

Ufficio studi ed analisi di settore



***I servizi di Vigilanza  
nei bandi di gara***

**Libro numero 1**

**Novembre 2011**

**Ufficio studi ed analisi di settore**



**FederSicurezza**

***I servizi di Vigilanza  
nei bandi di gara***

# Indice

<b>PERCHE' QUESTO VOLUME .....</b>	<b>5</b>
<b>1. LA CIRCOLARE BONINO, I CRITERI DI QUALIFICA DELL'OFFERENTE ED IL REGOLAMENTO SUGLI APPALTI PUBBLICI .....</b>	<b>7</b>
1.1 Le premesse legislative.....	7
1.2 I criteri di selezione dell'offerente.....	7
1.3 La capacità economica .....	7
1.4 La capacità finanziaria .....	8
1.5 La capacità tecnica .....	8
1.6 La certificazione di qualità.....	8
1.7 La pubblicità ai criteri di selezione dell'offerente .....	8
1.8 Il regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 .....	9
<b>2. LA NORMA UNI 10981.....</b>	<b>11</b>
2.1 Un rapido esame della normativa .....	11
2.2 I requisiti per l'impresa.....	11
2.3 I requisiti del servizio .....	11
2.4 I servizi di vigilanza ispettiva .....	11
2.5 Il servizio di vigilanza fisso.....	12
2.6 I servizi di vigilanza anti rapina.....	12
2.7 Il servizio di vigilanza anticaccheggio.....	12
2.8 Il servizio di tele sorveglianza .....	12
2.9 Il servizio di intervento .....	12
2.10 Il servizio di custodia valori .....	13
2.11 Il servizio di scorta e trasporto valori .....	13
2.12 Il servizio di trattamento denaro.....	13
2.13 Ciò che la norma non dice .....	13
<b>3. CIÒ CHE LA NORMA UNI 10981 NON DICE .....</b>	<b>14</b>
3.1 I mezzi di comunicazione tra la guardia giurata e la sala operativa .....	14
3.2 Le tecnologie oggettive di controllo della attività di vigilanza ispettiva.....	14
3.3 La vigilanza ispettiva flessibile .....	15
3.4 La video ronda antirapina.....	16
3.5 Un caso particolare di video ronda a distanza .....	16
3.6 Cosa è IRMS.....	16
3.7 La gestione delle chiavi.....	17
<b>4. LA NORMA UNI 11068:2005 .....</b>	<b>18</b>
4.1 Perché questa norma .....	18
4.2 Il glossario.....	18

4.3	Caratteristiche generali dell'ambiente .....	18
4.4	Sistemi di gestione .....	19
4.5	La organizzazione della sala operativa .....	19
4.6	Le procedure di sala .....	19
4.7	Requisiti minimi dei servizi resi .....	20
4.8	La norma UNI 11068 ed il TULPS aggiornato.....	20
4.9	La sala certificata .....	20
4.10	Bando di gara e certificazione .....	20
4.11	Ciò che la norma non dice .....	21
<b>5.</b>	<b>LA CERTIFICAZIONE DI QUALITÀ ED ALTRE CERTIFICAZIONI .....</b>	<b>22</b>
5.1	I criteri di selezione dell'offerente .....	22
5.2	Certificazione sì, ma da quanto tempo?.....	22
5.3	I criteri di selezione dell'offerta.....	22
5.4	Le norme di settore, nella erogazione di servizi.....	23
5.5	I criteri di attribuzione del punteggio.....	23
5.6	La tabella proposta.....	24
5.7	Quanto vale l'autocertificazione .....	24
<b>6.</b>	<b>COME VALUTARE IL TEMPO DI INTERVENTO IN CASO DI ALLARME.....</b>	<b>25</b>
6.1	I fattori che condizionano il tempo di intervento.....	25
6.2	Gli errori del committente.....	27
6.3	I condizionamenti esogeni.....	27
6.4	Dal tempo massimo al tempo mediano di intervento.....	27
6.5	La proposta.....	28
<b>7.</b>	<b>LA FORMAZIONE DELLE GUARDIE GIURATE .....</b>	<b>29</b>
7.1	Cosa richiede il legislatore.....	29
7.2	DVR e DUVRI.....	30
7.3	Il fondamentale ruolo del committente.....	31
7.4	Il ruolo dell'appaltatore.....	31
7.5	Operatività e formazione .....	31
7.6	Come impostare in capitolato le esigenze di formazione .....	32
7.7	Le proposte migliorative in tema di formazione .....	32
7.8	I costi della formazione .....	32
<b>8.</b>	<b>SERVIZI DI VIGILANZA E DI PORTIERATO .....</b>	<b>34</b>
8.1	I servizi contemplati dalla norma UNI 10891 .....	34
8.2	I servizi non contemplati dalla norma UNI 10891 .....	34
8.2.1.	Controllo delle infrastrutture di servizio, della chiusura delle porte e delle finestre, dei quadri elettrici e delle attrezzature elettroniche .....	34
8.2.2.	Gestione, a livello di base, di attrezzature tecnologiche .....	34

8.2.3. Monitoraggio di impiantistiche di sicurezza .....	35
8.2.4. Controllo ed ispezione degli accessi.....	35
8.2.5. Controllo e gestione dei parcheggi .....	35
8.3 I servizi di accoglienza .....	36
8.3.1. Accoglienza dei visitatori e servizio informazioni .....	36
8.3.2. La gestione del centralino telefonico.....	36
8.3.3. Accettazione e distribuzione della corrispondenza .....	36
8.3.4. La gestione della sala posta .....	36
8.4 Gli orari.....	37
8.5 I servizi di vigilanza con guardia non armata.....	37
8.6 Conclusioni .....	37
<b>9. I REQUISITI MINIMI ORGANIZZATIVI, TECNICI E PROFESSIONALI.....</b>	<b>39</b>
9.1 Il testo del decreto .....	40
9.2 L'allegato A - requisiti minimi di qualità degli Istituti di Vigilanza.....	40
9.3 L'allegato B - "Requisiti professionali minimi del titolare della licenza, dell'istitutore e del direttore tecnico" .....	41
9.4 L'allegato C - caratteristiche minime cui deve conformarsi progetto organizzativo e tecnico-operativo di cui all'articolo 257, comma 2 del regolamento di esecuzione degli Istituti di Vigilanza privata.....	41
9.5 L'allegato D - requisiti minimi di qualità degli Istituti di Vigilanza e regole tecniche dei servizi .....	41
9.5.1. Prima sezione- le disposizioni generali .....	41
9.5.2. Seconda sezione - adempimenti particolari relativi ai servizi .....	41
9.5.3. Terza sezione - i singoli servizi di vigilanza privata.....	42
9.5.4. Quarta sezione- casi particolari di impiego di guardie giurate e di mezzi, per servizi occasionali o temporanei .....	44
9.5.5. Quinta sezione - le disposizioni finali .....	44
9.6 L'allegato E - requisiti minimi delle infrastrutture per le telecomunicazioni .....	44
9.7 L'allegato F - tabelle del capitale sociale o patrimonio e delle cauzioni degli Istituti di Vigilanza privata .....	44
9.8 L'allegato F1 - coperture assicurative per RCT -RCC.....	44
<b>10. UN CONTRATTO ASSAI COMPLESSO: LA FORNITURA DI BENI E SERVIZI .....</b>	<b>45</b>
10.1 Comodato a titolo oneroso o no? .....	45
<b>11. LA GARA: DAL BANDO ALLA AGGIUDICAZIONE.....</b>	<b>46</b>
11.1 Gli aspetti formali nell'elaborazione del bando di gara.....	46
11.1.1. La lunghezza dell'offerta .....	46
11.1.2. L'indice dell'offerta .....	46
11.1.3. Il sopralluogo.....	46
11.1.4. Quali servizi inserire in offerta .....	46
11.1.5. La risposta ai quesiti degli offerenti .....	46
11.2 La articolazione del punteggio .....	47
11.3 Le proposte migliorative.....	47
11.4 La commissione di valutazione e la sua composizione.....	47

11.5 Il verbale .....	47
11.6 La tabella di valutazione .....	47
TABELLA DEI CRITERI DI VALUTAZIONE E DI PESATURA .....	48
11.7 Gli automatismi nell'attribuzione del punteggio .....	48
<b>12. UNA AREA CRITICA: IL PREZZO E LA SUA VALUTAZIONE.....</b>	<b>49</b>
12.1 Punteggio tecnico ed economico .....	49
12.2 Un tema critico: il prezzo anormalmente basso.....	49
12.3 Le indicazioni del codice degli appalti .....	49
12.4 Gli appalti di vigilanza.....	50
12.5 Il problema della responsabilità civile .....	51
12.6 La formula più appropriata.....	51
12.6.1. Punteggio massimo al prezzo più basso e punteggio metà al prezzo doppio.....	52
La formula lineare .....	52
La formula di correlazione dei prezzi .....	52
<b>13. PRIVACY E SERVIZI DI VIGILANZA PRIVATA.....</b>	<b>53</b>
13.1 I profili dei soggetti giuridici coinvolti .....	53
13.2 Le responsabilità del titolare del trattamento .....	54
13.3 Le corrette procedure di designazione di un incaricato .....	54
13.4 La formazione e la vigilanza.....	54
13.5 La conservazione dei dati personali .....	55
<b>14. LE TECNICHE DI CONTROLLO DELLA GESTIONE OPERATIVA; VIOLAZIONI, SANZIONI ED INCENTIVI</b>	<b>56</b>
14.1 Il controllo in corso d'opera di un contratto di vigilanza privata.....	56
14.2 Dalla singola violazione alla verifica di qualità del servizio .....	56
14.3 KPI, ossia i segni premonitori .....	56
14.4 Infrazioni ed indici di qualità del servizio .....	56
14.5 Come effettuare controlli.....	57
14.6 Dalle penali agli incentivi.....	57
14.7 Controllo eseguito da macchine, oppure da uomini? .....	57
14.8 Il mansionario del garante della qualità del servizio .....	58
14.8.1. La verifica periodica dell'attività di vigilanza ispettiva .....	58
14.8.2. Il controllo operativo dell'attività di vigilanza ispettiva .....	58
14.8.3. Il controllo del rispetto dei tempi di intervento concordati .....	58
14.8.4. Controllo delle dotazioni delle guardie giurate e delle auto di pattuglia .....	59
14.8.5. La verifica della identità e dell'abilitazione delle guardie particolari in servizio.....	59
14.8.6. La attività proattiva .....	59
14.8.7. La messa a disposizione di risorse aggiuntive .....	60
14.8.8. La verifica dei tempi di riparazione di anomalie impiantistiche .....	60

## PERCHE' QUESTO VOLUME

Sento di avere il dovere di spiegare ai lettori il motivo per il quale mi sono deciso a scrivere questo volume, dopo averne già scritto uno, qualche anno fa, dedicato all'incirca agli stessi temi.

È superfluo ricordare ai lettori come, negli ultimi anni, la pronunzia dell'alta corte europea ha letteralmente rivoluzionato il mondo della vigilanza privata in Italia ed ha obbligato il Ministero dell'Interno a porre mano al famoso testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, che risale ad un tempo immemorabile e che ha ricevuto ben pochi aggiornamenti.

La commissione, costituita presso il Ministero degli interni, che doveva dare concreta attuazione alle disposizioni vincolanti della Corte Europea, si è trovata davanti ad un compito assolutamente non invidiabile. Da un lato, essa doveva infatti attuare queste disposizioni, di stampo estremamente liberale; dall'altro lato, essa doveva garantire alla società italiana che i ruoli affidati agli Istituti di Vigilanza privata venissero svolti in alcun contesto sufficientemente garantistico.

Non vi è dubbio che la prescrizione più onerosa era quella relativa alla libertà di insediamento, grazie alla quale un Istituto di Vigilanza, anche di modeste dimensioni, situato al nord d'Italia, aveva la teorica possibilità di presentare offerta per gare di servizi in qualsiasi parte d'Italia. La risposta data dalla Commissione è stata, a mio avviso, decisamente brillante.

La commissione infatti ha preso buona nota della indicazione della Corte Europea e l'ha attuata, rispettando il dettato di libertà di azione, anche oltre l'ambito provinciale, a condizione che venissero rispettati dei parametri minimi tecnici ed organizzativi, affatto ragionevoli.

Con l'occasione, in qualità di componente della commissione UNI che ha sviluppato le normative per il settore della vigilanza privata, ho preso atto con vivo piacere del fatto che tali fatiche, per lungo tempo ignorate, rappresentano oggi un essenziale punto di riferimento della nuova regolamentazione.

Ecco il motivo per cui la commissione ha dovuto lavorare a lungo, con il prezioso contributo di tutti i partecipanti, per stabilire delle linee guida, o meglio dei requisiti minimi tecnici ed organizzativi, che possono permettere di estendere il campo di operatività di un Istituto di Vigilanza privata, senza compromettere la qualità del servizio offerto.

Ad esempio, un istituto può allargare il proprio bacino operativo, a condizione che si aprano nuovi basi operative, come riferimento per le guardie giurate in servizio, ad una distanza non superiore a 100 chilometri dalla base principale; tale criterio rappresenta un accettabile compromesso fra libertà di insediamento e necessità di assistenza distribuita ed efficiente per le guardie ed i clienti .

Quasi nello stesso momento in cui il Ministero dell'Interno portava a compimento l'elaborazione del regolamento sopra menzionato, il Consiglio dei Ministri varava il regolamento di esecuzione del codice degli appalti, che pure offre tutta una serie di ulteriori preziose indicazioni, soprattutto ai committenti pubblici, atte a sempre meglio guidare e regolare chi deve acquisire beni e servizi, secondo un puntuale e costruttivo modello di approvvigionamento.

Chi scrive fa parte, ormai da tempo, di commissioni di aggiudicazione di contratti per la fornitura di beni e servizi ed ha potuto quindi osservare, nel corso di molti anni, l'evoluzione del comportamento dei committenti, dei criteri di valutazione inseriti nei bandi di gara, delle aziende invitate a partecipare al bando di gara, della qualità delle offerte dei partecipanti, la sempre più puntuale disamina degli aspetti qualitativi e la intelligente valutazione del prezzo.

A questo specifico proposito, è il desiderio di tutti, dalla pubblica amministrazione al committente privato e perfino a chi umilmente scrive, che il prezzo rispecchi fedelmente i costi con l'aggiunta di un equo profitto, ponendo fine alla possibilità di presentare offerte che, proprio perché troppo competitive sul prezzo, in realtà non sono affatto competitive!

L'attenzione che il regolamento esecutivo del codice degli appalti, nonché il regolamento del Ministero degli Interni sui requisiti minimi tecnici professionali pongono all'argomento del prezzo ne è prova evidente.

Inoltre, il graduale accorpamento degli Istituti di Vigilanza privata, che da istituti che facevano riferimento ad una singola persona, oppure ad una singola famiglia, sono oggi divenuti vere e proprie imprese, cui manca solo la quotazione in Borsa per essere in tutto simili a società manifatturiere, ha portato ad una evoluzione del mercato che ha aspetti positivi e negativi.

L'aspetto positivo è indubbiamente legato alla maggiore consistenza economica degli istituti, alla omogeneizzazione di procedure, alla estensione della copertura sul territorio nazionale, che risulta assai gradita ad alcune tipologie di committenti.

L'aspetto negativo è legato ad una possibile diminuzione della competitività, per la presenza di grosse concentrazioni che in certi casi potrebbero assumere una connotazione monopolistica.

Diventa quindi sempre più importante che il committente sia lungimirante nella sua richiesta di servizi e l'offerente sia sempre più articolato e professionale nella sua proposta.

L'obiettivo di questo volume è quindi quello di mettere a disposizione, sia dei committenti, sia degli offerenti, un documento aggiornato, in grado di illustrare in dettaglio le procedure di acquisizione di servizi di vigilanza privata, recependo le più recenti indicazioni dei due documenti legislativi sopra menzionati.

Nell'impostare i contenuti del volume, mi sono messo nei panni di un committente, che deve avviare la procedura di approvvigionamento di servizi di vigilanza privata.

Ho quindi innanzitutto passato in rassegna le disposizioni tecniche e regolamentari, ivi incluse le normative UNI. Successivamente sono passato alla illustrazione delle modalità con le quali è possibile elaborare il bando di gara, con annesso capitolato tecnico, e procedere quindi alla selezione degli offerenti e valutazione tecnica ed economica delle offerte.

Ho dedicato poi alcuni cenni ad aspetti che spesso vengono trascurati, come ad esempio il tema della privacy, che in molti casi è trattata troppo sbrigativamente nei bandi di gara.

Un obiettivo non secondario di questo volume è quello di sfatare una comoda leggenda, o almeno comoda dal punto di vista del committente inerte, che vuole che un servizio di vigilanza privata possa essere aggiudicato al prezzo più basso.

La complessità dei servizi di vigilanza privata, le modalità con cui vengono resi, le professionalità in gioco, le tecnologie richieste sono tali che solo una offerta valutata sulla base del prezzo più vantaggioso può veramente permettere al committente di fotografare le capacità dell'offerente.

Mi rendo ben conto che la valutazione di un offerta a prezzo più vantaggioso sia più complessa, ma è una complessità che viene ampiamente ripagata da una più serena ed articolata valutazione del servizio offerto.

Sono a completa disposizione dei lettori per eventuali specifici chiarimenti e mi auguro che sia possibile recepire osservazioni costruttive, da inserire in eventuali future ristampe.

Adalberto Biasiotti



# **1. LA CIRCOLARE BONINO, I CRITERI DI QUALIFICA DELL'OFFERENTE ED IL REGOLAMENTO SUGLI APPALTI PUBBLICI**

Questa pregevole circolare, pubblicata il primo marzo 2007, ha fatto chiarezza su un tema apparentemente poco chiaro agli enti appaltanti; più volte, nell'esame dei bandi di gara, sono state introdotte delle clausole mirate a selezionare l'offerente, e talvolta ciò ha comportato l'inserimento di clausole che non esito a definire "fantasiose", volte apparentemente ad indirizzare la scelta verso uno degli offerenti.

Più realisticamente, una non corretta indicazione dei criteri di selezione dell'offerente può contribuire a mettere fuori gara alcuni soggetti, che potrebbero invece avere tutti i titoli per presentare un'offerta.

A questo si aggiunge un errore comune fra le stazioni appaltanti le quali, non avendo ben chiara la differenza fra criteri di selezione dell'offerente e criteri di selezione dell'offerta, pongono tra questi ultimi anche elementi che invece andrebbero posti nei criteri di selezione dell'offerente.

Un elemento che più spesso rientra in quest'ultima categoria è la certificazione di qualità. A questo argomento è dedicato uno specifico capitolo, poiché non sempre viene utilizzato correttamente in fase di stesura del bando di gara.

La circolare, apparsa sulla Gazzetta Ufficiale n. 111 del 15 maggio 2007, trae origine dalle numerose segnalazioni della Direzione Generale per il Mercato Interno della Commissione. Molte stazioni appaltanti, nel redigere i bandi di gara, prendevano in considerazione, quali criteri per individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa, requisiti che invece attenevano alla capacità tecnica del prestatore piuttosto che alla qualità dell'offerta, violando clamorosamente la normativa comunitaria.

