



Roma, 7 Giugno 2018

CIRCOLARE N. 08/2018

Prot. 104/2018
Sez. II/1

**A TUTTI GLI ISTITUTI ASSOCIATI
LORO SEDI**

OGGETTO: ANAC Linee Guida n. 10 recanti "Affidamento del servizio di Vigilanza Privata" – Approvate con Delibera del Consiglio dell'Autorità n. 462 del 23 Maggio 2018.

Sono state pubblicate martedì 5 Giugno us, sul sito di ANAC, ed entreranno in vigore quindici giorni dopo la loro pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, le nuove Linee Guida per l'affidamento del servizio di Vigilanza Privata, approvate con delibera del Consiglio dell'Autorità n. 462 del 23 Maggio 2018¹, che vanno a sostituire quelle emanate con Determinazione n. 9 del 22 Luglio 2015².

Le nuove Linee Guida, che rappresentano una autorevole indicazione per le Stazioni Appaltanti in materia di gare di appalto di servizi di sicurezza, arrivano al termine dell'iter di riedizione delle stesse, resi necessario per l'adeguamento alle nuove disposizioni di cui al D. Lgs. 18 Aprile 2016, n. 50, così come modificato dal D.Lgs 19 Aprile 2017, n. 56.

Dopo la consultazione pubblica, chiusasi l'11 Dicembre 2017, cui ASSIV ha partecipato sottolineando gli aspetti ritenuti più significativi per la categoria, e dopo il parere del Consiglio di Stato n. 1173 del 3 Maggio u.s.³ arrivano adesso le nuove Linee Guida, che contengono alcuni elementi di novità che riteniamo di dover immediatamente segnalare.

- ANAC ha dato spazio, all'interno del paragrafo 2) ***Inquadramento normativo***, alla descrizione del procedimento di certificazione obbligatoria di conformità degli IVP, secondo quanto stabilito dal D.M. 115/2014, chiarendo una volta per tutte che ***"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"***.

¹ ANAC. Linee guida n. 10 recanti "Affidamento del servizio di vigilanza privata", approvate con delibera del Consiglio dell'Autorità n. 462 del 23 maggio 2018. www.anticorruzione.it, in allegato.

² ANAC. Linee guida per l'affidamento del servizio di vigilanza privata. Determinazione n. 9 del 22 luglio 2015, in allegato.

³ Consiglio di Stato. Parere 1173_2018 del 3 maggio 2018. Oggetto: ANAC – Autorità nazionale anticorruzione. Linee guida per l'affidamento del servizio di vigilanza privata. www.giustizia-amministrativa.it, in allegato.

L'Autorità sul punto svolge una attenta e minuziosa disamina delle Circolari del Ministero dell'Interno emanate al riguardo, e in special modo di quella del 6 Luglio 2017, in cui vengono chiarite le modalità, i tempi e le sanzioni con cui le Prefetture dovranno garantire la completa attuazione degli obblighi di certificazione. Interessante leggere, a questo proposito, la Relazione AIR⁴, che dà atto delle istanze presentate dalle Associazioni di categoria in merito al valore da riconoscere agli IVP certificati rispetto a quelli non certificati, ma ancora in possesso di titolo di polizia. A questo proposito ricordiamo che ASSIV, in più di una occasione, ed anche precedentemente all'avvio della consultazione pubblica, ha sollecitato ANAC affinché raccomandasse alle SA l'inserimento della certificazione ex D.M. 115/2014 quale requisito per la partecipazione alle gare d'appalto. Anac riferisce dell'attività del Ministero dell'Interno nei confronti delle Prefetture, e dei dati segnalati in ultimo dal Ministero dell'Interno, che danno la problematica in via di soluzione, ma, motivando l'opzione scelta, e cioè quella di non ritenere la certificazione di conformità un requisito di ammissione alla gara, qualifica la certificazione efficace solo nell'ambito del procedimento di rilascio o rinnovo della licenza, lasciando dunque la responsabilità e l'onere della verifica del possesso dei requisiti obbligatori, e se del caso della revoca delle licenze, in capo ai Prefetti.

