possibili elementi tecnici dell'offerta:

- La formazione del personale.
- Le certificazioni aziendali
- L'organizzazione del servizio
- Criteri di sostenibilità ambientale

5.2 La base d'asta

La norma e i parametri di riferimento – focus: il costo della manodopera

L'articolo 41 co. 14 prevede che “*nei contratti di lavori e servizi, per determinare l'importo posto a base di gara, la stazione appaltante o l'ente concedente individua nei documenti di gara i costi della manodopera secondo quanto previsto dal comma 13.*”.

Il comma 13 prescrive che “*per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture, il costo del lavoro è determinato annualmente, in apposite tabelle, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva nazionale tra le organizzazioni sindacali e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative, delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali. In mancanza di contratto collettivo applicabile, il costo del lavoro è determinato in relazione al contratto collettivo del settore merceologico più affine a quello preso in considerazione*”.

Il 16 febbraio 2024 è stato raggiunto un accordo per il rinnovo del Contratto Collettivo Nazionale dei lavoratori del settore vigilanza privata e servizi fiduciari, valido fino al 31 dicembre 2026; tale accordo modifica e integra quello del 30 maggio 2023, oggetto di revisione dopo i numerosi interventi della magistratura sul tema, mentre dell’8 agosto 2024 è l’approvazione delle nuove Tabelle Ministeriali di riferimento con Decreto Direttoriale del Ministero del Lavoro n. 50.

Rendendo separata l’indicazione dei costi della manodopera, la stazione appaltante ha immediata evidenza di quanto l’operatore economico suppone di dover corrispondere per tale fattore produttivo.

Si ritiene utile portare all’attenzione come il comparto in questione soffra di una elevata parcellizzazione della propria rappresentanza sindacale che ha avuto quale corollario le sottoscrizioni di Ccnl di categoria peggiorativi delle condizioni retributive dei lavoratori (cd. “contratti pirata”); tale fenomeno ha l’effetto di creare disparità di trattamento tra i lavoratori dello stesso settore e, a parità di mansioni, retribuzioni più basse, oltre che “dumping salariale” da parte dei datori di lavoro. Inoltre, il ritardo accumulatisi nei rinnovi non ha permesso un adeguamento rispetto al mutamento delle condizioni economiche degli ultimi anni.

Posto questo, il Ccnl a cui si fa riferimento nella presente trattazione è quello sottoscritto il 30 maggio 2023 e poi modificato il 16 febbraio 2024 ad opera delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative.

Si suggerisce, in ogni caso, di introdurre soluzioni “qualitative” che consentano un risparmio di spesa attraverso l’utilizzo della tecnologia, riducendo il costo della manodopera senza intaccare il costo dell’ora/uomo (come ad es. impianti di videosorveglianza all’avanguardia o l’adozione di particolari strumenti di trasporto).

6 ASPETTI CONTRATTUALI

Senza pretesa di esaustività della presente trattazione, si affronteranno di seguito alcuni aspetti relativi all'esecuzione dell'appalto.

6.1 Esecuzione e controlli

Le imprese di settore sono in grado di fornire servizi che integrano vari elementi in cui, tuttavia, il fattore umano mantiene sempre il ruolo fondamentale di vicinanza e contatto coi cittadini, con gli utenti.

Ai fini di una selezione di fornitori è opportuno prevedere adeguati criteri di selezione/valutazione che prendano in considerazione le regole con cui una impresa gestisce le competenze delle risorse umane ai vari livelli operativi.

I riferimenti cui ispirarsi sono rinvenibili sia nelle disposizioni cogenti per i servizi di vigilanza privata, sia nella normativa tecnica di riferimento per i servizi ausiliari alla sicurezza con particolare attenzione alla formazione e all'esperienza.

6.1.1 Servizi di vigilanza privata

Ogni istituto di vigilanza è obbligato ad assicurare il mantenimento e lo sviluppo delle competenze attraverso la preventiva formazione sul funzionamento dell'istituto, sulle modalità di esecuzione dei servizi e dei controlli, sull'addestramento in affiancamento prima dell'immissione in uno specifico servizio.

Si tratta di adempimenti generali che possono essere dettagliati dai committenti con la prescrizione di particolari requisiti aggiuntivi oggetto anche di valutazione tecnica (es. durata dell'addestramento specifico per i servizi da fornire, conoscenze linguistiche, abilitazioni all'uso di particolari tecnologie, esperienze operative specifiche maturate in determinati contesti, ecc. ...).

Con riferimento poi agli aspetti qualitativi e prestazionali dell'appalto, potrebbe risultare opportuno estendere la valutazione prendendo in considerazione l'esperienza professionale ed il grado di autonomia organizzativa delle risorse.