L'allora Ministro per le Politiche Europee, Emma Bonino, ebbe quindi l'avvertenza di redigere questa circolare, un riferimento indubbiamente prezioso per qualunque stazione appaltante che vada a elaborare un capitolato di gara per l'appalto di servizi.

## **1.1 Le premesse legislative**

L'articolo 44, comma 1, della direttiva 2004/18/CEE, dispone che l'aggiudicazione degli appalti avvenga in base ai criteri di cui agli artt. 53 e 55, tenuto conto dall'art. 24, previo accertamento dell'idoneità degli operatori economici, non esclusi in forza degli artt. 45 e 46.

Vediamo di tradurre questi dettati in concetti più immediatamente comprensibili.

La Corte di Giustizia Europea si è più volte pronunciata a tal proposito, mettendo in evidenza la notevole differenza che esiste tra criteri di idoneità, ovvero di selezione dell'offerente, e criteri di aggiudicazione e quindi di selezione dell'offerta. La differenza è rigorosa e non è consentito confondere criteri che appartengono a due fattispecie completamente diverse.

## **1.2 I criteri di selezione dell'offerente**

L'Amministrazione appaltante deve obbligatoriamente accertare l'idoneità degli offerenti, verificandone le capacità, fornendo appropriate indicazioni, o imponendo soglie minime, in fase di pubblicazione del bando di gara.

Tra le capacità che sono certamente inseribili nell'elenco dei criteri di selezione dell'offerente vi sono:

- capacità economica
- capacità finanziaria
- capacità tecnica

## **1.3 La capacità economica**

Nulla impedisce che l'amministrazione appaltante richieda all'offerente di dimostrare la solidità della propria situazione patrimoniale ed il possesso di una specifica esperienza, tali da consentirgli di sostenere gli oneri connessi all'eventuale aggiudicazione del bando di gara.

Aver già gestito la fornitura di servizi aventi dimensioni economiche simili a quelle di cui al bando in oggetto, è indubbiamente un più che accettabile criterio di selezione dell'offerente.

Tale criterio potrebbe essere ragionevolmente applicato richiedendo di aver già svolto servizi di tale

dimensione economica presso tre o quattro committenti diversi, garantendo una serena valutazione della capacità economica dell'offerente. In questa fase non facciamo riferimento alla natura di tali servizi, argomento che verrà esaminato in seguito.

### **1.4 La capacità finanziaria**

Un altro aspetto che il committente deve valutare, prima di entrare nella fase di analisi dell'offerta, riguarda la situazione finanziaria dell'offerente, affinché la resa dei servizi non venga interrotta prematuramente a causa delle improvvise quanto possibili difficoltà economiche e finanziarie della ditta aggiudicataria.

Appare quindi del tutto naturale esigere determinate garanzie di natura finanziaria, che possono essere legate a dichiarazioni di banche o ad altre clausole simili che possono, in casi estremi, consistere nella previsione di un deposito di garanzia o di un'altra forma di garanzia finanziaria a beneficio dell'ente appaltante.

Anche in questo caso occorre mantenere un saggio equilibrio fra il valore della fornitura di servizi ed il valore delle garanzie associate.

### **1.5 La capacità tecnica**

È questo un aspetto oltremodo importante, che spesso viene erroneamente inserito dalle stazioni appaltanti fra le condizioni di valutazione dell'offerta, piuttosto che tra le condizioni di selezione dell'offerente.

Anche in questo caso appare del tutto naturale che si possano imporre ulteriori requisiti miranti a dimostrare che l'offerente goda di capacità tecniche idonee alla resa del servizio oggetto dell'appalto, con specifico riferimento alla natura del servizio offerto. Non potrà essere comunque posto come pre-requisito per la partecipazione alla gara l'obbligo di aver già svolto servizi della stessa natura.

Anche in tal caso si rileva come in passato vi siano state numerose pronunce relativamente a tale argomento, le quali hanno in ogni caso pienamente confermato le ragioni dell'offerente escluso a fronte di una clausola del tipo suindicato.

La capacità tecnica può essere provata in altro modo, ad esempio dimostrando di possedere risorse più che sufficienti per soddisfare le prevedibili attese della stazione appaltante, dimostrando altresì di avere un'adeguata organizzazione del lavoro

L'esperienza, la competenza, le referenze, i lavori già realizzati non necessariamente (ma preferibilmente) nello stesso settore e l'illustrazione delle risorse disponibili sono gli elementi che possono essere utilizzati come criteri di selezione e **non** devono essere presi in considerazione successivamente, in fase di valutazione dell'offerta.

### **1.6 La certificazione di qualità**

La presenza di un sistema di certificazione di qualità è indubbiamente una prova significativa della capacità tecnica. Il possesso di tale certificazione è un requisito da inserire tra i criteri di selezione dell'offerente e non già, come troppo spesso accade ed in maniera tardiva, tra i criteri di selezione dell'offerta. Come vedremo nel capitolo dedicato a questa specifica tematica, esistono altri criteri di valutazione dell'offerta che coinvolgono sistemi di gestione della qualità, e che verranno trattati nei capitoli a seguire.

### **1.7 La pubblicità ai criteri di selezione dell'offerente**

La circolare Bonino ricorda a tutte le stazioni appaltanti che i criteri e le condizioni che si applicano a ciascuna gara debbono essere pubblicizzati in modo appropriato da parte delle amministrazioni aggiudicatrici ed essere inseriti, in piena trasparenza, nel bando di gara.

Anche se più volte gli organi di giustizia amministrativa hanno affermato che è facoltà della stazione appaltante illustrare in dettaglio i criteri di valutazione dell'offerta, subito prima di procedere all'apertura delle buste, non vi è alcun dubbio che la necessaria trasparenza verrebbe garantita solo operando diversamente.

I criteri di selezione dell'offerente devono evidentemente essere pubblicizzati ed illustrati con chiarezza.

L'offerente deve essere in grado di comprendere le aspettative della stazione appaltante per presentare un'offerta idonea e competitiva, onde evitare un dispendio di risorse per le commissioni predisposte alla valutazione e per le aziende stesse.

## **1.8 Il regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163**

Il regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE" offre aggiornate indicazioni su come deve comportarsi il committente pubblico nella delicata fase di preselezione dei soggetti che dovrà invitare a gara.

Questo regolamento è stato approvato all'inizio di giugno 2010 dal Consiglio dei Ministri e, dopo la registrazione da parte della Corte dei Conti, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 100 del 2 maggio 2006.

Si tratta di un documento prezioso, che tutte le stazioni appaltanti dovrebbero leggere con estrema attenzione, perché le indicazioni offerte, oltre al fatto di essere vincolanti, risultano anche indispensabili per inquadrare correttamente l'appalto per la fornitura di beni e, come nel caso degli Istituti di Vigilanza privata, anche di servizi.

Il titolo terzo di questo documento indica i requisiti di partecipazione ed i sistemi di realizzazione e selezione delle offerte.

Il regolamento di esecuzione in esame adotta l'attribuzione di punteggi quale strumento di valutazione e selezione dei soggetti autorizzati a presentare le offerte. Questo sistema, già utilizzato per la valutazione delle offerte, garantisce un primo filtro ed una consistente riduzione del numero di offerte che l'amministrazione ha il compito di valutare.

Il committente dovrà prestare particolare attenzione nell'individuare i criteri di selezione, che garantiscano la presentazione di offerte solo da parte di soggetti in possesso dei titoli desiderati.

L'Allegato L è oltremodo analitico ed indica gli elementi che il committente è tenuto ad esaminare in fase di individuazione dei soggetti da invitare a presentare offerta.

Riporto testualmente:

*La stazione appaltante seleziona i candidati ai quali spedire la lettera di invito a presentare offerta sulla base di una graduatoria compilata attribuendo ad ogni candidato un punteggio determinato in relazione seguenti elementi:*

- 1. Fatturato di cui all'articolo 263, comma 1, lettera a), posseduto dal candidato;*
- 2. Importo dei lavori per i quali sono stati svolti servizi di cui all'articolo 263, comma 1, lettera b), svolti dal candidato;*
- 3. Importo dei lavori per i quali sono stati svolti servizi di cui all'articolo 263, comma 1, lettera c), svolti dal candidato;*
- 4. Numero medio annuo del personale tecnico di cui all'articolo 263, comma 1, lettera d), dipendente del candidato.*

*Il punteggio di ogni candidato va ottenuto sommando quelli calcolati mediante interpolazione lineare per un ognuno dei suddetti elementi. Ai fini di tale calcolo è attribuito punteggio zero ai valori minimi stabiliti nel bando di gara e punteggio dieci ai valori pari o superiori a quattro volte quelli minimi.*

Tale dizione va interpretata con l'applicazione di una regola di interpolazione lineare per valori intermedi.

Se pertanto un candidato è in grado di soddisfare il requisito minimo di fatturato, riceverà punteggio zero, mentre se si indica un requisito pari al doppio di quello minimo verranno attribuiti cinque punti. Se il requisito offerto è di quattro volte superiore a quello minimo, verranno attribuiti dieci punti.

Se il requisito offerto è ancora superiore, rimane comunque una attribuzione di dieci punti.

Si tratta di un sistema oggettivo, che non lascia molto spazio a valutazioni discrezionali. La attenzione della stazione appaltante dovrà quindi concentrarsi sulla accurata verifica del fatto che gli importi dei lavori per i quali sono stati svolti servizi, corrispondano a servizi di natura simile a quelli oggetto del futuro bando di gara.

Parimenti, occorre fare attenzione al numero medio annuo del personale tecnico, che potrebbe variare in

maniera significativa o potrebbe essere indicato in maniera non coerente tra i vari aspiranti alla partecipazione a gara.

D'altro canto, la stazione appaltante dovrà fare attenzione a non indicare requisiti minimi esagerati rispetto a quelli posti a fondamento del bando di gara, per evitare una legittima reazione da parte delle aziende eventualmente escluse.

Come si vede, questo dettato del regolamento di esecuzione del Codice degli appalti si allinea con le indicazioni della circolare Bonino, illustrata in precedenza, e mira ad effettuare una tempestiva selezione di coloro che saranno invitati a presentare offerta, proprio al fine di migliorare e sveltire il processo di selezione ed aggiudicazione.

Ai criteri di valutazione dell'offerta dedicheremo più capitoli, in vista della loro importanza ed articolazione.

## 2. LA NORMA UNI 10981

I committenti che faranno riferimento a questa norma, dovranno verificare attentamente se tutti i servizi di vigilanza privata, che si andranno a chiedere nel bando di gara, sono già stati contemplati dalla norma.

Nel caso ciò non avvenga, occorrerà elaborare una specifica sezione del capitolato d'appalto, nella quale dovranno essere illustrati questi servizi aggiuntivi, magari seguendo la traccia dell'illustrazione che la norma offre per altre tipologie di servizio.

### 2.1 Un rapido esame della normativa

La normativa, come di consueto, si apre con l'illustrazione del significato di termini e definizioni, che verranno utilizzati in prosieguo. Alcuni di questi potrebbero essere ancora oggi discutibili, ma almeno in questa fase accettiamo le definizioni così come sono state proposte, per poterle rivalutare in fase di aggiornamento.

Un vantaggio non indifferente di questa norma è quello di utilizzare un linguaggio comune, che spero entri rapidamente nell'uso quotidiano. Ad esempio, la norma non parla mai di “ronda” ma di “vigilanza ispettiva”. Parimenti, il termine “piononamento” è sostituito dal più chiaro “vigilanza fissa”. Il valore dell'utilizzo di un linguaggio comune risiede nell'eliminazione di possibili ambiguità:

### 2.2 I requisiti per l'impresa

In questo paragrafo vengono presi in considerazione i numerosi requisiti organizzativi e tecnici, che corrispondono, in gran parte, ai desiderata dei committenti e delle strutture ministeriali.

L'Istituto di Vigilanza privata deve gestire i rapporti con i clienti in maniera corretta e documentata; l'organizzazione interna dell'Istituto di Vigilanza deve fare capo ad alcun soggetto, che abbia un profilo professionale, in termini di security, meglio descritto nella normativa UNI 10459.

L'organizzazione dei servizi deve essere articolata in maniera tale da rendere disponibili le risorse umane e tecniche necessarie, nonché le istruzioni indispensabili per una corretta fornitura del servizio.

E' indispensabile attivare delle procedure di controllo, che mettano in evidenza eventuali carenze o irregolarità nello svolgimento dei servizi.

Una particolare attenzione è dedicata alla scelta dei fornitori di attrezzature tecniche e dispositivi di protezione personale, per la criticità che queste forniture rivestono, in fase di continuità e di efficacia di resa del servizio.

Un altro paragrafo, che oggi assume un ruolo importantissimo, è destinato alla formazione, addestramento ed aggiornamento del personale, argomento a cui è dedicato un intero capitolo a seguire.

### 2.3 I requisiti del servizio

Questa norma, sotto certi aspetti, anticipa anche i tempi, laddove, quando parla di requisiti del servizio, parla di sicurezza nei luoghi di lavoro. Basta leggere con attenzione queste righe, per rendersi conto che ci troviamo davanti ad una vera e propria anticipazione del DUVRI, che oggi è obbligatorio laddove il personale dipendente da un appaltatore svolga la propria attività presso insediamenti di competenza del committente.

Dopo alcune considerazioni di carattere generale sui limiti e requisiti di servizio, la norma passa ad indicare in dettaglio le modalità di resa delle varie tipologie di servizi.

### 2.4 I servizi di vigilanza ispettiva

I servizi di vigilanza ispettiva, ancora oggi definiti servizi di ronda, vengono analizzati in termini di modalità di esecuzione, dotazioni tecniche indispensabili, modalità di controllo del servizio e svolgimento di controlli interni da parte dell'istituto.

Non si menziona la opportunità, per non dire la necessità, di utilizzare sistemi oggettivi di rilevamento dello svolgimento del servizio di vigilanza ispettiva.

In fase di eventuale revisione della norma, credo che una breve descrizione di queste tecnologie, e magari

lo sviluppo di una norma specifica per questi apparati, potrebbe essere oltremodo utile.

## **2.5 Il servizio di vigilanza fisso**

Questo servizio, oggi correntemente definito piantonamento, viene descritto in termini di modalità di esecuzione e dotazioni tecniche: la messa a disposizione di un apparato radio o di un telefono cellulare e di un mezzo di trasporto, nel caso in cui il servizio comprenda anche l'ispezione all'interno ed esterno dell'obiettivo.

E' evidente la mancanza, nella norma, di un approfondimento per quanto riguarda gli strumenti di comunicazione.

Vi è anche una "anomalia" nella descrizione del servizio di vigilanza fissa. Solo qui si parla della presenza di apparecchi di registrazione meccanica e/o elettronica dei controlli effettuati, mentre questi apparati non vengono menzionati nella descrizione dei servizi di vigilanza ispettiva, ai quali sarebbero invece più facilmente riconducibili.

Anche questa è una anomalia che dovrà essere rettificata in fase di riscrittura aggiornata della norma.

Un altro aspetto sul quale la norma convenientemente tace, per motivi che ho già avuto modo di illustrare, riguarda l'assoluta mancanza dei parametri di qualità che devono essere rispettati dall'istituto. È questo un tema che in pratica non viene mai trattato, ed è questa la ragione per la quale il committente farà bene a prestare molta attenzione nel fare un riferimento banale alla norma, senza tener conto delle carenze che la stessa palesa.

## **2.6 I servizi di vigilanza anti rapina**

Il servizio di vigilanza anti rapina non è molto diverso dal servizio di vigilanza fissa; la norma precisa solo che la finalità di questo servizio è mirata proprio alla prevenzione della rapina, ed è quindi concentrata su questo aspetto, mentre nel servizio di vigilanza fissa possono essere compresi servizi di altra natura, finanche la ricezione e gestione delle telefonate e dei plichi o simili.

## **2.7 Il servizio di vigilanza antitaccheggio**

Si tratta di un servizio specializzato, che concentra l'attenzione della guardia giurata su uno specifico aspetto criminoso, tipico delle attività commerciali. Viene già presa in considerazione la possibilità che il servizio venga svolto in borghese, previa autorizzazione delle competenti autorità.

In fase di revisione della norma, bisognerà certamente modificare la parte nella quale si afferma che questo servizio viene svolto durante l'orario di apertura al pubblico, in quanto finalizzato alla protezione della merce esposta. In realtà, tutte le statistiche dimostrano con chiarezza che le famose differenze inventariali, espressione con la quale si vuole più gentilmente chiamare la sottrazione di merce da parte di dipendenti o terzi, sono da imputare assai più all'opera di dipendenti, che non all'opera di terzi.

## **2.8 Il servizio di tele sorveglianza**

Questo servizio dovrebbe essere descritto nuovamente, in termini completamente diversi, perché quando questo testo fu scritto, la normativa afferente le sale operative, norma UNI 11068, non era stata ancora scritta. In pratica, tutte le indicazioni di questo servizio sono state recepite nella nuova normativa ed anzi notevolmente approfondite.

## **2.9 Il servizio di intervento**

Il servizio di intervento, si intende in caso di allarme, viene interpretato come una sottospecie di vigilanza ispettiva, mentre la vigilanza ispettiva viene gestita in un quadro programmato, il servizio di intervento viene gestito su base non programmata, ed attivato a seguito di situazioni anomale riscontrate nell'ambito dei servizi di tele sorveglianza.

Un accorgimento che già allora era chiaramente indicato nella norma, per quanto riguarda la sicurezza delle comunicazioni via radio, riguarda la necessità di utilizzare codici per indicare l'obiettivo presso il quale la pattuglia deve recarsi, configurati in modo tale da non essere intellegibili da malviventi dotati di semplici tecnologie in grado di intercettare le comunicazioni tra la pattuglia e la sala operativa.

## **2.10 Il servizio di custodia valori**

Si tratta di un servizio oltremodo specializzato, che oggi ha assunto un ruolo ben più importante di quello che svolgeva nell'anno 2000, o meglio 1997, quando si avviò all'elaborazione della norma. Questa parte della norma avrebbe bisogno di una completa riscrittura, anche alla luce della evoluzione delle tecniche di custodia, che si è verificata negli ultimi anni.

## **2.11 Il servizio di scorta e trasporto valori**

La norma giustamente introduce una differenza fra il servizio di scorta ed il servizio di trasporto valori. Anche in questo caso, non mi addentro della descrizione delle prescrizioni della norma, in quanto questo testo dovrebbe essere completamente rivisto, alla luce della ben maggiore coerenza di disposizioni emesse dalla competente autorità.

## **2.12 Il servizio di trattamento denaro**

L'esternalizzazione di molti servizi, scelta dai grandi committenti, come le banche e la grande distribuzione organizzata, richiederebbe una rivisitazione la norma, per renderla congrua con le ben diverse modalità con cui questo servizio viene oggi reso.

## **2.13 Ciò che la norma non dice**

Chiudo questa breve descrizione di questa norma, mettendo in evidenza ancora una volta che l'avvio della sua elaborazione è avvenuto più di dieci anni fa ed oggi non rispecchia più appieno la moltitudine di esigenze dei committenti e la varietà di servizi che gli appaltatori possono offrire.

Ecco la ragione per la quale ho deciso di inserire in questo volume un apposito capitolo, che mi auguro possa essere utile in fase di revisione della norma, per mettere in evidenza i servizi che oggi sono sempre più spesso richiesti dei committenti. Per molti di questi servizi il riferimento alla norma non è sufficiente, ed il committente dovrà mettere a punto specifiche prescrizioni di capitolato.