Per quanto riguarda l'elencazione dei servizi riservati all'impiego di GPG, le caratteristiche degli IVP, e le differenze fra questi e le società di *global service*, così come la distinzione fra i servizi con prevalente profilo di sicurezza, destinati alla Vigilanza, e quelli preposti alla normale tutela della sicurezza e all'ordinata fruizione dei beni, caratterizzanti i servizi di portierato, le nuove Linee Guida non si discostano dalle precedenti, **ribadendo il divieto di commistione, nei bandi, tra i due, in quanto non fungibili.**

- Il paragrafo **3) *Suddivisione in lotti***, ripercorre i contenuti della precedente edizione, sottolineando però le novità contenute nell'art. 51 del D.Lgs. 18 Aprile 2016, n. 50, che recita: *"nel rispetto della disciplina comunitaria, in materia di appalti pubblici,.....al fine di favorire l'accesso delle microimprese, piccole e medie imprese, le SA suddividono gli appalti in lotti funzionali di cui all'art. 3, comma 1, lettera qq) del citato Codice dei contratti pubblici, ovvero in lotti prestazionali di cui all'art. 3, comma 1, lettera gggg) del medesimo Codice, in conformità alle categorie o specializzazioni nel settore dei lavori, servizi e forniture"*. Si ribadisce poi, su indicazione del Consiglio di Stato con parere n. 1173/2018³ che *"nel caso di ricorso al servizio di c.d. global service – deciso dalla SA nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale – la stazione appaltante indica quale indispensabile requisito di partecipazione il possesso dell'autorizzazione prefettizia"*.

⁴ ANAC. Relazione AIR. Linee guida n. 10 recanti "Affidamento dei servizi di vigilanza privata". Approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 462 del 23 maggio 2018. www.anticorruzione.it, in allegato

- Per quanto attiene al paragrafo 4) **Ribassi eccessivi**, vi è da sottolineare, con soddisfazione, il chiarimento portato da ANAC in merito all'OEPV; infatti l'Autorità dichiara che ***“con riferimento ai criteri di aggiudicazione, si osserva che la scelta tra il criterio del minor prezzo e quello dell' OEPV individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo è ancorata alle caratteristiche dell'oggetto del contratto. Ai sensi dell'art. 95, comma 3, del Codice dei contratti pubblici, sono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, i servizi ad alta intensità di manodopera, come definiti dall'articolo 50, comma 1, del Codice dei contratti pubblici, ossia quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50% dell'importo totale del contratto.”*** Inoltre, nelle ipotesi in cui il costo della manodopera sia inferiore al 50% del valore dell'appalto, il criterio del minor prezzo può essere scelto quando il servizio richiesto abbia caratteristiche standardizzate o condizioni definite dal mercato, oppure, in caso di servizi di importo fino a 40.000,00 euro e sino a soglia comunitaria, solo se caratterizzati da elevata ripetitività, e fatta eccezione per quelli con elevato contenuto tecnologico o che hanno carattere innovativo.

Ancora, l'Autorità fa riferimento all'orientamento della recente giurisprudenza amministrativa, secondo il quale il rapporto fra il comma 3 (ricorso all'OEPV per gli appalti ad alta intensità di mano d'opera) e comma 4 (possibilità di utilizzo del minor prezzo negli specifici casi contemplati), del predetto articolo 95, sarebbe da interpretare nel senso della prioritaria applicazione del comma 3, anche in presenza dei presupposti recati dall'art. 95, comma 4, per l'utilizzo del minor prezzo (es: appalti con caratteristiche standardizzate). Tale interpretazione ha trovato conferma anche nel citato parere n. 1173/2018³ del Consiglio di Stato, **talché, per i servizi ad alta intensità di manodopera, è obbligatorio il ricorso all'OEPV.**

Sempre nello stesso paragrafo, l'Autorità si esprime sulla verifica che la SA deve svolgere sul prezzo offerto, che deve essere idoneo a garantire il rispetto di tutti i costi attinenti al servizio previsto nel capitolato tecnico, tra cui il costo del personale, che deve essere dichiarato dall'impresa concorrente, ed espressamente verificato dalla SA. Qui l'Autorità, ribadendo la **inderogabilità dei minimi salariali** previsti dalla legge (art. 97, comma 6, D.Lgs. 50/2016), aderisce alla interpretazione data dal Consiglio di Stato nel citato parere n. 1173/2018³, per il quale possono essere praticati scostamenti, adeguatamente giustificati, rispetto al costo medio del lavoro individuato nelle apposite Tabelle elaborate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (art. 23, comma 16. Codice degli Appalti). Tale interpretazione è sostanzialmente in linea con quanto stabilito nella precedente versione delle Linee Guida.