6.1.2 Servizi ausiliari alla sicurezza

La norma UNI 11926 descrive i requisiti per la gestione delle competenze degli operatori dei servizi ausiliari alla sicurezza facendo riferimento, in buona parte, ai requisiti di fatto prescritti per le figure che operano nei servizi di sicurezza cosiddetti regolamentati.

Ne consegue che, in linea generale, possono trovare applicazione le stesse considerazioni di cui al punto precedente compreso quelle relative agli aspetti qualitativi e prestazionali del contratto attesi i compiti attribuiti al Coordinatore in merito alla supervisione dei controlli e delle registrazioni.

6.2 I possibili indicatori di prestazione

Nei contratti di fornitura di servizi di sicurezza possono essere stabiliti e condivisi i criteri e gli strumenti atti a misurare i risultati conseguiti. È naturalmente raccomandato al committente di realizzare un robusto e competente presidio a questa tematica attivando a sua volta controlli autonomi ovvero in contraddittorio

Gli indicatori di prestazione, detti anche indicatori di risultato, misurano una performance complessiva (es. un servizio), oppure una sua parte (es. un processo).

Necessitano di misure ripetute nel tempo desunte da controlli che è bene non siano né onerosi né complessi per agevolare l'applicazione diffusa a tutti i livelli aziendali.

Un indicatore può quindi essere istituito in riferimento ad una sola grandezza, rappresentata dalla semplice somma dei singoli dati di interesse (es. numero di riscontri negativi ad un controllo di sicurezza), ovvero, più frequentemente, come esito di un rapporto fra grandezze commensurabili o diverse, riferite ad uno stesso tempo di osservazione.

Indicatori tipici di risultato:

- Incidenza, il numeratore è un sottoinsieme della popolazione del denominatore.
Es. numero degli eventi indesiderati accaduti gestiti e risolti/numero totale degli eventi indesiderati accaduti (valore percentuale)
- Media, il denominatore è in relazione col numero degli elementi che determinano il numeratore.
Es. tempo totale di gestione e risoluzione eventi indesiderati/numero degli eventi indesiderati
Valore numerico e nuova grandezza (tempo /evento)

È sempre opportuno riferirsi a grandezze e parametri che caratterizzano significativamente la prestazione come condivisa nell'accettare l'offerta.

6.2.1 Servizi di Vigilanza Privata

I servizi di vigilanza privata conseguono prestazioni che si possono così distinguere:

- Prestazioni (controlli) rese da GPG presso il committente
- Prestazioni (controlli e attività) rese da GPG presso la centrale operativa.

Ogni servizio di vigilanza che interessa un determinato obiettivo (parte del patrimonio oggetto del servizio di vigilanza) genera dati (controlli) relativi a ciascun degli elementi di sicurezza controllati; è quindi possibile raccogliere dati a livello di singolo elemento, gruppi di elementi simili o uguali, gruppi di elementi accomunati da una medesima caratteristica...tutti gli elementi.

Si possono poi distinguere i controlli programmati (es. vigilanza ispettiva notturna) e controlli non programmati (intervento sugli allarmi generati dai dispositivi di protezione) nonché l'esito positivo dei controlli (non necessaria alcuna gestione), ovvero negativo (necessario attivare una gestione).

Noti questi dati, ed altri caratteristici del servizio, a titolo di esempio potrebbero proporsi questi indicatori di risultato:

- numero controlli programmati eseguiti/numero controlli programmati stabiliti (percentuale)
- numero controlli programmati negativi/numero controlli programmati eseguiti (percentuale)
- numero controlli programmati negativi/numero totale controlli negativi (programmati + non programmati + controlli interni) (percentuale)
- tempo (ore) totale di gestione delle anomalie/numero controlli programmati negativi (media)
- tempo (ore) totale di intervento (dall'arrivo del segnale in CO all'arrivo della GPG presso l'obiettivo) /numero controlli non programmati negativi (media)

Per quanto riguarda l'attività di centrale operativa, il dato più significativo è la variabile tempo intercorrente tra il momento della disponibilità del messaggio di allarme in centrale e il momento della prima azione avviata dall'operatore di centrale.

Questo parametro è regolamentato dalla norma tecnica di riferimento UNI CEI EN 50518 che impone che vengano rispettati i limiti seguenti, riferiti alla prestazione complessiva della centrale in un periodo di osservazione di 12 mesi:

- per le condizioni di allarme aggressione (es. rapina): 30 secondi per 80% degli allarmi ricevuti e 60 secondi per 98,5% degli allarmi ricevuti;
- per tutti le altre condizioni di allarme: 90 secondi per 80% degli allarmi ricevuti e 180 secondi per 98,5% degli allarmi ricevuti

È poi la stessa norma a prescrivere all'istituto di vigilanza di indicare tali limiti nei contratti con i clienti sicché, per ciascun impegno è possibile elaborare l'andamento degli indicatori di cui sopra.