### 3. CIÒ CHE LA NORMA UNI 10981 NON DICE

In un mondo che si evolve con grande rapidità, soprattutto nel settore dei servizi, appare evidente che una normativa, scritta quasi dieci anni fa, in alcuni aspetti possa essere decisamente lacunosa, in particolar modo sotto il profilo delle nuove tecnologie,

Il committente, che inserisce nel suo bando di gara uno specifico riferimento a questa norma, deve avere ben presente che questa necessita di integrazioni specifiche che devono essere trattate nel capitolato di gara. Alcune di queste integrazioni potranno essere rese obbligatorie, mentre altre potrebbero essere inserite fra i servizi opzionali, cui attribuire un peso specifico, in fase di composizione del punteggio.

Di seguito un elenco, probabilmente non esaustivo, di aspetti che il committente farà bene ad illustrare specificamente nel proprio bando di gara.

#### 3.1 I mezzi di comunicazione tra la guardia giurata e la sala operativa

Nella norma si parla genericamente di un mezzo di comunicazione, senza ulteriori dettagli; a mio avviso, in un moderno capitolato deve essere imposta, come obbligatoria e non facoltativa, la messa a disposizione di ogni singola guardia giurata:

- di un apparato ricetrasmittente sulla frequenza di un istituto, eventualmente dotato di chiamata selettiva, in modo che l'attività della guardia non coinvolta in un servizio, non sia disturbata da altre attività in corso;
- di un telefono cellulare, preferibilmente operante in rete privata virtuale.

L'utilizzo di un telefono cellulare in rete privata virtuale, secondo modalità che oggi tutti i principali operatori mettono a disposizione dei clienti, comporta l'impossibilità, da parte della guardia, di effettuare chiamate non di servizio; inoltre permette di ridurre in maniera significativa i costi del servizio stesso.

Si faccia comunque attenzione al fatto che l'apparato telefonico cellulare, se pure coperto da garanzia da parte dell'operatore telefonico, deve essere sempre affidato in deposito custodia al dipendente, per renderlo responsabile di possibili danneggiamenti, qualche volta di tipo accidentale, altre volte di tipo doloso.

E' consigliabile evitare la sottoscrizione di contratti nei quali sia consentita, previa la digitazione di un prefisso, la chiamata di numeri cellulari non di servizio e non preprogrammati.

Per contro, può essere estremamente importante imporre, in capitolato, che il telefono cellulare in dotazione alla guardia giurata sia anche dotato della capacità di scattare fotografie, memorizzarle ed inviarle a distanza, mediante messaggi MMS. Talvolta una fotografia vale mille parole e permette inoltre di alleggerire il carico di lavoro della guardia.

Un altro grande vantaggio per la guardia è rappresentato dalla possibilità di documentare un'infrazione, ad esempio una autovettura lasciata in divieto di sosta all'interno di un ospedale, senza una immediata contestazione al responsabile dell'infrazione.

#### 3.2 Le tecnologie oggettive di controllo della attività di vigilanza ispettiva

L'attività di vigilanza ispettiva è tanto più efficace, quanto più correttamente è svolta. Tutti sappiamo che questa attività è quella che più frequentemente incorre in anomalie, in parte da addebitare a comportamenti non corretti della guardia in servizio, in parte da attribuire ad una non corretta pianificazione del servizio da parte dell'Istituto di Vigilanza privata.

Già da tempo all'estero, ed oggi in Italia, sono disponibili tecnologie oggettive di controllo di questa attività, che permettono di offrire una accurata testimonianza del fatto che l'attività è stata svolta in modo appropriato.

Questi apparati registrano solo il passaggio della guardia in una determinata posizione; non sono certo in grado di documentare che la stessa, durante l'attività di vigilanza ispettiva, abbia verificato la corretta chiusura di tutte le porte e di tutte le finestre, lo spegnimento dei computer e la chiusura degli armadi e dei cassetti con le apposite chiavi, controlli che richiederebbero l'adozione di altre tecniche.

Concentriamo per ora la nostra attenzione solo su questi dispositivi, per vedere quali debbono essere le prescrizioni che devono essere inserite in capitolato dal committente, per essere certi di avere a



disposizione un dispositivo tecnologico che soddisfi le necessità per le quali è stato installato. E' indispensabile che il dispositivo portatile, che viene dato in dotazione ad ogni guardia, sia realizzato con tecniche di elevata sicurezza e sottoposto a prove di caduta, anche violenta, perché purtroppo l'esperienza ha mostrato il trattamento cui sono soggetti questi dispositivi durante il normale utilizzo. Parimenti, il dispositivo fisso che viene installato là dove si trova il punto estremo di controllo nel giro di ispezione affidato alla guardia, deve essere il più economico e robusto possibile. Un dispositivo RFID, annegato nel muro, rappresenta forse la soluzione più pratica, rispetto ad altre soluzioni tecnologiche correnti, come ad esempio l'applicazione di un'etichetta con codice a barre, che viene letto dal dispositivo portatile in dotazione alla guardia. La duplicazione di un dispositivo RFID passivo è molto più complicata ed il fatto che esso può operare in prossimità, e quindi può essere incassato per parecchi millimetri nel muro o nello stipite di una porta, lo rende a assai meno esposto a possibili manipolazioni. L'attenzione del committente deve poi concentrarsi sulle modalità con cui è possibile accedere alla documentazione del traffico. Come noto, quando la guardia giurata ha terminato il proprio giro di vigilanza ispettiva, è possibile estrarre i dati accumulati nel dispositivo portatile e scaricarli in una database. Il database deve essere di tipo standardizzato, deve essere accessibile a distanza, anche dal committente, e soprattutto deve poter essere interrogato con tecniche SQL - standard query language. In alternativa al tradizionale strumento cartaceo, che sovraccarica di dati il committente, in capitolato dovrebbe essere richiesta esplicitamente la possibilità di collegarsi a distanza, mediante codice identificativo personale e parola chiave, al database dell'istituto, nel quale sono archiviati questi dati. Se il database è di tipo avanzato, è possibile interrogarlo in maniera selettiva. Il fatto che sia interrogabile a distanza fa sì, inoltre, che il committente disponga di una estrema flessibilità nel tenere sotto controllo l'attività di vigilanza ispettiva, intensificando i controlli se si ha la sensazione che essa non sia svolta in modo appropriato, o diradandoli, se le informazioni che giungono dal database sono confortanti.

### 3.3 La vigilanza ispettiva flessibile

La disponibilità di mezzi di comunicazione fra la sala operativa e la pattuglia in attività di vigilanza ispettiva, resa possibile da contratti forfettari per la gestione del traffico telefonico via cellulare, permette oggi di svolgere in modo assai più incisivo la vigilanza ispettiva stessa.

In base allo schema tradizionale, che è quello che la norma prende in considerazione, seppure in una certa vaghezza di contenuti, è quello in base al quale il committente e l'appaltatore stabiliscono:

- una serie di punti da ispezionare,
- le fasce orarie nelle quali deve avvenire l'ispezione
- le attività ispettive svolte dalle guardie.

Nei numerosi contratti di vigilanza ispettiva quasi mai è illustrato in dettaglio il tipo di controlli che le guardie debbono effettuare.

In realtà oggi si sta imponendo sempre di più l'esigenza di realizzare servizi di vigilanza ispettiva in modo flessibile, per fronteggiare situazioni che possono cambiare da giorno in giorno.

Si stanno sviluppando oggi sempre di più i sistemi informatizzati, controllati congiuntamente dal committente e dall'appaltatore, che permettono di modificare, per così dire in corso d'opera, l'attività ispettiva.

La guardia giurata in servizio di vigilanza ispettiva riceve sul proprio telefono cellulare un messaggio, nel quale le si comunica qual è la sequenza che deve rispettare nel prossimo giro; tale sequenza può essere variata, anche se non proprio ad ogni giro.

In funzione quindi del livello di rischio percepito, causato da situazioni esterne contingenti, più o meno prolungate di tempo, è possibile adattare l'attività di vigilanza a tali esigenze specifiche, con costo praticamente invariato e grande aumento dell'efficacia del servizio di prevenzione.

Se il committente ritiene che un tale servizio possa soddisfare le sue specifiche esigenze, dovrà avere cura di inserire in capitolato una apposita descrizione, in quanto nella norma questo servizio non è puntualmente descritto.

### 3.4 La video ronda antirapina

Questo servizio è stato messo a punto da un primario istituto bancario, alcuni anni fa. In pratica, si tratta di un collegamento, tramite internet oppure la rete interna dedicata bancaria, tra un certo numero di telecamere installate presso le agenzie coinvolte nel progetto, ed una o più postazioni di controllo installate in prossimità della sala operativa di un Istituto di Vigilanza privata, presidiate da guardie giurate, in determinate fasce orarie.

Le immagini che vengono visualizzate sui monitori delle guardie giurate sono anche visualizzate sui monitori posti nelle agenzie bancarie stesse. Ad ogni postazione di controllo è affidata la sorveglianza su un certo numero di agenzie, che vengono osservate con criteri stabiliti tra il committente e l'appaltatore.

Il servizio viene svolto solo durante l'orario di apertura al pubblico, oppure con orario leggermente più esteso, in fase di apertura e di chiusura, per tenere sotto controllo il possibile rischio di imboscate, da parte dei malviventi.

L'effetto deterrente nei confronti dei malviventi è praticamente garantito, se pure non prolungato per un tempo assai lungo.

In fase di elaborazione nel capitolato, il committente avrà cura di indicare:

- gli obiettivi presso i quali deve essere attivata questa forma di controllo a distanza;
- con quale frequenza i singoli obiettivi devono essere esaminati;
- il rapporto fra i siti da osservare ed il numero di postazioni di comando e controllo;
- la fascia oraria nella quale controllare l'obiettivo.

### 3.5 Un caso particolare di video ronda a distanza

Una particolare applicazione di questa innovativa forma di controllo a distanza è stato utilizzato da qualche istituto, di concerto concommittente, per alleggerire il peso dell'attività di vigilanza ispettiva sul campo.

Tutti sappiamo quanti possono essere i problemi che deve superare la pattuglia in servizio, che può trovarsi davanti a blocchi del traffico, a situazioni contingenti non determinabili, ad altre eventualità che possono portare a ritardi nella ispezione presso l'obiettivo stabilito. Se l'obiettivo è sufficientemente concentrato, come ad esempio il portone di un'abitazione, che si vuole tenere sotto controllo per mettere in evidenza possibili segni di effrazione od apertura non autorizzata, è possibile installare una piccola telecamera, dotata di connessione GPRS. Questa connessione, che viene attivata tramite una scheda convenzionale SIM, permette di inviare alla sala operativa dell'Istituto di Vigilanza privata, un messaggio fotografico MMS, oppure anche una sequenza video, con l'immagine ripresa dalla telecamera stessa.

L'operazione può essere effettuata in qualsiasi momento del giorno della notte, e può essere comandata dalla sala operativa dell'Istituto di Vigilanza, oppure può essere attivata da un sensore di movimento, o da altro sensore, connesso alla telecamera stessa.

Si tratta di una forma di controllo a distanza di straordinaria efficacia e di costo estremamente contenuto, perché non occorre attivare alcuna altra installazione sul posto sorvegliato, che non sia l'alimentazione elettrica della telecamera.

Un oculato abbinamento tra servizi di vigilanza ispettiva, effettuati con la pattuglia che si reca fisicamente sul posto, e servizi di vigilanza ispettiva a distanza, come quello appena illustrato, può portare a risultati straordinariamente incisivi, a costi oltremodo contenuti. Il committente che ritiene di potersi avvalere di questa innovativa forma di controllo a distanza dovrà però stabilire a chi spetta l'onere di installare la telecamera in questione, che oggi è offerta da diversi operatori di telefonia cellulare, a prezzi dell'ordine di qualche centinaio di euro.

In un caso, è possibile trasferire tutti gli oneri a carico dell'Istituto di Vigilanza, ritenendo che questa attrezzatura non sia altro che una forma evoluta della attrezzatura di verifica oggettiva dello svolgimento della attività di vigilanza ispettiva, ad esempio con i lettori portatili illustrati in precedenza; in alternativa, tale servizio potrà oggetto di una specifica pattuizione contrattuale.

### 3.6 Cosa è IRMS

Il lettore che ha attentamente esaminato la normativa UNI in esame, si è reso conto che in essa si fa frequente riferimento alla necessità che alcune operazioni, svolte dalla guardia giurata o dalla sala operativa dell'istituto, vengano documentate su un apposito registro.

Grazie all'IRMS è possibile trasformare un registro cartaceo, che sotto certi aspetti è simile allo ormai celebre mattinale della questura, in uno strumento ben più efficiente ed efficace, che permette non solo di documentare tutto ciò che di anomalo si è verificato durante il turno di servizio, ma anche di prevenire il verificarsi di possibili situazioni di rischio.

Il registro cartaceo viene informatizzato utilizzando normali applicativi di data base, che possono andare da forme elementari, come quelle già incluse negli applicativi standard di un PC (Microsoft Access), a forme più sofisticate, come i data base avanzati, come Oracle o DBMS, che vengono utilizzati da vari committenti.

La guardia, che durante l'attività di servizio ha rilevato delle anomalie, molto spesso, tornando in sede, oppure all'interno della vettura di pattuglia, compila un modulinio, che esso altro non è che un foglietto per appunti, sul quale annota, in ordine sparso e spesso non completo, le notizie che ritiene importanti.

Attraverso l'utilizzo di un applicativo, relativamente facile da acquistare ed ancora più facile da sviluppare in proprio, che con acronimo anglosassone viene chiamato IRMS-incident report management system, è possibile risolvere parte delle difficoltà riscontrabili nella scrittura e nella lettura di questi rapporti.

Tutte le anomalie che vengono registrate in servizio vengono caricate in questo data base, secondo un formulario organizzato a cura del committente, di concerto con l'appaltatore, in modo da essere certi che la guardia giurata, o l'operatore di centrale che lo compila, inserisca tutti i dati opportuni e rilevanti, nell'ordine appropriato e rispettando uno schema di classificazione preimpostato.

Questa operazione può essere effettuata anche presso l'autovettura di pattuglia, se si mette a disposizione della guardia giurata un terminale telefonico intelligente, di cui oggi vi è ampia offerta.

Vengono risolti i problemi di leggibilità del testo, vengono risolti i problemi afferenti alla eventuale mancanza di dati rilevanti, vengono risolti i problemi legati alla presentazione organica delle informazioni, secondo un modello strutturato, che permette di aggregare, utilizzando il già menzionato sistema di interrogazione SQL, le informazioni stesse, secondo modelli determinati dal committente.

### 3.7 La gestione delle chiavi

La norma è alquanto reticente su questo critico argomento, in quanto afferma solamente che deve essere possibile accedere all'insediamento protetto, con appropriate procedure, se così è previsto dal contratto. In realtà tutti sappiamo che la gestione delle chiavi rappresenta un servizio di estrema delicatezza, che può essere reso in maniere assai differenziate, alcune molto più efficaci, altre più o meno sicure.

Non vi è alcun dubbio che, in una possibile revisione della norma, questa procedura deve essere inserita specificamente, poiché gli Istituti di Vigilanza utilizzano tecniche estremamente diversificate.

È evidente che un servizio di gestione chiavi deve essere in grado di conciliare esigenze di rapidissima disponibilità della chiave, in caso di necessità, ed esigenze di custodia sicura.

Il committente che desidera questo servizio deve studiare a fondo, con l'istituto aggiudicatario, qual'è la procedura in uso e quali possano essere le eventuali modifiche che la rendano più efficace.

A ciò va aggiunta la raccomandazione, a tutti i committenti, di utilizzare sempre chiavi di tipo a duplicazione controllata, in modo che il in possesso, se pure per breve periodo, della chiave, non le consenta di effettuarne un duplicato abusivo od acquisire informazioni tecniche, utili per effettuare una successiva riproduzione.

#### **La chiave universale**

Uno dei maggiori Istituti di Vigilanza londinesi utilizza un sistema avanzato per la gestione delle chiavi. L'accesso all'insediamento, inserito in contratto, è protetto da un dispositivo a chiave elettronica. A bordo di ogni autovettura vi è un alloggiamento, nel quale viene inserito una chiave elettronica priva di codici. Quando la pattuglia deve recarsi presso l'obbiettivo in questione, dalla sala operativa viene inviato via radio un codice, che viene scaricato l'interno della chiave elettronica. Questa chiave, inizialmente priva di programmazione, viene così programmata con il codice appropriato per aprire l'insediamento, presso il quale la pattuglia deve recarsi. Una volta giunto sul posto, il capo pattuglia inserisce la chiave nel dispositivo, accede all'insediamento, effettua le appropriate ispezioni, chiude l'insediamento e si allontana. Nel momento in cui la chiave elettronica viene estratta dal dispositivo di lettura, viene automaticamente azzerato il codice e la chiave è pronta per ricevere nuovi codici per accedere ad altri insediamenti.

## 4. LA NORMA UNI 11068:2005

Questa norma è destinata al servizio di tutti coloro che debbono attivare una sala operativa, nella quale confluiscono segnalazioni di allarme di varia natura, e dalla quale devono essere impartite le istruzioni o avviate le procedure appropriate per reagire agli allarmi stessi.

In una ottica moderna, in cui sempre più spesso ci troviamo davanti a sale operative integrate, dove confluiscono non solo segnalazioni di intrusione o rapina, ma anche segnalazioni provenienti da impianti di rivelazioni incendio, da allarmi ascensori, da telecamere, la disponibilità di questa normativa rappresentava uno strumento di grande utilità.

Limitandoci al mondo della vigilanza privata, non può esistere in Istituto di Vigilanza privata che non disponga di una sala operativa, nella quale si possano ritrovare tutte le funzionalità descritte nella norma.

In passato, quando questa norma non esisteva, la verifica di funzionalità operativa e idoneità della sala veniva affidata a funzionari di Stato, che effettuavano sopralluoghi e che valutavano la sala operativa di ogni singolo Istituto di Vigilanza, autorizzato ad operare sul territorio. Tale pratica portava ad una naturale disomogeneità dei parametri di valutazione, ed alla certificazione di sale in cui non era prevista l'alimentazione di emergenza, di sale in cui l'accesso era controllato in maniera a dir poco superficiale e, allo stesso tempo, di sale che in alcuni aspetti addirittura superavano le prescrizioni della norma.

Posti di fronte a questo scenario, i partecipanti al comitato che sviluppò la norma, cercarono di dare il massimo contributo positivo per far sì che tutti gli istituti d'Italia avessero a disposizione uno strumento oggettivo e ben articolato, che avrebbe permesso loro di mettere a punto una sala operativa degna di questo nome.

Così non accadde, e questa norma rimase negletta per lungo tempo. Vediamo cosa si può fare oggi per darle nuovo impulso.

### 4.1 Perché questa norma

La commissione servizi dell'UNI, ente italiano di unificazione, tempo addietro avviò un processo di elaborazione di una specifica normativa, in grado di individuare i criteri progettuali, costruttivi ed organizzativi, che permettono di realizzare una centrale di tele sorveglianza (oppure, più comunemente, sala operativa) efficiente ed efficace. In particolare, deve garantire il rispetto di specifici indici di qualità e deve offrire delle prestazioni specifiche, a seconda che sia destinata alla ricezione e gestione di segnalazioni antincendio, anticrimine, o afferenti al mondo del tele soccorso e sanitario.