- Al paragrafo 5) **Cambio appalto e imponibile di manodopera**, le Linee Guida affrontano il tema del cambio appalto, riportando i contenuti di quanto diffusamente espresso nelle *Linee Guida recanti “La disciplina delle clausole sociali”*⁵ attualmente in fase di consultazione pubblica. Riassumendo, e

⁵ ANAC. Linee Guida recanti “La disciplina delle clausole sociali”. Documento di consultazione. www.anticorruzione.it, in allegato

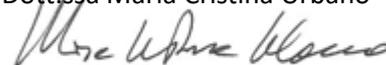
richiamando l'articolo 50 del Codice dei contratti pubblici, il quale, con particolare riguardo alle gare di appalto caratterizzate da alta intensità di manodopera, stabilisce che i bandi prevedano specifiche clausole sociali volte a difendere la stabilità occupazionale del personale impiegato, si ribadisce il principio secondo il quale dette clausole non devono essere intese come un obbligo di totale riassorbimento dei lavoratori del pregresso appalto, anche dove la SA sia tenuta ad inserire detta clausola nella disciplina di gara per disposizione della contrattazione collettiva nazionale e/o in base al citato art. 50 del Codice degli appalti, laddove la clausola deve essere interpretata nel senso che il riassorbimento sia armonizzabile con l'organizzazione dell'impresa subentrante e con le esigenze tecnico organizzative e di manodopera previste dal nuovo contratto.

Di difficile interpretazione è il capitolo relativo al rapporto fra la disciplina dei bandi di gara e i CCNL. Seguendo l'orientamento espresso nelle "Linee Guida sulla disciplina delle clausole sociali"⁵, nelle quali, nei casi in cui i CCNL prevedono specifici obblighi di riassorbimento, le SA considerano la disciplina recata dai CCNL e le imprese tenute all'applicazione di detti CCNL osservano la prescrizione relativa all'assorbimento del personale uscente, anche a prescindere dalla previsione *ad hoc* inserita nella *lex specialis*, il documento di cui trattasi cita il CCNL per i Dipendenti da Istituti e Imprese di Vigilanza Privata e Servizi Fiduciari in vigore dal 1° Febbraio 2013, che introduce una disciplina contrattuale cogente in materia di cambio di appalto, stabilendone la relativa procedura (artt. 24-27). La presenza di questa disciplina cogente, determina, a giudizio dell'Autorità, **“la necessità di prevedere che nella documentazione di gara sia contenuta in maniera chiara ed espressa la clausola sociale, quale modalità di esecuzione dell'appalto”**, suggerendo addirittura un rimando espresso alla disciplina della contrattazione collettiva di riferimento in materia di riassorbimento del personale.

Infine, piace qui sottolineare uno degli assunti posti a motivazione dell'intervento regolatorio di cui trattasi, e riportato nella relazione AIR⁴: *“La Vigilanza, nella duplice forma sopra riferita (Vigilanza attiva, Vigilanza passiva), costituisce un importante presidio messo in atto dalle stazioni appaltanti a tutela della security dei dipendenti e dei beni aziendali. Proprio in considerazione di tale assunto è cruciale la capacità della stazione appaltante di selezionare in modo trasparente un contraente affidabile e adeguato sotto il profilo professionale.”*

Cordiali saluti.

Il Presidente
Dott.ssa Maria Cristina Urbano





ALLEGATI

1. ANAC. Linee guida n. 10 recanti “Affidamento del servizio di vigilanza privata”, approvate con delibera del Consiglio dell’Autorità n. 462 del 23 maggio 2018;
2. ANAC. Linee guida per l’affidamento del servizio di vigilanza privata. Determinazione n. 9 del 22 luglio 2015;
3. Consiglio di Stato. Parere 1173_2018 del 3 maggio 2018. Oggetto: ANAC – Autorità nazionale anticorruzione. Linee guida per l’affidamento del servizio di vigilanza privata;
4. ANAC. Relazione AIR. Linee guida n. 10 recanti “Affidamento dei servizi di vigilanza privata”. Approvate dal Consiglio dell’Autorità con delibera n. 462 del 23 maggio 2018;
5. ANAC. Linee Guida recanti “La disciplina delle clausole sociali”. Documento di consultazione.