Nel caso di istituti di vigilanza non obbligati ai requisiti della norma UNI CEI EN 50518 non sono rinvenibili requisiti di prestazione specifici; tuttavia, permanendo l'obbligo di utilizzare sistemi per l'estrapolazione dei dati concernenti le segnalazioni di allarme, è possibile prevedere indicatori di prestazione simili a quelli esposti.

6.2.2 Servizi Ausiliari alla Sicurezza

Si rammenta che i requisiti di tali servizi risultano definiti nell'ambito negoziale tra committente e fornitore.

È in questa fase che devono essere individuati i criteri di come devono essere rendicontate le attività e documentati i relativi controlli da parte degli operatori, individuando tutti i dati di cui occorre disporre per, in analogia a quanto già espresso per la vigilanza privata, conseguire adeguati indicatori (percentuali e medie) con cui misurare i risultati di ogni singolo servizio.

6.3 Le garanzie

Riguardo alle polizze assicurative richieste all'appaltatore, oltre alla garanzia definitiva ex art. 117 d.lgs. 36/2023, si ritiene opportuno richiedere anche la stipula di:

- una polizza di responsabilità civile per danni a terzi (RCT) che copra i danni a persone e cose;
- una polizza di responsabilità civile verso i prestatori di lavoro (RCO)
- una polizza RCC a copertura dei danni causati da inadempimento contrattuale, dovuti ad errori e omissioni e pertanto di natura non accidentale anche se involontaria e, quindi, non rientranti nella RCT generale;
- polizza “All Risk” per il servizio di trasporto valori che copra la custodia del denaro nonché il trasporto; a questo proposito si specifica l'importanza della copertura assicurativa in relazione al c.d. “rischio marciapiede”.

L'Allegato D, par. 3.n D.M. 269/2010 prevede che *“Al fine di prevenire il cosiddetto "rischio marciapiede", ossia il pericolo di assalti e rapine a danno delle guardie che provvedono a trasferire i plichi contenenti il denaro dal furgone ai locali del committente e viceversa, ogni guardia trasporterà un solo plico o sacco o cassetta per volta, contenente somme di denaro fino a Euro 100.000,00 con la tolleranza di un'eccedenza massima del 20%. L'importo potrà essere elevato fino a euro 250.000,00 in caso di utilizzo di contenitori che rendano inutilizzabile il bene. Le operazioni di carico e scarico dovranno essere espletate nel più breve tempo possibile e il furgone portavalori non dovrà sostare presso il cliente oltre i quindici minuti circa”*.

La finalità della polizza, dunque, è di garantire al Committente l'indennizzo corrispondente alla somma eventualmente trafugata, sia nel transito stradale (quando il denaro è ancora nel furgone) sia nel trasporto dal furgone al punto di consegna.

6.4 Alcuni profili di criticità

6.4.1 La gestione del subappalto – focus: i pagamenti al subappaltatore

Si è già detto, che è possibile avvalersi di subappaltatori per lo svolgimento dei servizi e ciò anche per eseguire parti del servizio in territori oggetto dell'appalto non coperti dalla licenza dell'appaltatore.

In tale paragrafo si tratterà del subappalto con riferimento al profilo critico dei pagamenti al subappaltatore alla luce del d.lgs. 36/2023.

Art. 119 co. 11 d.lgs. 36/2023 *“La stazione appaltante corrisponde direttamente al subappaltatore ed ai titolari di sub-contratti non costituenti subappalto ai sensi del quinto periodo del comma 2 l'importo dovuto per le prestazioni dagli stessi eseguite nei seguenti casi:*

- a) *quando il subcontraente è una microimpresa o piccola impresa;*
- b) *in caso di inadempimento da parte dell'appaltatore;*
- c) *su richiesta del subcontraente e se la natura del contratto lo consente”*.

È possibile per la Stazione Appaltante sottrarsi a tale obbligo in quanto i subappaltatori o subcontraenti che rivestano la qualifica di micro e piccole imprese hanno la facoltà di rinunciare al pagamento diretto delle prestazioni da parte della stazione appaltante, a condizione che detta rinuncia, per esigenze di

certezza del diritto, sia manifestata per iscritto e subordinata alla preventiva accettazione da parte della stazione appaltante

Nel caso di risoluzione del contratto principale per inadempimento è obbligo della Stazione Appaltante verificare, nel caso concreto, se l'inadempimento sia conseguenza o meno delle attività svolte dal subappaltatore. Solo qualora lo fosse, può esimersi dal pagamento del corrispettivo, mentre in caso contrario la Stazione Appaltante è tenuta ad effettuare il pagamento diretto.