Che la centrale di tele sorveglianza sia gestita in proprio, ad esempio da un istituto bancario, come avviene in numerosi casi, oppure sia gestita dall'Istituto di Vigilanza privata, che offre il servizio di tele allarme ai clienti, non modifica la natura e la impostazione della normativa.

Il documento ha subito una elaborazione assai sofferta, con numerosi aggiornamenti al documento iniziale, che ne hanno modificato l'impostazione. Se inizialmente l'obbiettivo era un documento che definisse i vari livelli di qualità del servizio, si è alla fine deciso di impostare un documento che imponesse dei requisiti minimi.

### 4.2 Il glossario

Il glossario, posto in allegato, permette di chiarire con certezza il significato di molte abbreviazioni ed acronimi, che vengono spesso utilizzati per semplicità nel testo della normativa; deve essere studiato attentamente, perché risulta assolutamente pregiudiziale alla corretta comprensione del testo.

### 4.3 Caratteristiche generali dell'ambiente

Si passa quindi alla descrizione delle caratteristiche generali della centrale di tele sorveglianza, che viene suddivisa in grandi aree, così contrassegnate:

- Le aree che rappresentano una sorta di " guscio ", all'interno del quale si svolge l'attività di tele sorveglianza,
- Una area dove sono raccolte le funzionalità tecniche ausiliarie ed amministrative,

- Una serie di apparecchiature che assicurano la corretta ricezione e gestione delle segnalazioni di allarme,
- Il personale che gestisce tutte le funzionalità e le apparecchiature della centrale, attivando, se del caso, le appropriate attività, di natura proattiva e reattiva.

Anche se la espressione "guscio" sembra piuttosto discorsiva, è esattamente quella utilizzata dalla norma, che passa a descrivere in dettaglio quali debbano essere i requisiti minimi di questo guscio, vale a dire dell'ambiente e dei supporti tecnologici della centrale, che vengono suddivisi in tre categorie, a seconda che la centrale sia destinata a ricevere segnalazioni di tele soccorso, antincendio od anticrimine.

Le aree prese in considerazione nel guscio riguardano le caratteristiche strutturali, la gestione degli accessi, gli impianti tecnologici di alimentazione elettrica e di condizionamento, le protezione anti intrusione ed antincendio.

È evidente che i requisiti minimi sono più restrittivi per determinate attività, e meno per altre.

#### **4.4 Sistemi di gestione**

Inquadrato così l'ambiente in cui la centrale operativa si trova, si passa ad analizzare ed individuare i requisiti dei sistemi di ricezione e gestione delle chiamate.

È evidente che, se una centrale di tele sorveglianza non è in grado di ricevere tempestivamente una chiamata di soccorso, la sua funzionalità non sarà soddisfacente, ragion per la quale la norma dedica ampio spazio alla illustrazione dei requisiti minimi di questi sistemi.

Un altro aspetto oltremodo importante riguarda la definizione di un sistema di autorizzazione per operatori, che evidentemente possono svolgere alcune attività e non altre.

Il profilo di autorizzazione, che deve essere abbinato a un sistema di autenticazione, ad esempio basato su una parola chiave individuale per ogni operatore, permette di inquadrare correttamente non solo gli operatori, ma anche le funzionalità attribuite.

Anche in questo caso, vengono definiti i requisiti minimi dei sistemi di ricezione e gestione delle chiamate, variabili in funzione del fatto che la chiamata provenga da un sistema di tele soccorso, piuttosto che antincendio o anticrimine.

La normativa esamina inoltre la capacità delle centrali di telesorveglianza di gestire contemporaneamente più eventi.

#### **4.5 La organizzazione della sala operativa**

La normativa dà chiare indicazioni in merito alle modalità di selezione del personale addetto ed al processo di formazione iniziale e permanente degli addetti, che, come tutti gli esperti di sicurezza sanno, è un punto qualificante di estrema importanza.

Vengono stabiliti i ruoli e compiti degli addetti alla centrale di tele sorveglianza, all'interno della quale si differenzia la figura dell'operatore di centrale, del capo Turno del responsabile di centrale, cui è affidato il coordinamento delle risorse umane ed il controllo del loro operato.

#### **4.6 Le procedure di sala**

Macchine e uomini validi non sono sufficienti se non viene attivato un complesso di procedure che permette di gestire in modo appropriato gli eventi.

La normativa fa riferimento ad almeno otto procedure interne, che devono essere tassativamente messe a punto dal gestore della sala operativa, nonché all'elaborazione di un manuale di centrale che le riepiloga.

Le procedure minime interne fanno riferimento a:

- Gestione e controllo degli accessi
- Modalità di entrata in servizio dell'operatore
- Gestione dell'informazioni connesse ad ogni segnalazione o servizio erogato
- Documentazione e registrazione delle attività di centrale
- Modalità di gestione delle emergenze
- Operatività di servizi di manutenzione preventiva e correttiva
- Specifiche istruzioni relative al personale addetto alla pulizia

- Protezione dei dati personali

#### **4.7 Requisiti minimi dei servizi resi**

La norma si conclude con l'illustrazione dei requisiti dei servizi di tele sorveglianza, suddivisi nelle tre categorie precedentemente illustrate, indicando per ognuna quali sono le prestazioni operative minime in termini di verifica periodica del funzionamento delle apparecchiature, dei tempi di gestione e reazione agli allarmi.

Il tempo di reazione agli allarmi non comprende, per ovvi motivi, il tempo di arrivo sul posto di una eventuale pattuglia di pronto intervento.

La normativa risulta preziosa per valutare il livello tecnologico dei servizi resi da un Istituto di Vigilanza privata e per impostare la progettazione di una nuova sala operativa.

E' consigliabile acquistare una copia della norma, reperibile presso UNI ad una somma contenuta, anche inviabile per via telematica, in modo da avere sempre a disposizione un prezioso elemento di riferimento per l'impostazione e la valutazione di questo elemento critico dei sistemi di sicurezza.

#### **4.8 La norma UNI 11068 ed il TULPS aggiornato**

La valutazione oggettiva del livello di qualità e delle prestazioni di una sala operativa può essere un compito molto difficile per le autorità incaricate di vigilare sugli Istituti di Vigilanza privata.

La commissione costituita presso il Ministero degli Interni, preposta all'attività di coordinamento e pianificazione, ha già tenuto una riunione, nella quale ha cominciato a prendere in considerazione la norma UNI 10981, nella quale vengono descritte le modalità di resa dei servizi di vigilanza privata.

Ancor di più andrebbe considerata la norma UNI 11068, che permette di alleggerire il carico di lavoro dei funzionari preposti alla verifica della capacità operativa degli Istituti di Vigilanza privata, in quanto, grazie ad essa, non sarebbe più richiesta una specifica competenza, ma solo la capacità di effettuare una verifica di congruità con la norma.

Secondo la legge, tutto ciò che viene realizzato in conformità ad una norma UNI italiana, oppure ad una norma CEN europea, è automaticamente realizzato a regola d'arte, ci si rende ben conto di quanto possa essere importante da disponibilità di questa norma, che permette di sollevare l'appaltatore, il committente e l'organo di sorveglianza dalla assunzione di responsabilità valutative, talvolta anche troppo gravose per un singolo individuo.

#### **4.9 La sala certificata**

Se esiste una norma italiana od europea, gli enti di certificazione accreditati possono esprimere un giudizio sul fatto che la sala operativa sia conforme o meno a questa norma, inquadrandola in un sistema di certificazione specifico che non faccia riferimento a sistemi di qualità, ma alla norma in questione.

Se un Istituto di Vigilanza è in grado di attestare che la propria sala operativa è certificata da un ente accreditato, come rispondente alla norma UNI 11068, tutte le responsabilità afferenti alla verifica di efficienza ed efficacia della sala sono di pertinenza dei valutatori dell'ente accreditato.

Poiché inoltre tale valutazione viene ripetuta ad intervalli regolari, con scadenza non superiore ad un anno, si ha la relativa tranquillità che non solo la sala è idonea ad assolvere le funzioni previste, ma anche che tale idoneità si mantenga nel tempo.

#### **4.10 Bando di gara e certificazione**

Oggi in Italia non esiste alcuna sala operativa, o forse solo qualcuna, che sia certificata secondo questo schema. Inserire in capitolato la certificazione della sala operativa come requisito obbligatorio porterebbe verosimilmente a non poter accettare nessun partecipante al bando di gara.

L'alternativa che viene offerta è evidentemente quella della dichiarazione di conformità, che, come già illustrato nel capitolo dedicato alla certificazione di qualità, potrebbe lasciare il tempo che trova.

È bene rammentare che una certificazione relativa a una sala operativa, secondo la norma UNI 11068, è affare abbastanza complesso, perché occorre esaminare una serie di aspetti tecnici, oltre ad aspetti organizzativi, procedurali e documentali.

Potrebbe essere forte la tentazione, per l'istituto non certificato, di rilasciare con una certa leggerezza la dichiarazione di conformità.

Il committente dovrebbe premurarsi, in fase anche successiva all'aggiudicazione dell'appalto, di effettuare una verifica attraverso un valutatore di propria fiducia, per verificare la conformità della autocertificazione. Nell'eventualità che la relazione del valutatore non fosse soddisfacente, occorre introdurre significative penali e soprattutto stabilire dei tempi massimi entro i quali l'Istituto di Vigilanza possa rettificare le anomalie rilevate dal valutatore.

#### **4.11 Ciò che la norma non dice**

Dopo abbondanti lodi di questa norma, mettiamo in evidenza alcune lacune, che speriamo possano essere colmate in fase di revisione.

Nulla viene detto nella norma circa il fatto che la presenza di disturbi in trasmissione, dolosamente creati dai malviventi, con conseguente impossibilità di portare a termine lo scambio di comunicazioni via radio tra centro e periferia, possa portare al collasso della centrale ed alla attivazione di procedure alternative, ad esempio attivando subito una centrale di riserva.

E' sì prevista la presenza di una centrale di riserva, ma non vengono indicati i tempi strettissimi entro i quali tale centrale dovrebbe essere attivata.

Questa tipologia di attacco si chiama negazione di servizio, o denial of service, con espressione anglosassone, e non è l'unica sviluppata dai malviventi.

Un'altra tipologia di attacco è chiamato attacco per sostituzione. In questo caso, i malviventi non fanno altro che neutralizzare il ponte radio all'interno del sito protetto, sostituendolo con un altro che trasmette gli stessi codici e le stesse condizioni di riposo e di allarme.

A questi attacchi si pone rimedio con l'installazione di sistemi di cifratura del messaggio, che solo oggi cominciano ad apparire sul mercato, e che nella norma in questione non sono stati ancora presi in considerazione.

Se da un lato si vuole indurre la commissione servizi dell'UNI ad attivarsi al più presto per porre rimedio a queste lacune, dall'altro sollecitiamo il committente affinché si renda conto che una normativa, tutto sommato ben fatta, non è perfetta.

## 5. LA CERTIFICAZIONE DI QUALITÀ ED ALTRE CERTIFICAZIONI

Molto spesso nelle gare di appalto di enti pubblici e privati, in sede di valutazione dell'offerta, vengono attribuiti punteggi alla presenza di una certificazione di qualità.

La circolare Bonino ha messo chiaramente in evidenza come la eventuale presenza di una certificazione di qualità rientri fra i criteri di idoneità, ovvero di selezione dell'offerente, e non tra i criteri di aggiudicazione e quindi di selezione dell'offerta.

### 5.1 I criteri di selezione dell'offerente

La circolare menzionata non pone alcun dubbio sul fatto che una certificazione di qualità non possa essere inserita tra i criteri di attribuzione del punteggio dell'offerta.

Essa può invece essere inserita fra i criteri di selezione, imponendo ad esempio che alla gara possano partecipare solo aziende che siano dotate di un sistema certificato di gestione della qualità.

Spesso però i componenti della commissione non hanno approfondita conoscenza dell'articolato mondo della certificazione di qualità.

Nella grande maggioranza dei casi, viene attribuito un punteggio massimo, ad esempio cinque punti, all'offerente che presenta un certificato, rilasciato da un ente certificatore per la attività questione.

In realtà la faccenda è assai più complessa, perché il mondo della certificazione di qualità si articola in varie sfaccettature. La norma in questione UNI EN 9001:2000 sta per scadere ed entro il 2010 tutti i clienti certificati secondo la normativa in questione dovranno passare alla nuova normativa UNI EN ISO 9001:2008. Chi è già passato a questa normativa evidentemente si trova in una situazione di vantaggio, rispetto a chi è ancora ancorato alla vecchia normativa, se pure in vigore.

Debbo premettere che, almeno in Italia, chiunque può attivare un ente di certificazione, ed offrire i propri servizi al pubblico. Per tenere sotto controllo questo fenomeno, è stato fondato un ente, chiamato di accreditamento, il SINCERT, del quale fanno parte esponenti della pubblica amministrazione.

Questo ente, tramite propri ispettori, tiene sotto controllo l'attività degli enti di certificazione accreditati, mediante visite ispettive annuali, e decide, in maniera insindacabile, se le strutture di uno specifico ente di certificazione hanno le competenze e le esperienze sufficienti per rilasciare certificazione di sistemi di qualità in settori specifici.

Il valore del certificato deve essere superiore se rilasciato nell'ambito di un procedimento di accreditamento dell'ente che lo rilascia, da parte del SINCERT.

### 5.2 Certificazione sì, ma da quanto tempo?

Appare evidente, anche ad un esame superficiale, che il tempo lavora a favore della maturità di un sistema di gestione della qualità. Se due offerenti presentano entrambi dei certificati afferenti alla esistenza di un sistema di gestione della qualità, l'uno operante da alcuni anni, l'altro solo da poco tempo, il più anziano ha certamente raggiunto un maggior livello di maturità ed è quindi più incisivo.

È questo un ulteriore parametro di valutazione, di cui la stazione appaltante può tenere conto, in fase di selezione dell'offerente.

Alla luce di quanto illustrato, è nella piena facoltà della stazione appaltante indicare, fra i criteri di selezione dell'offerente, il fatto che esso sia in possesso di un sistema certificato di gestione della qualità.

Sta poi alla sua libera scelta effettuare una più rigorosa selezione dell'offerente, imponendo che il certificato sia stato rilasciato da un ente accreditato, piuttosto che no, oppure che il certificato sia in essere da almeno due anni.

### 5.3 I criteri di selezione dell'offerta

Dopo aver superato le problematiche connesse ai criteri, grazie ai quali può essere selezionato l'offerente, si può passare ad individuare i criteri di selezione dell'offerta.

Si apre un nuovo capitolo dedicato alla ben più specifica certificazione di gestione dei servizi di vigilanza privata.

È bene ricordare che una certificazione di qualità, conforme alla normativa UNI EN 2001:2008, dichiara



semplicemente che l'azienda ha in essere un sistema di gestione della qualità, di tipo affatto generale. In altre parole, questo sistema di gestione della qualità prescinde dalle attività specifiche sviluppate dall'azienda. È ben vero che esistono le classificazioni, che sono state prima sommariamente indicate, ma si tratta di classificazioni di larga massima, che non entrano nell'intimo dettaglio dell'attività svolta dall'azienda.

Perché possa essere rilasciato un certificato, deve esistere una norma italiana o europea che descriva le caratteristiche di uno specifico prodotto. L'azienda che lo produce viene assoggettata ad una ulteriore attività di controllo: vengono analizzate in profondità le tecniche produttive dell'azienda, riferite alla normativa, e vengono, ad esempio, effettuati prelievi sulla produzione, per essere certi che il prodotto correntemente immesso sul mercato dall'azienda risponda, nel tempo, ai requisiti previsti dalla norma.

Si tratta evidentemente di una attività di certificazione molto più articolata ed incisiva, che non si risolve nella visita annuale prevista dalla certificazione del sistema della qualità, ma in ben più frequenti visite, nell'arco dell'anno, per prelevare prodotti o esaminare servizi che devono necessariamente rispondere ai requisiti dettati da una specifica normativa, che non ha nulla a che vedere con la più generale norma UNI EN 9001:2008.

Il recente decreto ministeriale sulla capacità tecnica degli Istituti di Vigilanza privata impone, come prerequisiti, l'aver conseguito tale certificazione, che pertanto non rappresenta più un elemento qualificante del fornitore, ma un requisito essenziale.

#### **5.4 Le norme di settore, nella erogazione di servizi**

La certificazione per gli specifici settori della vigilanza privata è oggi regolamentata da due norme emesse da UNI:

1. UNI 10981:2000
2. UNI 11068: 2005.

Nulla pertanto impedisce che, tra i criteri di valutazione dell'offerta, vengano inseriti dei punteggi specifici, attribuibili alla presenza di un sistema certificato di erogazione dei servizi, in quanto essi direttamente contribuiscono a:

- qualificare il servizio reso,
- verificare la corretta impostazione dell'organizzazione del lavoro,
- verificare la esistenza di apprestamenti tecnici e procedurali che danno la garanzia di un più incisivo ed accurato svolgimento del servizio.

Si passa quindi dallo stadio di valutazione degli elementi attinenti la capacità dell'offerente alla valutazione delle modalità attraverso le quali il prestatore prevede di eseguire il servizio stesso.

#### **5.5 I criteri di attribuzione del punteggio**

Molti enti ancor oggi attribuiscono un punteggio, ad esempio cinque punti, a tutti gli offerenti che presentano un certificato dell'esistenza di un sistema di gestione della qualità, in conformità alla normativa UNI EN 9001:2008.

Questo approccio è contro le leggi in vigore ed espone l'ente a possibili contenziosi, perché mescola criteri di selezione dell'offerente con criteri di selezione dell'offerta.

Ipotizziamo una corretta attribuzione del punteggio di valutazione dell'offerta, che permetta di premiare un istituto impegnatosi a fondo sul piano della qualità.

Supponiamo che la stazione appaltante abbia deciso di assegnare cinque punti, in fase di valutazione dell'offerta, alla presenza di un certificato di qualità nell'erogazione del servizio

Vediamo ora come attribuirli.

Abbiamo già accennato al fatto che esistono due diverse normative per la resa dei servizi di vigilanza.

Una normativa fa riferimento ai servizi di vigilanza sul territorio ed una seconda normativa fa riferimento alle caratteristiche della sala operativa, vero centro vitale dell'attività di vigilanza, in quanto in essa confluiscono tutte le segnalazioni di allarme o le immagini video e da essa vengono emanate le istruzioni per gli eventuali interventi sul campo.

Dall'analisi del numero degli istituti che godono di questa specifica certificazione, è possibile ritenere che possano essere attribuiti al massimo un paio di punti all'istituto che dispone di certificazione secondo la

norma UNI 10981, più diffusa e quindi meno qualificante, ed almeno tre punti agli istituti che dimostrano di essere certificati di conformità alla norma UNI 11068; come meglio illustrato nel capitolo, dedicato ad un esame approfondito di questa normativa, l'allestimento di una sala operativa conforme alla norma dimostra un forte impegno tecnico ed organizzativo, che merita di essere premiato.

## 5.6 La tabella proposta

In sintesi, ecco la tabella del punteggio che si propone:

- Certificazione del sistema di erogazione di servizi, secondo UNI 10981  
Punteggio massimo 2 punti, di cui 2 attribuiti ad offerenti il cui sistema di gestione dell'erogazione di servizi, secondo UNI 10981, sia operante da più di due anni; 1 punto nell'altro caso
- Certificazione del sistema di erogazione di servizi, secondo UNI 11068  
Punteggio massimo 3 punti, di cui 2,5 attribuito ad offerenti il cui sistema di gestione dell'erogazione di servizi, secondo UNI 10981, sia operante da più di due anni; 0,5 punti nell'altro caso

Attenendosi a queste indicazioni, si eviteranno possibili riflessi negativi sulla correttezza della procedura di selezione, valutazione ed aggiudicazione del servizio, oggetto dell'appalto.

## 5.7 Quanto vale l'autocertificazione

Nulla impedisce ad un'azienda di autocertificare la corretta applicazione, al suo interno, dei dettati di una normativa, sia essa una normativa afferente alla gestione dei sistemi di qualità o alla resa dei servizi di vigilanza privata.

È intuitivo che il valore di una autocertificazione sia, in via assoluta, inferiore al valore di una certificazione rilasciata da un ente terzo, che segue dei rigidi protocolli, effettua ispezioni con ispettori qualificati e osserva con occhio esterno l'intera procedura di applicazione della norma.

Ciò non toglie che una autocertificazione costituisce comunque un'assunzione di responsabilità dell'azienda, e, almeno in linea teorica, non dovrebbe essere aprioristicamente scartata.

Il problema, in tal caso, è legato al fatto che la commissione di valutazione dovrebbe fidarsi ciecamente di quanto dichiarato dall'azienda, oppure dovrebbe, prima di terminare la fase di valutazione, effettuare una propria verifica.

Per contro, accettando a scatola chiusa una autocertificazione, si apre il destro ad un possibile contenzioso, da parte di un altro offerente, il potrebbe affermare che tale dichiarazione non sia veritiera o non comprovata, che porterebbe per le lunghe la procedura di valutazione ed aggiudicazione.

È sufficiente analizzare in dettaglio la vastità delle prescrizioni della norma, per rendersi conto che una dichiarazione del genere potrebbe tutt'al più dare garanzia che il 30% circa delle aree coperte dalla norma sono a loro volta coperte dalla dichiarazione dell'azienda.

La norma prevede infatti il rispetto di tutta un'altra serie in procedure, afferenti ad esempio al rispetto della privacy, all'identificazione dei soggetti presenti nella sala operativa, alle attribuzioni di responsabilità degli operatori, e via dicendo, che certamente non rientrano nella dichiarazione sopra menzionata.

Alla luce di tutte queste considerazioni, nel bando di gara deve essere esplicitamente indicato che la commissione di valutazione prenda in considerazione solo certificazioni rilasciate da enti terzi accreditati, e non autocertificazioni, proprio per le incertezze connesse a queste ultime.

## 6. COME VALUTARE IL TEMPO DI INTERVENTO IN CASO DI ALLARME

Alcuni committenti, proprio per salvaguardarsi da possibili inefficienze, sono giunti al punto da inserire nel capitolato, annesso al bando di gara, una prescrizione specifica temporale per l'intervento in caso di allarme.

Si tratta di un tema estremamente delicato, laddove spesso i committenti hanno delle aspettative che in alcun modo possono essere soddisfatte dall'Istituto di Vigilanza privata; talvolta perché sono troppo elevate, talvolta per insufficienza di mezzi e di operatività sul territorio.

L'intervento in caso di allarme è un servizio specifico, che può essere offerto dall'Istituto di Vigilanza, e che è abbinato solitamente alla resa dei servizi di tele allarme.

Il committente paga un canone mensile per il servizio di tele allarme, consistente nella messa a disposizione di apparati, via filo o via radio, che trasmettono informazioni in merito allo stato dell'impianto, tra cui anche le informazioni di allarme. La sala operativa dell'Istituto di Vigilanza riceve questa segnalazione, ne visualizza i dettagli e, secondo gli accordi contrattuali, invia sul posto una pattuglia per effettuare un sopralluogo e verificare la credibilità dell'allarme e, se del caso, attivare le appropriate procedure, chiamando ad esempio in soccorso le forze di polizia.

La normativa UNI 10981 dedica uno specifico paragrafo a questo argomento. Il tema è stato poi ripreso e consolidato nella norma UNI 11068.

### 6.1 I fattori che condizionano il tempo di intervento

Vediamo quali possono essere i fattori che influenzano, in maniera più o meno significativa, il tempo di intervento.

La norma UNI 11068 letteralmente stabilisce che l'acquisizione del segnale, proveniente dall'apparato periferico, deve essere portata a termine da parte dell'operatore in tre minuti dalla ricezione presso la sala operativa.

Ciò significa che quando l'apparato periferico lancia l'allarme intrusione, il sistema di trasmissione via radio o via filo deve essere chiamato in causa, deve essere scambiato un protocollo di comunicazione, possibilmente con conferma di qualità del messaggio, ed infine il messaggio deve essere visualizzato all'operatore.

Da questo momento, l'operatore deve acquisirlo entro tre minuti. Per acquisizione si intende la pressione di un pulsante di conferma che viene registrata nel log di sistema e da la prova certa che l'operatore abbia letto il messaggio e (si ipotizza) lo abbia compreso.

A questo punto l'operatore deve individuare quale sia la pattuglia di vigilanza ispettiva, oppure di pronto intervento, disponibile nelle vicinanze e comunicarle i dati necessari per effettuare l'intervento.

La norma in questione stabilisce che questa operazione debba essere portata a termine entro dieci minuti dalla pressione del tasto di conferma da parte dell'operatore.

L'operatore, dopo aver acquisito la segnalazione di allarme, deve aprire una scheda, nella quale sono riportate in dettaglio le modalità di intervento, che potrebbero ad esempio prevedere la chiamata telefonica al titolare dell'insediamento, da cui proviene l'allarme, oppure che l'intervento deva avvenire da un ingresso secondario, e via dicendo.

Inoltre l'operatore svolge al contempo anche altre funzioni e potrebbe, ad esempio, essere rallentato nella attivazione della procedura di reazione da una telefonata, che nulla ha a che fare con questo allarme, che nel frattempo giunge sul tavolo.

Ecco perché la norma ha messo disposizione una fascia temporale non particolarmente ristretta.

A questo punto il famoso tempo di intervento può essere scomposto in più tempi, di seguito descritti:

Descrizione della fase	Tempi	Note
Tempo di acquisizione della segnalazione di intrusione, emessa dal sensore e trasmessa alla centrale locale	0,5 s	Può esser più lungo, se la centrale dispone di circuiti integratori temporizzati, e giungere sino a 10 s
Tempo di elaborazione della segnalazione di intrusione, da parte della centrale locale ed invio, ad esempio, al ponte radio, che la trasmetterà alla sala operativa dell'Istituto di Vigilanza privata	0,5 s	Tempo ormai standardizzato
Tempo di trasmissione e ricezione dell'allarme via radio che, come abbiamo visto nel caso reale che ho illustrato in precedenza, in qualche caso potrebbe diventare addirittura infinito, ma anche nella maggioranza dei casi è comunque dell'ordine di alcune centinaia di ms, se non proprio di qualche secondo	0,5 s	Può esser più lungo se vi sono disturbi od interferenze sul canale radio
Tempo di acquisizione dell'allarme da parte del sistema di ricezione installato nella sala operativa e visualizzazione sul monitor dell'operatore	0,5 s	
Tempo di osservazione ed acquisizione mentale da parte dell'operatore	2 s	Può esser più lungo se l'operatore è affaticato od è distratto da altre attività
Tempo di visualizzazione delle procedure di reazione	2 s	Dipende dalla configurazione del server dove sono archiviate le schede di intervento e dal carico di lavoro del server
Tempo di individuazione della pattuglia più appropriata per effettuare l'intervento e trasmissione delle appropriate informazioni	Parecchi secondi o minuti	Dipende molto dalle attrezzature tecnologiche della sala operativa; se è presente un sistema di localizzazione a base GPS può esser assai breve; se occorre chiamare più pattuglie per verificare la più vicina o la più disponibile, possono passare minuti
Tempo di arrivo della pattuglia sul posto da cui è provenuto l'allarme	Vedi in seguito	

In genere, ogni Istituto di Vigilanza attribuisce ad una pattuglia, che di solito svolge attività di vigilanza ispettiva, anche la funzione di intervento in caso di allarme, nello stesso bacino di utenza. Supponiamo quindi di trovarci davanti ad un quartiere cittadino, oppure una zona industriale nella periferia della città. Con ogni probabilità, l'Istituto di Vigilanza dispone di una pattuglia sul posto, in servizio per lo più notturno e festivo, che effettua l'attività di vigilanza ispettiva. Se necessario, questa stessa pattuglia può essere distolta dalla sua attività standardizzata, per recarsi tempestivamente presso un sito da cui è giunto un allarme.

È questo lo schema oltremodo frequente, che presenta l'inconveniente che, se la pattuglia viene distolta dall'attività di vigilanza ispettiva, si potrebbero verificare dei ritardi nella resa di questo servizio, premiando il più urgente servizio di intervento in caso di allarme. In un'altra configurazione operativa, l'istituto può avere una pattuglia che svolge esclusivamente il servizio di vigilanza ispettiva, ed una altra pattuglia, che svolge il servizio di intervento in caso di allarme.

La scelta fra due soluzioni dipende da un gran numero di fattori, che non è il caso di esaminare in dettaglio; appare però evidente che la dimensione della zona, il numero degli utenti ed il numero di impianti dotati di tele allarme influenzano la scelta dei responsabili dell'Istituto di Vigilanza.

Nessun committente può negare che esistano delle masse critiche, al di sotto delle quali si debba per forza accettare un compromesso; per contro, al di sopra di certe masse critiche, è possibile scegliere la soluzione più impegnativa, che però può essere ammortizzata su un maggior numero di contratti di vigilanza ispettiva e di intervento in caso di allarme.

## **6.2 Gli errori del committente**

A volte il committente, per garantirsi da un possibile disservizio per un ritardato intervento, impone nel capitolato un tempo massimo di intervento in caso di allarme, talvolta assolutamente fantasiosi, come ad esempio cinque minuti.

Si tratta di una prescrizione che potrebbe essere realizzata, se il numero di pattuglie di pronto intervento in servizio fosse estremamente elevato e ciò non è certamente possibile, se i costi debbono essere tenuti sotto controllo, come ragionevole compromesso tra efficienza ed efficacia del servizio.

Purtroppo molti Istituti di Vigilanza accettano questa imposizione del capitolato, ed accettano anche una significativa penale, connessa al mancato rispetto di questo tempo.

## **6.3 I condizionamenti esogeni**

Appare evidente che tempo di intervento è condizionato, come abbiamo visto in precedenza, da numerosi fattori, molti dei quali sono fuori della possibilità di controllo da parte dell'Istituto di Vigilanza privata.

Appare evidente che i fattori che condizionano il tempo di intervento sono di natura endogena, legati quindi a corretta programmazione da parte dell'Istituto di Vigilanza, ad un'appropriata distribuzione delle pattuglie, ad una appropriata distribuzione del carico di lavoro per singola pattuglia, e da fattori esogeni, come ad esempio le condizioni meteorologiche o il traffico.

Non è possibile indicare un tempo assoluto massimo di intervento, ma questo tempo può essere determinato solo su base statistica ragionevole.

## **6.4 Dal tempo massimo al tempo mediano di intervento**

Una soluzione più ragionevole può essere basata sulla valutazione dei tempi medi di intervento.

Per dare significato a questo numero, occorrerebbe prendere in considerazione almeno una cinquantina di interventi, allargando, se del caso, in modo appropriato il periodo temporale nell'arco del quale vengono rilevati i dati di intervento.

Gli esperti di statistica però suggeriscono di non utilizzare il valor medio, ma il valore mediano.

In altre parole, si deve passare dalla media aritmetica, che per vari motivi abbiamo visto essere piuttosto banale, ad un valore mediano, determinato come il valore dell'unità che si trova a metà della distribuzione, in modo tale da eliminare dal calcolo i valori estremi, lontani, secondo un certo parametro, dal valore mediano.

Poiché eventi straordinari possono sempre verificarsi, deve essere del tutto legittimo, da parte del committente, di indicare comunque un tempo massimo che non dico non debba mai essere superato, ma che potrebbe essere superato solo a fronte di circostanze eccezionali.

Se, ad esempio, nella clausola contrattuale si indica il valore mediano, e non il valore medio, si tiene già conto della dispersione dei tempi di intervento.

Se si indica, come elemento di qualità del servizio, che un tempo massimo, ad esempio 20 minuti, non venga superato più di una volta ogni dieci interventi, ecco che ci troviamo davanti ad una clausola contrattuale assai più realistica ed in grado di rispecchiare la effettiva situazione, tenendo conto dei fattori esogeni, come ad esempio traffico, ma anche dei fattori endogeni, che rientrano pieno nel campo discrezionale e di programmazione dell'Istituto di Vigilanza privato.

Nel caso in cui i precedenti interventi non siano sufficienti per calcolare un tempo "mediano" di intervento in un singolo obiettivo si possono prendere in considerazione, attraverso gli appositi registri dell'Istituto di Vigilanza, le tempistiche degli interventi avvenuti nella stessa zona su altri obiettivi.

## 6.5 La proposta

Alla luce di tali considerazioni, elaboriamo una proposta di clausola contrattuale in materia di tempi di intervento:

"In fase di offerta, l'Istituto di Vigilanza indicherà il valore mediano dei tempi di intervento, ottenuti nel bacino operativo in cui si trova l'insediamento per il quale viene stipulato il contratto di tele allarme e di intervento in caso di allarme. Il tempo mediano deve essere calcolato su una base statistica sufficientemente rappresentativa, corrispondente ad esempio ad almeno 50 interventi, nel bacino operativo sopra individuato.

Il valore mediano non potrà superare i dieci minuti.

Inoltre, come fattore di qualità del servizio, il tempo di intervento potrà superare i 20 minuti solamente una volta ogni dieci interventi, per tenere conto di fattori esogeni che esulano dalla responsabilità di pianificazione operativa dell'istituto.

Nel caso il valore mediano non venga rispettato, si applicherà una penale, variabile in funzione dei minuti di differenza tra il tempo mediano ed il tempo effettivo, descritta nell'apposito articolo dedicato alle penali.

Parimenti, nell'apposito articolo verrà indicata la penale che verrà applicata se non viene rispettato il fattore di qualità del servizio prima indicato."

## 7. LA FORMAZIONE DELLE GUARDIE GIURATE

È questo un argomento di estrema importanza, al quale nel passato è stata dedicata una attenzione minima non solo dal legislatore, ma anche dal committente e dagli appaltatori. Davanti a questa situazione, non ci si può stupire se in molti casi il livello di preparazione delle guardie giurate, che devono talvolta fronteggiare situazioni critiche e/o che operano in contesti delicati, è del tutto insufficiente.

### 7.1 Cosa richiede il legislatore

L'allegato D del decreto sulla capacità tecnica degli Istituti di Vigilanza privata recita:

*Fino all'emanazione del decreto del Ministero dell'Interno riguardante l'individuazione dei requisiti minimi professionali e di formazione previsto dall'art. 138, comma 2, del T.U.L.P.S., da adottarsi con le modalità indicate dal Regolamento di esecuzione, l'Istituto di Vigilanza cura la preparazione teorica e l'addestramento delle dipendenti guardie giurate, prima della loro immissione in servizi operativi, organizzando corsi di formazione teorico-pratici della durata di almeno 48 ore.*

*I corsi di formazione si articolano in lezioni teoriche e pratiche e debbono perseguire i seguenti obiettivi:*

- a) conoscenza delle norme che regolano l'attività di vigilanza privata e le mansioni di guardia giurata, nonché di quelle relative alla sicurezza sul lavoro;*
- b) conoscenza delle prescrizioni ed apprendimento teorico-pratico delle tecniche operative per l'esecuzione dei servizi;*
- c) conoscenza dell'organizzazione aziendale e descrizione delle modalità di organizzazione delle varie tipologie dei servizi;*
- d) frequenza al tiro a segno che consenta il rilascio della licenza di porto di pistola e/o fucile e l'acquisizione delle conoscenze tecniche operative relative all'uso, maneggio, cura e custodia delle armi;*
- e) addestramento all'utilizzo degli apparati ricetrasmittenti, nonché di ogni altra apparecchiatura tecnologica utilizzata quale dotazione ;*
- f) conoscenza approfondita delle norme del T.U.L.P.S. in materia di vigilanza privata;*
- g) regolamento di attuazione e decreti collegati nonché prescrizioni emanate dall'Autorità di P.S.;*
- h) nozioni di diritto e procedura penale con approfondimento degli aspetti normativi relativi all'uso legittimo delle armi, porto, trasporto, uso, custodia e detenzione armi;*
- i) nozioni di diritto costituzionale;*
- j) contrattazione collettiva di comparto – legislazione in materia di lavoro;*
- k) aspetti etico professionali;*
- l) nella formazione delle guardie giurate destinate ai servizi antirapina, nonché al trasporto e scorta valori, oltre alla conoscenza approfondita delle apparecchiature tecnologiche in dotazione, le lezioni dovranno essere organizzate in modo che dall'analisi di alcuni fatti di cronaca riguardanti i reati contro il patrimonio accaduti, vengano illustrate le tecniche e le strategie per prevenire ovvero contrastare adeguatamente le azioni criminose.*

*Per l'addestramento all'uso delle armi, le guardie giurate devono superare ogni anno un corso di lezioni regolamentari di tiro a segno, come previsto dalla normativa vigente.*

Ma la formazione di cui parla il Ministero è ovviamente legata solo all'attività specifica della guardia, ed oggi si richiede di più e di meglio.

Con l'avvento del decreto legislativo 626/94, successivamente sostituito ed ampliato dal decreto legislativo 81/2008, sono stati imposti dei percorsi formativi supplementari, non mirati al ruolo specifico che svolge la guardia giurata, ma ad esigenze più generiche di sicurezza dell'ambiente di lavoro.

È in questo contesto che si pongono i corsi obbligatori supplementari di formazione in tema di prevenzione degli incendi, o salute e sicurezza dell'ambiente di lavoro.

Il decreto legislativo 81/2008 non ha dato indicazioni specifiche per il mondo delle guardie giurate, ma le sue indicazioni sono assolutamente generali ed applicabili sia a chi effettua l'attività di vigilanza ispettiva sul campo, sia a chi svolge un lavoro amministrativo all'interno del comando dell'Istituto di Vigilanza.

## 7.2 DVR e DUVRI

La situazione è leggermente migliorata quando il legislatore ha finalmente riconosciuto che le esigenze di formazione di chi svolge la propria attività all'interno del luogo di lavoro, come ad esempio una banca, un ufficio direzionale o un'industria, possono essere ben diverse dalle esigenze di formazione di chi svolge la propria attività in contesti mutevoli, come appunto può essere il caso di una guardia dipendente da un Istituto di Vigilanza privata.