6.4.2 La "clausola sociale"

La norma

Art. 57 d.lgs. 36/2023: *“Per gli affidamenti dei contratti di appalto di lavori e servizi diversi da quelli aventi natura intellettuale e per i contratti di concessione i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti, tenuto conto della tipologia di intervento, in particolare ove riguardi il settore dei beni culturali e del paesaggio, e nel rispetto dei principi dell’Unione europea, devono contenere specifiche clausole sociali con le quali sono richieste, come requisiti necessari dell’offerta, misure orientate tra l’altro a garantire le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate, la stabilità occupazionale del personale impiegato, nonché l’applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore [...] nonché a garantire le stesse tutele economiche e normative per i lavoratori in subappalto rispetto ai dipendenti dell’appaltatore e contro il lavoro irregolare.”*

La clausola opera nell’ipotesi di cessazione d’appalto e subentro di nuove imprese appaltatrici e risponde all’esigenza di assicurare la continuità del servizio e dell’occupazione.

L’applicazione della clausola non presenta un meccanismo automatico ma si adatta alle concrete esigenze imprenditoriali, non dovendosi intendere come un obbligo di totale riassorbimento del personale del gestore uscente.

Senza entrare nel merito della contrattazione collettiva, si specifica che l’art. 25 del Ccnl, attualmente vigente, perimetra l’ambito di applicazione della clausola (quindi l’apertura della consultazione sindacale del cambio appalto) al «personale già impiegato in via esclusiva o prevalente nell’appalto da più lungo tempo e comunque da non meno dei sei mesi precedenti a quello della comunicazione».

Il mancato rispetto della clausola sociale o del piano di riassorbimento, sarà valutato dalla Stazione Appaltante in merito alle verifiche sulla eventuale grave negligenza o malafede nell’esecuzione del contratto.

6.4.3 Appalto lecito vs. somministrazione irregolare di manodopera

La norma

L’art. 29 co. 1 d.lgs. 276/2003 prevede che *“Ai fini della applicazione delle norme contenute nel presente titolo, il contratto di appalto, stipulato e regolamentato ai sensi dell’articolo 1655 del codice civile, si distingue dalla somministrazione di lavoro per la organizzazione dei mezzi necessari da parte dell’appaltatore, che può anche risultare, in relazione alle esigenze dell’opera o del servizio dedotti in contratto, dall’esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell’appalto, nonché per la assunzione, da parte del medesimo appaltatore, del rischio d’impresa”*.

Non di rado, nel comparto dei servizi fiduciari, si assiste ad un nutrito contenzioso promosso dai lavoratori dell’appaltatore finalizzato a vedersi riconosciuto un rapporto di lavoro autonomo e diretto

con il Committente. E ciò in quanto spesso non si presta adeguata attenzione alle modalità esecutive dell'appalto che possono tradire, appunto, una interposizione fittizia di manodopera. E' importante dunque che nell'ipotesi di appalti ad alta intensità di manodopera, all'appaltatore sia stata affidata la realizzazione di un risultato in sé autonomo, da conseguire attraverso una effettiva e autonoma organizzazione del lavoro, con assunzione da parte sua del rischio d'impresa.

La norma stabilisce che, in caso di appalto di opere o di servizi, il committente è obbligato in solido con l'appaltatore, e con ciascuno degli eventuali subappaltatori, entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi, comprese le quote di trattamento di fine rapporto, nonché i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto.

L'oggetto della responsabilità solidale è costituito dai trattamenti retributivi, comprese le quote di TFR, i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto. Sono invece escluse dall'obbligo solidale le sanzioni civili di cui risponde solo il responsabile dell'inadempimento (art. 29, co. 2 d.lgs. 276/2003).

Il Committente risponde solo delle differenze retributive e contributive maturate nel periodo in cui il lavoratore dell'appaltatore abbia effettivamente prestato la propria opera nell'ambito dell'appalto.

Il d.l. 28 giugno 2013, n. 76, convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2013, n. 99, ha disposto (con l'art. 9, comma 1) che "*Le disposizioni di cui all'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 e successive modificazioni, [...] non trovano applicazione in relazione ai contratti di appalto stipulati dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*", ma ricomprese nel perimetro della norma risultano, invece, le società a partecipazione pubblica.