Mentre un dipendente, che opera all'interno di un edificio direzionale, trova ad ogni piano il pannello che indica la ubicazione delle vie di fuga e offre indicazioni sui referenti per la sicurezza antinfortunistica ed anticrimine, una guardia giurata che presso il suo servizio presso un insediamento del committente potrebbe non avere immediatamente sottomano queste fondamentali informazioni.

Si è quindi riconosciuta la necessità di effettuare una formazione a due livelli, rispettivamente quando il lavoratore opera all'interno di sedi di competenza del datore di lavoro o di competenza di un committente. Queste due diverse impostazioni sono state regolamentate dallo sviluppo del documento di valutazione del rischio, o DVR, ed il documento unico di valutazione del rischio, o DUVRI, che invece fa riferimento ai rischi cui il lavoratore può andare incontro quando opera presso siti di competenza di terzi.

A ben pensarci, si tratta di una rivoluzione di tipo copernicano, perché stabilisce che il lavoratore, ovunque egli presti la sua opera, debba ricevere una formazione particolare definita da una attenta analisi dei rischi specifici, presenti nei luoghi dove il lavoratore andrà ad operare.

Questa nuova impostazione evidentemente obbliga l'Istituto di Vigilanza ad avviare una serie di interventi di formazione per le proprie guardie, che possono anche essere differenziati in funzione del luogo nel quale le guardie verranno impiegate.

Una più attenta analisi di questa situazione mette però in evidenza che esistono interventi di carattere generale, e quindi indipendenti dal tipo di committenza presso la quale la guardia verrà utilizzata, ed interventi oltremodo specialistici.

Ecco la ragione per la quale alcuni Istituti di Vigilanza, ma ancora oggi non tutti, hanno compreso che la formazione rappresenta un aspetto oltremodo importante nella gestione aziendale e può perfino richiedere la necessità di allestire uno specifico ufficio formazione, come d'altronde avviene già da decenni in molte aziende pubbliche e private.

I requisiti minimi di formazione non possono certo essere risolti con i pochi giorni dedicati alla illustrazione dei diritti e doveri delle guardie giurate, oltre al corso di base sull'utilizzo delle armi, ma devono comprendere anche corsi minimi di formazione in tema di:

- prevenzione incendio
- sicurezza antinfortunistica sull'ambiente di lavoro
- illustrazione, almeno elementare, dei principali rischi caratteristici di un tipico ambiente di lavoro della guardia giurata
- altre misure di prevenzione.

Si tratta di un grande passo avanti, rispetto al passato, ma ancora ben lontano dal soddisfare le sempre crescenti esigenze di formazione.

In sintesi, il percorso formativo di una guardia giurata deve essere articolato in tre fasi, di cui il decreto ministeriale sui requisiti minimi prende in considerazione solo la prima parte.

**La prima fase** comprende evidentemente la formazione obbligatoria, che abbiamo riportato in dettaglio, trascrivendo letteralmente il documento ministeriale.

**La seconda fase** riguarda l'ambiente di lavoro specifico, per il quale il responsabile della sicurezza, ai sensi del decreto legislativo 81/2008, ha elaborato un documento di valutazione del rischio - DVR, un documento di valutazione dei rischi di interferenza - DUVRI, ed ha preso adeguato contatto con il titolare dell'Istituto di Vigilanza, affinché le guardie giurate ricevano una specifica informazione riguardo al luogo dove andranno operare.

**La terza fase** riguarda invece la formazione necessaria per adattare le competenze della guardia giurata al



mondo specifico in cui andrà ad operare, sia esso un mondo di relazioni sociali, sia esso un contesto soggetto al rischio di attacchi terroristici

L'argomento della formazione è assai più articolato di quanto non appaia nel documento ministeriale ed è bene che il titolare dell'istituto ed il committente prestino a questo tema la massima attenzione, come vedremo nelle pagine che seguono.

### **7.3 Il fondamentale ruolo del committente**

Non vi è dubbio che in un mondo regolato dalla libera domanda e dalla libera offerta, il ruolo del committente sia fondamentale.

In passato i committenti, soprattutto italiani, si sono dimostrati di una passività deplorabile.

Anche se non si poteva nemmeno giocare la carta del prezzo, perché con l'esistenza delle tariffe controllate il prezzo non era più, in realtà, un fattore di negoziazione, il committente è stato sempre estremamente passivo nell'impostare il capitolato per la richiesta di servizi di vigilanza privata, dedicando poco spazio alla formazione, talvolta non prevedendo nemmeno un capitolo dedicato.

Ciò significa che il committente era più che soddisfatto del livello minimo di formazione imposto dalla legislazione vigente e non riteneva che la guardia giurata, che veniva a prestare servizio presso i suoi insediamenti, dovesse avere ricevuto una formazione specifica.

Un'altra interpretazione, assai meno benevola ma forse più realistica, vuole il committente incapace di valutare questo aspetto del servizio e quindi non in grado di evidenziarlo in capitolato.

Oggi la situazione è cambiata in maniera significativa e continua ad evolversi in senso positivo.

Non esiste quasi più un capitolato che non faccia riferimento ad esigenze di formazione, le quali vanno ben oltre quelle minime imposte dal legislatore.

Bisogna però distinguere i casi in cui la formazione supplementare sia richiesta come vincolo di capitolato, quindi essere obbligatoria per tutte le guardie giurate che presteranno servizio in caso di aggiudicazione, oppure sia inserita nelle proposte migliorative senz'aumento di prezzo.

### **7.4 Il ruolo dell'appaltatore**

Ad oggi molti istituti si sono resi conto che una formazione specializzata delle guardie particolari non solo rappresenta un vantaggio competitivo, in fase di bando di gara, ma rappresenta anche un prezioso strumento per aumentare la autostima dei lavoratori e renderli maggiormente consci della importanza del servizio che essi rendono alla società civile e della stima che il datore di lavoro ripone in essi.

Siamo passati quindi da una condizione nella quale poco si dava alla guardia giurata, in termini di formazione e di stipendio, ad una situazione nella quale il tempo impiegato per la formazione non è più considerato un costo privo di remunerazione, ma un investimento per il futuro, a favore dell'Istituto di Vigilanza e di tutte le sue guardie.

Ne dà prova il fatto che, al termine di ogni corso di formazione, i partecipanti quasi pretendano la consegna di un attestato di formazione, che testimoni il loro impegno e gratifica la loro professionalità.

### **7.5 Operatività e formazione**

Spesso l'impostazione di un programma organico di formazione delle guardie giurate permette di ottimizzare le risorse disponibili ed è sempre possibile accorpate più corsi, a condizione che si abbia una visione globale delle esigenze di formazione. Uno sforzo che potrebbe richiedere la creazione di uno specifico ufficio dedicato alla formazione.

Infine, conviene dedicare alcune parole anche all'esame delle modalità con cui la formazione viene attuata.

Il titolare dovrà prestare la massima attenzione nel verificare preventivamente le modalità con cui il docente intende impartire le specifiche istruzioni o illustrare uno specifico percorso formativo, in modo da essere certi che il livello di assorbimento delle nozioni, da parte degli allievi, sia soddisfacente.

Ad esempio, per soddisfare le indicazioni illustrate in termini di metodologie didattiche, le presentazioni in PowerPoint, in cui un breve testo è associato ad immagini, costituiscono una fondamentale componente di una efficace formazione, purché si abbinino la presentazione visiva ad un commento parlato del docente, stimolando al massimo l'assorbimento delle nozioni da parte degli allievi.

Ogni percorso formativo deve essere supportato da una idonea documentazione da consegnare ai

partecipanti.

Da ultimo si raccomanda al titolare di chiedere sempre al docente di predisporre un questionario di valutazione dell'efficacia della formazione, in modo da avere a disposizione un documento che oggettivamente dimostri come le sue guardie giurate abbiano tratto giovamento dalla partecipazione al corso.

## **7.6 Come impostare in capitolato le esigenze di formazione**

Se si mette in capitolato l'obbligo di mettere a disposizione subito guardie giurate che abbiano completato gli interi percorsi formativi, si corre il rischio di non ricevere alcuna offerta.

Se invece si ha l'avvertenza di indicare quali sono gli obiettivi di formazione desiderati, mettendo però a disposizione un ragionevole intervallo di tempo affinché gli offerenti abbiano tempo di addestrare i propri uomini, ci si mette sicuramente in una situazione più ragionevole, che porta ad una più allargata partecipazione.

Ad esempio, in un capitolato di gara correttamente impostato, non solo vengono indicati quali sono i corsi di formazione richiesti per le guardie giurate che entreranno in servizio, ma si mette a disposizione un adeguato periodo, ad esempio 90 giorni, durante il quale le guardie giurate potranno ricevere o completare l'appropriata formazione.

Un'altra soluzione può essere legata invece alla condizione che almeno il 20% delle guardie giurate che entreranno immediatamente in servizio abbiano già partecipato all'intero percorso formativo, e che si mettano a disposizione 90 giorni per estendere il percorso formativo a tutto l'organico preposto al servizio.

Un capitolato ben fatto tiene quindi conto delle esigenze del committente, ma non in forma leonina ed aprioristica, impostando le richieste in modo tale da consentire agli offerenti di soddisfarle appieno ed in tempi appropriati.

Gli Istituti di Vigilanza sono sempre pronti a soddisfare le esigenze del committente, anche se non sempre sono pronti ad anticiparle. Il ruolo del committente, soprattutto nella richiesta di una specifica formazione integrativa per le guardie giurate che prenderanno servizio, è determinante, in particolare nei casi in cui non sia in grado di impostare correttamente il capitolato.

## **7.7 Le proposte migliorative in tema di formazione**

In particolar modo quando la gara è bandita da un committente pubblico, l'inserimento di un punteggio attribuito alle proposte migliorative, senza oneri per il committente, rappresenta un aspetto estremamente significativo.

La presenza di una clausola, grazie alla quale sia possibile avere servizi supplementari e senza costo, rappresenta indubbiamente un aspetto assai attraente.

Il capitolato deve sempre attribuire un punteggio significativo alle proposte migliorative senza oneri per i committenti, in particolar modo per ciò che riguarda le proposte integrative di formazione.

Se l'Istituto di Vigilanza privata ha già avviato un programma di formazione, affidato alle risorse umane, è più che probabile che molte delle guardie giurate che verranno inserite in organico per svolgere il particolare servizio richiesto dal committente, abbiano già partecipato a corsi integrativi di formazione, ammortizzati sulle spese generali dell'istituto, o nell'ambito di precedenti contratti per servizi di vigilanza privata.

Il committente può quindi valorizzare questo aspetto, inserendo, tra le proposte migliorative senza aumento di prezzi, un sotto modulo dedicato a premiare la più ampia offerta formativa dell'istituto.

E' certo che una guardia giurata, che ha affrontato un più organico processo di formazione, è certamente in grado di offrire un servizio migliore, indipendentemente dal fatto che quanto acquisito nei percorsi di formazione integrativa sia immediatamente applicabile alla fattispecie.

## **7.8 I costi della formazione**

Il legislatore, il committente e l'appaltatore sono ormai convinti che la formazione rappresenti uno strumento fondamentale per aumentare il livello di professionalità dei servizi di vigilanza privata.

Se il livello di professionalità aumenta, quasi di necessità aumenta il prezzo della resa di questi servizi, ma aumenta anche il costo della formazione. Occorre vedere come sia possibile assorbire questi costi.

La soluzione più semplice è indubbiamente quella di addossarli tutti all'appaltatore. È un approccio evidentemente banale, che non inquadra in maniera corretta il fatto che i costi della formazione devono comunque essere in qualche modo ammortizzati, non nel brevissimo periodo, ma su un arco di tempo più lungo.

Nella maggior parte dei casi l'appaltatore è intenzionato a migliorare la formazione del suo personale solo quando obbligato da un vincolo di partecipazione alla gara. Bisogna avere a disposizione risorse, in qualche modo accumulate in precedenti contratti, per pagare questa formazione.

Il committente, in linea di massima, non sembra disponibile ad investire alcunché nella formazione delle guardie giurate che presteranno servizio presso di lui; l'atteggiamento del committente, nella migliore delle ipotesi, è quello di accettare il pagamento di un prezzo leggermente superiore per il servizio reso, proprio perché attribuisce un punteggio significativo alla formazione e quindi mette in posizione di vantaggio gli offerenti che hanno già completato il processo formativo o che promettono di affrontarlo al più presto.

Un problema molto importante per l'appaltatore è rappresentato dalla mancanza di una garanzia che, dopo aver investito cifre significative nella formazione, vincoli la guardia giurata, così formata, a non dimettersi per prestare servizio in un istituto concorrente.

Al termine di ogni corso di formazione, alla guardia giurata viene rilasciato un attestato che essa potrebbe usare per essere prontamente assunta da un altro istituto.

È un argomento che deve essere approfondito in misura significativa fra il datore di lavoro ed i sindacati, perché è evidente che tale impostazione non contribuisca a favorire quella formazione che tutti invece dichiarano fondamentale.

A fronte di tale questione si è ormai consolidata, a livello internazionale, la seguente procedura:

l'impresa si assume l'onere di pagare il corso di formazione ed il dipendente si impegna a rimanere in servizio per un periodo predeterminato, solitamente di tre o quattro anni.

Se il dipendente si allontana anzitempo dall'impresa, deve pagare una quota del costo di formazione, che è tanto più bassa, quanto più ci si avvicina alla scadenza del periodo pattuito.

In altre parole, l'impresa ha a disposizione quattro anni per ammortizzare il costo della formazione del suo dipendente, che non è più tentato dall'ottenere un attestato o abilitazione per andare poi in cerca di un contratto migliore perché, in questo caso, l'intero costo della formazione, od una quota proporzionale, dovrebbe essere da lui rimborsato all'impresa stessa.

Sarebbe importante valutare se una strategia del genere possa essere attuata anche nel mondo della vigilanza privata, almeno per la formazione avanzata.

## 8. SERVIZI DI VIGILANZA E DI PORTIERATO

Sono ormai dozzine i ricorsi presentati nei confronti di gare di appalto nelle quali sembrava vi potesse essere confusione o conflitto fra servizi di vigilanza privata e servizi di portierato, a dimostrazione della criticità di questo tema.

### 8.1 I servizi contemplati dalla norma UNI 10891

Il dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno, in particolare l'ufficio del vice capo della polizia preposto all'attività di coordinamento e pianificazione, ha finalmente preso in considerazione la normativa UNI 10891, che descrive nel dettaglio i servizi resi da un Istituto di Vigilanza privata.

Se il servizio richiesto dal committente rientra fra i servizi descritti dalla norma, deve necessariamente essere svolto da una guardia giurata. Se poi la guardia giurata deve o meno essere armata, è argomento che esamineremo successivamente.

### 8.2 I servizi non contemplati dalla norma UNI 10891

Nulla impedisce che uno o più servizi in seguito descritti possano essere svolti anche da guardie giurate. Mentre quindi è possibile per una guardia giurata svolgere servizi che esulano dalla descrizione della norma UNI, non è possibile, per chi non sia guardia giurata, prestare i servizi descritti nella norma.

Per poter individuare quali sono i servizi non di competenza delle guardie giurate, e che quindi rientrano fra i servizi, cosiddetti di portierato, sono state prese in esame numerose ed interessanti sentenze dei tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato, con ulteriori pronunciamenti, elaborati a livello amministrativo locale.

Ecco di seguito un elenco delle attività di cosiddetto portierato.

#### 8.2.1. Controllo delle infrastrutture di servizio, della chiusura delle porte e delle finestre, dei quadri elettrici e delle attrezzature elettroniche

È del tutto appropriato che un portiere possa, in fase di avvio od ultimazione del suo turno di servizio, effettuare un giro di perlustrazione (non ronda) dell'edificio, per verificare appunto lo stato di chiusura degli infissi, dei rubinetti, il funzionamento degli scarichi, lo stato di chiusura dei quadri elettrici e degli armadi di distribuzione dei sistemi informatici, che i materiali utilizzati per le pulizie, negli appositi ricettacoli, siano correttamente disposti sui ripiani e via dicendo.

In questo contesto porrei anche la segnalazione di eventuali difetti dei corpi illuminanti, e si può anche affidare a questo soggetto la verifica che tutti gli apparati, di cui non è prevista la accensione notturna, siano stati regolarmente spenti. A seconda delle procedure in atto nell'insediamento, nel manuale delle procedure si dovrà indicare se il portiere può provvedere direttamente allo spegnimento dell'apparato, oppure deve solo segnalare che l'apparato è stato lasciato acceso, senza intervenire direttamente.

Come si vede, il mansionario di un portiere è particolarmente ricco e non si vede ragione perché al ruolo del portiere non possa essere riservata una serie specifica di competenze.

Appare del tutto evidente che adibire una guardia giurata a questa attività potrebbe senz'altro essere superfluo, non solo perché costerebbe di più, ma anche perché le particolari competenze della guardia giurata non verrebbero sfruttate appieno in questo contesto.

#### 8.2.2. Gestione, a livello di base, di attrezzature tecnologiche

Questa voce potrebbe neanche rientrare nella voce precedente, ma preferiamo trattarla separatamente, per mettere meglio in evidenza le attività connesse. In un edificio del terziario, ad esempio, sono presenti numerosi ascensori, che sono programmabili secondo esigenze differenziate, per fronteggiare ad esempio il traffico di punta del mattino, quando arrivano gli impiegati, oppure il traffico di mezzogiorno, quando gli impiegati si dirigono verso la mensa. Oggi tutti gli ascensori che vengono utilizzati in un edificio del terziario sono dotati di un certo grado di intelligenza, che viene programmata mediante semplici dispositivi di interfaccia, la cui manovra è perfettamente compatibile con le capacità di un portiere.

Parimenti, nel caso durante il giorno si riceva un allarme per blocco di un ascensore, il portiere può recepire l'informazione ed attuare le appropriate procedure, illustrate nel manuale di sicurezza e pronto intervento.

In questa voce includiamo anche semplici interventi correttivi, ad esempio connessi al blocco di un cancello automatico. Tutti i cancelli automatici dispongono di una procedura di apertura manuale, in caso di anomalia dei servo meccanismi. Anche in questo caso, può rientrare perfettamente nell'ambito dei compiti affidati a un portiere il primo intervento, che di solito consiste nell'utilizzare una chiave che neutralizza i dispositivi automatici e permette la manovra manuale.

Analoghe considerazioni possono farsi per semplici interventi su impianti di altra natura, come ad esempio l'impianto di riscaldamento o di distribuzione dell'acqua e via dicendo. Sia ben chiaro che stiamo parlando di interventi di base e non già di interventi significativi di programmazione, come può essere possibile realizzare in avanzati impianti di building management, per i quali evidentemente occorre avere a disposizione un tecnico specializzato.

### **8.2.3. Monitoraggio di impiantistiche di sicurezza**

Quando si parla di impiantistiche di sicurezza si è soliti propendere per l'affidamento della gestione di tali impianti esclusivamente ad una guardia giurata. In realtà, sappiamo benissimo che durante il giorno può essere messa a disposizione di un portiere tutta una serie di impiantistiche, afferenti alla sicurezza, per la quale è sufficiente una semplice attività di monitoraggio.

A seconda di quanto previsto nel manuale di gestione dell'edificio, può essere affidato al portiere anche l'incarico di allertare la squadra di pronto intervento e i responsabili della sicurezza dell'edificio, o preposti, secondo la dizione del decreto legislativo 81/2008.

Se poi l'edificio è dotato di un impianto di video sorveglianza, nulla impedisce che uno o più monitor siano posti nel campo visivo del portiere, che non avrà la funzione di osservare ininterrottamente le immagini, ma potrà osservare se è opportuno correlare quanto mostrato dalle telecamere con eventuali altre segnalazioni, provenienti da altri impianti.

Oggi addirittura è possibile svolgere questa funzione in forma del tutto automatica, interfacciando le segnalazioni provenienti dall'impianto di rivelazioni incendio con l'impianto di gestione delle camere. In questo caso appare automaticamente sui monitori l'immagine proveniente dalla telecamera che copre la zona dalla quale è giunto allarme.

Sarà comunque necessario rendere compatibili tutte le attività in elenco con altre attività tipiche del portiere, in modo da essere certi che il carico di lavoro non ecceda quello che può essere affidato ad una sola persona.

Sarà cura del committente fare in modo che, ove il carico di lavoro sia eccessivo, venga adeguatamente rinforzato il numero di portieri in servizio.

### **8.2.4. Controllo ed ispezione degli accessi**

Il controllo e l'ispezione degli accessi consiste nel verificare che attraverso i varchi carrai o pedonali di accesso all'edificio affidato alle cure del portiere, non si introducano soggetti non abilitati. Parimenti, si può controllare che non vengano abbandonati rifiuti nelle vicinanze di questi varchi o lungo il perimetro dell'insediamento, od in altra qualsiasi parte di competenza dell'insediamento. Se, ad esempio, all'interno dell'insediamento si trova una area con arredo urbano a giardino, all'interno del quale si trovino dei contenitori di rifiuti, è del tutto logico affidare ad un portiere, nell'ambito della ricognizione mattutina e serale, la verifica che le condizioni di utilizzo dei contenitori di rifiuti siano appropriate. Nessuno chiede evidentemente al portiere di svuotare un cestino di rifiuti troppo pieno, ma gli si può certamente chiedere di segnalare all'addetto alle pulizie la situazione, per porvi rimedio.

Una attività sussidiaria, afferente al controllo dei varchi, è legata ad esempio ad impedire che soggetti non appropriati possano entrare nell'insediamento e arrecare disturbo, nello sviluppo delle normali e quotidiane funzioni.

### **8.2.5. Controllo e gestione dei parcheggi**

A tutti noi è capitato, quando accediamo ai parcheggi di grandi centri commerciali, di vedere un addetto che ci indica quali sono le aree da occupare, in modo da assicurare un ordinato e rapido riempimento del parcheggio. Il fatto che le automobili possano essere indirizzate verso aree particolari permette inoltre di evitare possibili conflitti di traffico fra le automobili in uscita e quelle in entrata e di assicurare la corretta occupazione delle aree di sosta riservata.

Un addetto al parcheggio non deve necessariamente essere una guardia giurata, perché svolge funzioni di

monitoraggio del traffico per le quali indubbiamente il ruolo di guardia giurata potrebbe essere non appropriato.

### **8.3 I servizi di accoglienza**

I servizi di accoglienza rientrano certamente nella più generale accezione dei servizi di portierato. La ragione per la quale vengono trattati separatamente, come sottocategoria, risiede nel fatto che oggi i servizi di accoglienza possono giocare un ruolo determinante nell'immagine dell'ente committente. Quando un visitatore si presenta all'ingresso della sede dell'ente committente, l'addetto al servizio di accoglienza rappresenta, a tutti gli effetti, l'ente stesso. Un abbigliamento non ordinato o un comportamento non cortese si riflettono immediatamente in senso negativo.

Può essere quindi opportuno, in fase di elaborazione del bando di gara, richiedere ulteriori e specifiche competenze per gli addetti all'accoglienza, supplementivi rispetto ai requisiti di base di un portiere.

#### **8.3.1. Accoglienza dei visitatori e servizio informazioni**

Come accennato in precedenza, l'accoglienza dei visitatori rappresenta un aspetto fondamentale per dare una buona immagine di tutta l'attività che si svolge all'interno dell'edificio. Il personale deve quindi essere abbinato in modo appropriato, deve essere in grado di esprimersi correttamente, senza inflessioni dialettali. Deve essere perfino in grado di esprimersi in più lingue, se l'ente presso il quale il servizio è reso riceve visitatori stranieri.

La resa di informazioni deve essere fatta con chiarezza ed accuratezza, accertandosi che il visitatore abbia ben capito le istruzioni ed eventualmente ripetendole, se appropriato.

Nel capitolo dedicato alla formazione del personale, guardia giurata o portiere, è dedicato un paragrafo specifico a queste problematiche.

Il servizio di accoglienza può ad esempio rilasciare i cosiddetti passi, annotando i dati del visitatore ed accertandosi che il visitatore sia realmente atteso dal suo corrispondente, all'interno dell'edificio.

Appare quindi evidente come il ruolo da assegnare ad un addetto all'accoglienza potrebbe essere significativamente diverso da quello attribuito al portiere, che potrebbe avere frequenti contatti col pubblico.

#### **8.3.2. La gestione del centralino telefonico**

E' evidente che la gestione del centralino telefonico comporta un carico di lavoro specifico, che deve essere reso compatibile con altre attività affidate al portiere o all'addetto all'accoglienza.

È molto difficile stabilire a priori quale possa essere il carico di lavoro che può essere connesso alla gestione del centralino telefonico, in quanto questa attività è caratterizzata da fasce orarie di punta e quindi, in molte aziende, vi è un soggetto specificamente dedicato solo a questa mansione.

Ancora una volta, appare evidente come la corretta programmazione delle attività e del numero delle persone ad esse attribuite rappresenta un impegno non indifferente del committente. Questo impegno difficilmente può essere delegato in fase di impostazione del bando di gara.

E' quindi raccomandabile al committente, in fase di elaborazione del bando, di raccogliere tutte le informazioni necessarie per

- valutare i carichi di lavoro
- attribuibili ai vari profili che abbiamo elencato
- definire le fasce orarie appropriate
- conciliare le esigenze di ottimizzazione dell'uso del personale con realistiche esigenze economiche

#### **8.3.3. Accettazione e distribuzione della corrispondenza**

E' questa una attività tipica del portierato condominiale. Anche in questo caso, è evidente che una guardia giurata potrebbe svolgere questa attività, ma è altrettanto evidente potrebbe essere una facoltà e certamente non un obbligo connesso al suo ruolo.

#### **8.3.4. La gestione della sala posta**

Una sala posta, solitamente presente in edifici di medie e grandi dimensioni, racchiude un'attività ben più critica rispetto alla pura e semplice accettazione e distribuzione della corrispondenza.

Come meglio vedremo nel capitolo dedicato alla formazione del personale, il personale addetto ad una sala

posta deve aver affrontato uno specifico addestramento che gli permetta di percepire la pericolosità della corrispondenza. Esistono dei corsi specializzati, che sono in grado di mettere in evidenza le caratteristiche di un plico, all'interno del quale potrebbe trovarsi un ordigno esplosivo.

Non è questa la sede per entrare in dettagli, ma l'argomento viene trattato a fondo nel capitolo dedicato alla formazione.

Nelle moderne sale posta sono inoltre disponibili speciali apparecchiature, come rivelatori di metalli, apparati a raggi x e rivelatori di esplosivi, che devono essere utilizzati in modo appropriato dagli addetti, nel quadro di uno specifico addestramento.

La gestione della sala posta non ha nulla a che vedere con una semplice operazione di ritiro e distribuzione della corrispondenza, senza effettuare alcun controllo sulla stessa.

## 8.4 Gli orari

È del tutto normale che un portiere abbia degli orari di servizio che non sono direttamente legati alla apertura dell'edificio al pubblico, ma siano più estesi, proprio per potere svolgere le funzioni di apertura dell'attività mattutina e le funzioni di chiusura dell'attività serale. Tipicamente, un portiere effettua il suo giro di perlustrazione almeno mezz'ora prima dell'apertura dell'edificio al pubblico o ai dipendenti, mentre la sera dovrà svolgere il giro di perlustrazione dopo che tutti i visitatori e dipendenti abbiano abbandonato l'edificio.

In questo contesto orario, ben si colloca l'intervento della guardia giurata, che prende in consegna l'edificio quando il portiere si allontana e lo riconsegna al portiere, quando, il giorno dopo, riprende la normale attività.

Si vede quindi come i tre ruoli, rispettivamente della guardia giurata, del portiere e dell'addetto alla accoglienza siano tra loro complementari e si colleghino, con appropriate sovrapposizioni, nell'arco delle ventiquattrore.

## 8.5 I servizi di vigilanza con guardia non armata

Se il ruolo della guardia giurata è quello di intervenire, anche attivamente, a protezione dei beni, dei quali le è stata affidata la protezione, appare chiaro che le capacità di reazione di una guardia armata siano ben diverse, rispetto quelle di una guardia non armata.

Inoltre la guardia armata ha partecipato un addestramento specifico, durante il quale le è stato insegnato quando l'arma deve essere usata, quali sono le controindicazioni, quali sono le modalità di uso, in caso estremo di impiego. Di contro, non sono usuali i corsi di formazione per guardie giurate che illustrino gli atteggiamenti che la guardia deve tenere quando deve intervenire attivamente, ma non è armata.

Questa è la causa di situazioni piuttosto insolite che si verificano in Italia ed all'estero, fra le quali è molto comune che una guardia che ritenga di dover intervenire si procuri autonomamente ed estemporaneamente uno strumento di difesa, a partire dal semplice bastone.

È evidente che una guardia giurata, comandata in servizio senza arma, e che decide di armarsi comunque, seppure non con armi da fuoco, non ha correttamente compreso quale sia il suo ruolo ed il livello di rischio e di responsabilità al quale va incontro.

È questo un aspetto al quale bisogna prestare particolare attenzione e raccomandiamo caldamente ai committenti che in fase di bando di gara inseriscono la richiesta di servizi di vigilanza privata con guardia non armata, di indicare chiaramente nel capitolato che la guardia in questione deve comunque avere ricevuto un addestramento specifico sui modelli di comportamento da adottare, di tipo proattivo o reattivo, che siano peculiari al non possesso di un'arma.

## 8.6 Conclusioni

Le categorie dei servizi che debbono essere elencati nel capitolato di gara possono prevedere il coinvolgimento di:

- una guardia giurata armata, che opererà nel contesto dei servizi di cui alla norma UNI 10981
- una guardia particolare giurata non armata, che opererà in contesti specifici, debitamente autorizzati e per i quali deve essere garantita la presenza di uno specifico addestramento della guardia

- un addetto ai servizi di portierato, al quale verranno date specifiche istruzioni sulle attività da svolgere, in assenza di una normativa specifica
- un addetto ai servizi di accoglienza, che può essere una sottocategoria dei servizi di portierato, al quale parimenti verranno date specifiche istruzioni e per il quale potrebbero essere imposte particolari caratteristiche supplementari, come ad esempio la conoscenza di una lingua od il sapersi esprimere correttamente in lingua italiana.



## 9. I REQUISITI MINIMI ORGANIZZATIVI, TECNICI E PROFESSIONALI

Dopo un lungo periodo di relativo silenzio normativo, il Ministro dell'Interno ha pubblicato un regolamento dal titolo:

*"Disciplina delle caratteristiche minime del progetto organizzativo e dei requisiti minimi di qualità degli Istituti e dei servizi di cui agli articoli 256 bis e 257 bis del regolamento di esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, nonché dei requisiti professionali e di capacità tecnica richiesti per la direzione dei medesimi Istituti e per lo svolgimento di incarichi organizzativi nell'ambito degli stessi Istituti".*

Il documento si articola in due parti principali che sono il testo del Decreto e gli allegati: il testo è composto di otto articoli, gli allegati sono ulteriormente divisi in sezioni; per la complessità della struttura riteniamo sia opportuno riassumere in una più pratica tabella:

STRUTTURA DEL D.M. 1 DICEMBRE 2010		
Testo del decreto	ART. 1	AMBITO DI APPLICAZIONE
	ART. 2	CARATTERISTICHE E REQUISITI ORGANIZZATIVI E PROFESSIONALI DEGLI ISTITUTI DI VIGILANZA PRIVATA
	ART. 3	REQUISITI E QUALITA' DEI SERVIZI
	ART. 4	CARATTERISTICHE E REQUISITI ORGANIZZATIVI E PROFESSIONALI DEGLI ISTITUTI DI INVESTIGAZIONE PRIVATA E DI INFORMAZIONI COMMERCIALI
	ART. 5	QUALITA' DEI SERVIZI DI INVESTIGAZIONE PRIVATA E DI INFORMAZIONE COMMERCIALE
	ART. 6	REQUISITI PROFESSIONALI E FORMATIVI DELLE GUARDIE GIURATE
	ART. 7	AGGIORNAMENTO DEI REQUISITI TECNICO-PROFESSIONALI
	ART. 8	DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI
Allegati	ALLEGATO A	REQUISITI MINIMI DI QUALITA' DEGLI Istituti di Vigilanza (art. 257, comma 4, del Regolamento di esecuzione TULPS)
	ALLEGATO B	REQUISITI PROFESSIONALI MINIMI DEL TITOLARE DI LICENZA, DELL'INSTITORE, DEL DIRETTORE TECNICO
	ALLEGATO C	CARATTERISTICHE CUI DEVE CONFORMARSI IL PROGETTO ORGANIZZATIVO E TECNICO OPERATIVO DI CUI ALL'ART. 257, COMMA 2, DEL REGOLAMENTO DI ESECUZIONE, DEGLI Istituti di Vigilanza PRIVATA
	ALLEGATO D	REQUISITI OPERATIVI MINIMI DEGLI Istituti di Vigilanza E REGOLE TECNICHE DEI SERVIZI
	sezione 1°	Disposizioni riguardanti l'organizzazione dei servizi e l'impiego delle guardie giurate
	sezione 2°	Adempimenti particolari relativi ai servizi
	sezione 3°	Dei singoli servizi di vigilanza
	sezione 4°	Casi particolari di impiego di guardie giurate e/o di mezzi, servizi occasionali o temporanei
	ALLEGATO E	REQUISITI MINIMI DELLE INFRASTRUTTURE PER LE COMUNICAZIONI
	ALLEGATO F	TABELLE DI CAPITALE SOCIALE (E/O PATRIMONIO) E DELLE CAUZIONI DEGLI ISTITUTI DI VIGILANZA PRIVATA
	ALLEGATO F1	TABELLA DELLE COPERTURE ASSICURATIVE RESPONSABILITA' CIVILE CONTO TERZI-RESPONSABILITA' CIVILE CONTRATTUALE DEGLI ISTITUTI DI VIGILANZA PRIVATA
	ALLEGATO F2	TABELLA DELLE CAUZIONI DEGLI Istituti DI INVESTIGAZIONI PRIVATE E DI INFORMAZIONI COMMERCIALI
ALLEGATO G	REQUISITI PROFESSIONALI MINIMI E DI CAPACITA' TECNICA DEL TITOLARE DI LICENZA DI INVESTIGAZIONE PRIVATA E DI INFORMAZIONI COMMERCIALI	
ALLEGATO H	CARATTERISTICHE CUI DEVE CONFORMARSI IL PROGETTO ORGANIZZATIVO DI CUI ALL'ART. 257, COMMA 2, DEL REGOLAMENTO DI ESECUZIONE, DEGLI ISTITUTI DI INVESTIGAZIONE PRIVATA E DI INFORMAZIONI COMMERCIALI	

La responsabilità per la verifica dell'esistenza di tutti questi requisiti spetta al Ministero, ed in particolare al prefetto della provincia, in cui il titolare ha eletto la sede principale dell'attività, con l'estensione a tutto il

territorio nazionale.

L'articolo 8 del regolamento, dedicato alle disposizioni transitorie e finali, recita:

**Al comma 1 si statuisce che gli Istituti già autorizzati alla data di entrata in vigore del presente decreto debbono, entro 18 mesi da tale data, adeguare le caratteristiche ed i requisiti organizzativi, professionali e di qualità dei servizi alle disposizioni del presente decreto ed i relativi allegati.**

Ci troviamo pertanto in una fase di transizione, della durata di un anno e mezzo, durante la quale gli Istituti dovranno adeguarsi alla normativa.

In questi 18 mesi anche i committenti di tali servizi non potranno pretendere la totale rispondenza delle aziende ai requisiti descritti dal D.M.

Il committente non potrà richiedere quindi il rispetto di tutti gli adempimenti, ma il rispetto di alcuni tipici adempimenti che il committente ritiene fondamentali e tali che, in loro assenza, possa essere pregiudicata la qualità del servizio atteso.

## 9.1 Il testo del decreto

Gli artt. 2 e 3 del regolamento presentano per la prima volta una definizione puntuale dei servizi che può offrire un Istituto di Vigilanza privata, una chiara divisione in classi funzionali, livelli dimensionali e ambiti territoriali.

Particolarmente interessante è quanto contenuto nelle disposizioni transitorie e finali, nelle quali si afferma che gli Istituti di Vigilanza devono raggiungere questi requisiti minimi entro 18 mesi, ma si precisa anche, all'art. 8, comma 3 che, in caso di richiesta di estensione di licenza, le disposizioni di questo decreto divengono immediatamente esecutive.

L'ottenimento di un'estensione della licenza rappresenta di per sé un elemento estremamente positivo, che un committente dovrebbe valorizzare nel proprio bando di gara, in quanto l'ottenimento dell'estensione dovrebbe comportare una automatica attestazione di conformità dell'Istituto alle disposizioni del decreto.

## 9.2 L'allegato A - requisiti minimi di qualità degli Istituti di Vigilanza

L'Allegato A sancisce i requisiti minimi in materia di:

- iscrizione nel registro delle imprese
- requisiti soggettivi dell'impresa, del titolare di licenza, per i legali rappresentanti, per i componenti i CdA, per i soci accomandatari, per gli institori e per i direttori tecnici
- condotta imprenditoriale e commerciale
- struttura organizzativa
- dotazioni logistiche e tecnologiche
- capacità economico-finanziaria
- definizione delle tariffe.

L'esame della porzione dell'allegato, che illustra la struttura organizzativa, è importante perché mette in evidenza come la struttura tecnica di un Istituto di Vigilanza privata debba essere adeguata al bacino di utenza del territorio sul quale insiste e lavora. Ad esempio, sono previste ben quattro diverse configurazioni della centrale operativa, a seconda che l'Istituto di Vigilanza operi su ambito territoriale ristretto, medio, grande o molto esteso.

Le caratteristiche di queste centrali vengono illustrate nell'allegato E, e il legislatore ha ritenuto opportuno che la conformità alla norma UNI 11068/2005 rappresenti un elemento di riferimento essenziale per tutti gli Istituti che desiderano operare su un territorio con popolazione sino a 15 milioni di abitanti.

Se il territorio è ancora più vasto, non solo occorre avere a disposizione una centrale operativa rispondente alla norma UNI, ma occorre anche disporre di una centrale, con pari caratteristiche, in funzione di backup.

Bastano solo questi aspetti per far capire come i timori di estensione automatica della licenza a tutto il territorio nazionale non siano giustificati, in quanto questa estensione è possibile solo dando la prova della disponibilità di una struttura organizzativa e tecnica di appropriato livello.

Un aspetto di estrema importanza è l'obbligo, e non alla facoltà, di essere in possesso della certificazione di qualità UNI EN ISO 9001: 2008, che può eventualmente essere sostituito da una certificazione di qualità secondo lo schema specifico della norma UNI 10981 per i servizi di vigilanza privata.

L'ultimo articolo è dedicato alla definizione delle tariffe, di cui si parlerà nel capitolo dedicato alla

valutazione del prezzo dell'offerta di servizi di vigilanza privata.

### **9.3 L'allegato B - "Requisiti professionali minimi del titolare della licenza, dell'istitutore e del direttore tecnico"**

Questo allegato indica i requisiti minimi che devono essere rispettati dai soggetti preposti alla guida di un Istituto di Vigilanza privata.

Si tratta di limiti piuttosto impegnativi, che in pratica fanno sì che coloro che già oggi sono alla guida di Istituti di Vigilanza privata di una certa dimensione non abbiano problemi nel rispettarli, ma si impongono dei traguardi assai ambiziosi per i nuovi elementi che vogliono entrare nel settore.

Ad esempio, i master di livello universitario in materia di sicurezza privata sono assai pochi, in linea generale, e ancor meno sono quelli che prevedono degli stage presso Istituti di Vigilanza privata.

Ancora più rigoroso è il raggiungimento del requisito, per la verità necessario solo per Istituti di grandi dimensioni, di avere almeno una figura, tra gli elementi dirigenti, che corrisponda al profilo professionale della norma UNI 10459: 1995.

### **9.4 L'allegato C - caratteristiche minime cui deve conformarsi progetto organizzativo e tecnico-operativo di cui all'articolo 257, comma 2 del regolamento di esecuzione degli Istituti di Vigilanza privata**

Questo allegato indica come deve essere compilata la richiesta di licenza, nello specifico dovrà contenere:

- l'ambito territoriale nel quale si intende operare
- la sede principale, le sedi secondarie e la centrale operativa
- le tecnologie
- le tipologie di servizi che l'Istituto intende svolgere
- il numero delle guardie che intende impiegare
- le disponibilità economico finanziarie che si intendono impiegare per il progetto
- i requisiti dell'impresa e di chi ne richiede la licenza.

Un punto interessante è quello nel quale si impone che un Istituto di Vigilanza abbia un punto di appoggio per le guardie giurate, quando esse operano ad una distanza superiore a 100 chilometri dalla sede principale.

In pratica, per un Istituto che abbia ambizioni regionali, si devono costituire delle basi operative opportunamente distribuite sul territorio, in modo che le guardie abbiano un punto di riferimento operativo, e non solo amministrativo, senza dover percorrere eccessive distanze.

### **9.5 L'allegato D - requisiti minimi di qualità degli Istituti di Vigilanza e regole tecniche dei servizi**

Indubbiamente si tratta dell'allegato di maggiore interesse, nel quale si trovano i riferimenti che risulteranno più utili ai committenti di questi servizi.

#### **9.5.1. Prima sezione- le disposizioni generali**

Nella sezione vengono presi in considerazione numerosi adempimenti, tutto sommato di tipo tradizionale.

In questa articolata sezione il paragrafo dedicato alla formazione rappresenta un punto assolutamente fondamentale per la qualificazione e la professionalità di una guardia giurata.

Il legislatore, in questo caso, ha dato un elenco abbastanza articolato di argomenti dei corsi cui debbono partecipare le guardie giurate, che potrebbero essere ulteriormente precisati come specificato nel capitolo dedicato alla formazione.

#### **9.5.2. Seconda sezione - adempimenti particolari relativi ai servizi**

In questa sezione, particolarmente interessante è il paragrafo dedicato alla dotazione ed agli equipaggiamenti della guardia giurata.

Il testo ribadisce la maggior parte delle regole già esistenti in materia di:

- uniformi
- armi, in particolare riferimento alle armi lunghe

- automezzi
- furgoni blindati.

### 9.5.3. Terza sezione - i singoli servizi di vigilanza privata

Questa sezione è indubbiamente la più articolata, perché vengono descritte in dettaglio le modalità con cui svolgere le numerose tipologie di servizi di vigilanza privata.

Di un certo interesse è la **definizione di un obiettivo sensibile** o di un obiettivo che abbia speciali esigenze di sicurezza. A questo proposito, è bene che si rammenti l'esistenza della direttiva europea sulle infrastrutture critiche, che debbono essere assoggettate ad un processo specifico di valutazione del rischio ed alla messa a punto di difese specifiche.

La definizione assunta nel documento del Ministero dell'Interno è piuttosto ampia, e comprende anche le infrastrutture critiche non ancora contemplate dall'Unione Europea, come gli impianti di forniture idriche potabili. Parimenti, sono incluse le attività connesse al settore delle telecomunicazioni e la rete radiotelevisiva nazionale. La direttiva dell'Unione Europea include tutte le attività connesse alla produzione e distribuzione di energia, quale che ne sia all'origine. Stupisce per contro il fatto che non si accenni alla sicurezza dei trasporti, che invece per l'Europa rappresentano un aspetto essenziale.

Il documento prosegue con la illustrazione delle modalità con cui si svolge il **servizio di vigilanza fissa diurna e notturna, nonché il servizio di vigilanza saltuaria in zona**, che corrisponde all'ormai famoso servizio di ronda, che gli Istituti di Vigilanza rendono da lungo tempo. Molto interessante è la precisazione legata al fatto che questa vigilanza saltuaria dev'essere svolta adottando dei parametri di carico di lavoro, di tempo di controllo e di tempo di spostamento da un obiettivo all'altro, congrui con un utilizzo efficiente ed efficace delle guardie giurate, senza anomali sovraccarichi di lavoro, che portano ad un deterioramento della qualità dell'ispezione.

In questa stessa porzione del documento viene descritto il **servizio di ricezione allarmi**, che include anche la cosiddetta " video ronda", che sta diventando sempre più diffusa e che consiste nell'osservare a distanza, secondo intervalli e cicli programmati, le immagini che provengono dal sito remoto sotto controllo.

Di seguito il legislatore passa a descrivere una particolare tipologia di **servizi di vigilanza fissa, in funzione anti rapina**. Come i lettori sanno, questo servizio può essere svolto mediante guardie giurate che si trovano all'esterno del sito protetto (una agenzia bancaria o un ufficio postale) oppure, più raramente, all'interno di una box blindato, a sua volta immediatamente adiacente all'ingresso del sito protetto.

Il documento dedica ampio spazio ad alcune particolari modalità di controllo della autorizzazione all'ingresso nel sito protetto, precisando che gli appartenenti alle forze dell'ordine, in divisa, in borghese, armati o meno, possono entrare, a condizione che siano stati identificati. Poiché non è troppo difficile contraffare un documento d'identità, la normativa prevede che la guardia giurata in servizio nel box blindato possa effettuare un controllo supplementare, chiamando in causa la propria centrale operativa.

E' sicuramente puntuale la descrizione delle modalità con cui devono essere utilizzate le **unità cinofile**, non contemplate dalla normativa UNI. Il documento ministeriale impone che per ogni cane deve essere disponibile il documento che ne attesta il particolare addestramento.

La descrizione del **servizio antitaccheggio** cerca di raggiungere un difficile equilibrio tra una efficace modalità di svolgimento del servizio ed il fatto che si gradisce invece che la guardia giurata sia sempre in divisa e facilmente riconoscibile.

Appare evidente che un servizio antitaccheggio è tanto più efficace quanto meno è riconoscibile la guardia, e non viceversa. Il servizio antitaccheggio con guardie in divisa ha un valore puramente deterrente, mentre un servizio in borghese ha un valore repressivo ben più incisivo.

A completamento di questa descrizione dei servizi di vigilanza, alcune righe sono dedicate alle modalità con cui deve svolgersi il **servizio all'interno di caveaux** di proprietà o nella disponibilità dell'Istituto, nonché nei **servizi di trattamento del denaro**, cosiddetti servizi di contazione.

Poiché in passato si sono registrati dei clamorosi colpi, che hanno sfruttato proprio alcune debolezze di tipo soprattutto organizzativo, ben vengano le indicazioni del documento ministeriale.

Questa articolata sezione si conclude con la puntuale descrizione delle modalità di **svolgimento del servizio trasporto valori**, precisando che per valori si può intendere valori immediatamente negoziabili, come il contante, o valori di altra natura, come ad esempio opere d'arte e simili.

È evidente che, sulla base delle statistiche, il trasporto di contante è quello che richiama maggiormente

l'attenzione del legislatore, il quale dà tutta una serie di indicazioni, oltremodo puntuali, per garantire che questa delicatissima attività si svolga nella maniera più sicura, soprattutto a tutela delle guardie giurate addette al trasporto. Vengono date indicazioni in merito alla anzianità di servizio ed alla esperienza specifica delle guardie addette, proprio per cercare di disporre di uomini particolarmente addestrati.

Viene sottolineato il fatto che l'infedeltà di un componente dell'equipaggio può costituire un elemento di grave debolezza del trasporto e si impone specificamente l'analisi del profilo comportamentale di ogni singola guardia, con particolare riguardo alla individuazione di possibili elementi di non affidabilità.

Inoltre, in considerazione delle specificità del territorio, i Questori coinvolti nelle aree di attraversamento o di utilizzo del mezzo possono indicare ulteriori misure di protezione.

Il già menzionato decreto del Presidente della Repubblica n. 153 del 4 agosto 2008 ha fatto cadere il limite provinciale della licenza e pertanto il Ministero si è attivato, indicando nuovi limiti degli importi trasportati, che non fanno più riferimento all'ambito territoriale, ma a valori assoluti.

Sono previste ben 5 categorie di rischio, rispettivamente per somme:

- fino a 100 mila euro
- sino a cinquecentomila
- sino ad un milione e mezzo
- sino a tre milioni
- sino a 8 milioni.

Quest'ultimo è ammesso solo per trasporti da e per la Banca d'Italia, e da caveau a caveau.

Ulteriori prescrizioni vengono date non già in funzione dell'importo trasportato, ma del fatto che il trasporto avvenga con il coinvolgimento di più Istituti, su tratte a lunga percorrenza, anche di notte.

Ancora una volta, resta ferma la discrezionalità del questore della provincia coinvolta, che può imporre misure dinamiche correlate al livello di rischio percepito o ad altre informazioni in possesso delle forze dell'ordine.

**Il livello delle difese del furgone blindato** viene definito, come evidente, in funzione dell'importo trasportato, indicando un crescendo di misure di seguito illustrate:

- Sistema di localizzazione satellitare
- Sistema che rende inutilizzabile il bene, come ad esempio sistemi a macchiatura
- Rinforzo del vano valori con pannelli anti taglio con resistenza di almeno 20 minuti
- Sistema di blocco del furgone ed apertura del vano valori gestito dalla centrale operativa
- Sistema che impedisce il prelievo forzato dei valori, ad esempio tramite schiuma o resine bicomponente, attivato a distanza
- Contenitore che protegge il contante durante la critica fase del " rischio marciapiede", ad esempio con la valigette dotate di macchiatore.

In parallelo alla indicazione delle categorie di trasporto valori, viene indicata, in un'apposita tabella riepilogativa, la consistenza e la composizione dell'equipaggio, il numero e la tipologia degli automezzi e il numero e tipologia delle difese.

**Il trasporto di beni di rilevante valore economico**, come ad esempio i titoli al portatore, gioielli, orologi, oro, argento, metalli preziosi in genere, diamanti e opere d'arte in genere, non sempre può avvenire utilizzando furgoni blindati. Il legislatore indica alcune cautele supplementari da adottare quando si effettua questo trasporto avente caratteristiche relativamente anomale ed infrequenti.

Si fa affidamento sull'esperienza del Questore coinvolto per indicare cautele specifiche, in funzione ad esempio delle dimensioni e del valore unitario degli oggetti trasportati.

Questo articolata sezione continua con l'illustrazione delle modalità con cui deve essere effettuata **la scorta valori**, là dove per scorta valori si intende che i valori siano trasportati dall'utente e non siano quindi custoditi in un furgone blindato.

Anche in questo caso vengono date indicazioni precise relative alla suddivisione delle categorie di rischio del trasporto, rispettivamente sino a:

- 500 mila euro
- Un milione e mezzo di euro
- Oltre un milione e mezzo di euro.

Altre prescrizioni vengono date per tenere sotto controllo il **rischio marciapiede**, con indicazione del limite

di somme di denaro che possono essere trasportate per ogni singola movimentazione.

#### **9.5.4. Quarta sezione- casi particolari di impiego di guardie giurate e di mezzi, per servizi occasionali o temporanei**

Questa sezione disciplina il "prestito" di una guardia giurata tra diversi Istituti, per poter fronteggiare situazioni di anormale carico di lavoro ed impedire che le guardie giurate siano costrette a turni di servizio troppo impegnativi.

#### **9.5.5. Quinta sezione - le disposizioni finali**

Si tratta di disposizioni di natura essenzialmente amministrativa, che impediscono lo svolgimento di servizi non espressamente previsti e che impongono ad ogni singolo Istituto di Vigilanza di preparare un regolamento di servizio, pienamente conforme alle regole tecniche appena illustrate.

Si prescrive infine che il responsabile dell'Istituto di Vigilanza consegni entro le ore 12 l'ormai famoso "mattinale", contenente segnalazioni relative ad episodi occorsi il giorno precedente e che potrebbero offrire il destro a spunti investigativi.

### **9.6 L'allegato E - requisiti minimi delle infrastrutture per le telecomunicazioni**

Questo allegato prende in considerazione tre tipologie di ambienti:

- il centro comunicazioni
- la centrale operativa
- la centrale operativa avanzata.

Giova rilevare che in molti casi il centro di comunicazioni coincide con la centrale operativa e pertanto alcuni requisiti sono in parte ridondanti.

Un elemento significativo che il legislatore ha messo in evidenza consiste nella previsione, in caso di avaria, del sistemi di comunicazione, di un intervento in tempi non superiori a tre ore, se l'avaria è tale da pregiudicare il funzionamento dell'apparato.

Particolare attenzione pone poi il legislatore alle dotazioni dei punti operativi distaccati, le famose centrali sussidiarie a distanza massima di 100 chilometri dalla centrale principale, che devono essere dotate di linee di comunicazione dedicate. Se il centro di comunicazioni è al servizio di un certo numero di Istituti associati, deve essere prevista una relativa autonomia delle comunicazioni, grazie ad una postazione radio base con canale dedicato per ciascun componente del raggruppamento o del consorzio, come pure devono essere presenti linee telefoniche dedicate.

Nulla di particolare da segnalare per la tipologia della centrale operativa, che deve essere dotata di attrezzature non molto diverse da quelle che sono già prescritte nella specifica norma UNI.

Anche in questo caso si ribadisce che, quando nella sala sono presenti diversi Istituti di Vigilanza, comunque tra loro collegati, occorre avere a disposizione almeno due operatori per Istituto.

Infine, il legislatore prende in considerazione le centrali operative avanzate, che sono quelle al servizio di Istituti che abbiano un bacino territoriale oltremodo esteso.

In questo caso si impone il requisito minimo di almeno due canali bidirezionali e, qualora l'Istituto effettui anche servizio di trasporto valori, hardware e software appropriati per la localizzazione cartografica dei veicoli portavalori.

Inoltre le apparecchiature critiche devono essere dotate di sistemi di back up a caldo, che permettano di supplire prontamente a possibili anomalie.

### **9.7 L'allegato F - tabelle del capitale sociale o patrimonio e delle cauzioni degli Istituti di Vigilanza privata**

Fissa parametri minimi per i quali non dovrebbero essere assolutamente necessari i 18 mesi.

### **9.8 L'allegato F1 - coperture assicurative per RCT -RCC**

Fissa gli importi di copertura assicurativa divisi per classe.

## **10. UN CONTRATTO ASSAI COMPLESSO: LA FORNITURA DI BENI E SERVIZI**

In tempi recenti le stazioni appaltanti tendono a pubblicare bandi di gara nei quali ai servizi di vigilanza privata è associata anche la fornitura di beni - per lo più impiantistica correlata alla sicurezza anticrimine - come impianti di video sorveglianza, impianti di controllo accesso, impianti anti intrusione e simili.

Le ragioni per le quali i committenti possono decidere di unire alla fornitura di servizi la fornitura di beni sono molteplici: ad esempio, è possibile ripartire in un arco di tempo piuttosto diluito il costo relativo all'installazione degli impianti; oppure si sopporta l'onere di sviluppare un unico bando di gara, invece di due bandi distinti e separati.

In altri casi, si ritiene che la fornitura di beni e servizi possa risultare attraente per l'appaltatore, che quindi potrà proporre la fornitura dei beni a prezzi particolarmente vantaggiosi, scaricando parte di tali costi sui profitti relativi alla fornitura dei servizi.

### **10.1 Comodato a titolo oneroso o no?**

Il committente che decide di scegliere questo percorso si trova di solito davanti a due possibilità di copertura del prezzo, relativo alla fornitura dell'impiantistica.

È possibile attivare un comodato a titolo oneroso, che preveda il pagamento di una somma mensile, per lo più fissa, per tutto la durata del contratto. Al termine del contratto, l'appaltatore recupera tutta l'impiantistica.

Se invece il contratto viene rinnovato, il committente sarà libero di concordare quanto continuare a pagare, in rate mensili, mantenendo in essere il principio per il quale egli non diventerà mai proprietario dell'impianto.

E' bene ricordare che la possibilità di pubblicare bandi di gara per la fornitura mista di beni e servizi è comunque vincolata al fatto che i beni non devono essere, in percentuale, superiori ad un determinato importo rispetto alla fornitura di servizi.

Più frequentemente, soprattutto quando l'importo dell'impiantistica, pur rientrando nei limiti di legge, non è trascurabile, il committente preferisce scegliere un'altra strategia, d'altronde più logica, in virtù della quale gli importi mensili che egli paga, a fronte della fornitura, installazione e gestione degli impianti di sicurezza, vanno a scalare dal valore complessivo dell'impiantistica, fino al possibile totale assorbimento dei costi stessi.

Si tratta, in altre parole, di una sorta di acquisto rateale, spesso maggiorato di ragionevoli interessi. A seconda dell'importo in gioco ed a seconda della durata del contratto, è possibile che al termine del periodo contrattuale tutte le rate siano state pagate, e che quindi il committente diventi a pieno titolo proprietario degli impianti, oppure che rimanga una quota residua, che possa essere riscattata in un unico versamento.

## **11. LA GARA: DAL BANDO ALLA AGGIUDICAZIONE**

E' da ritenere che oggi in Italia, almeno nel settore pubblico, la stragrande maggioranza dei bandi di gara sia basato sull'aggiudicazione al prezzo più vantaggioso, che tiene evidentemente conto di parametri di qualità dell'offerta, oltre che dei parametri di prezzo.

La legislazione vigente ha impostato in maniera talmente corretta l'intera procedura di aggiudicazione al prezzo più vantaggioso che numerosi committenti privati, che non sono obbligati ad attenersi a queste regole, hanno trovato grande vantaggio dall'applicazione di queste procedure.

### **11.1 Gli aspetti formali nell'elaborazione del bando di gara**

#### **11.1.1. La lunghezza dell'offerta**

È noto che talvolta gli offerenti, per mettere in difficoltà, talvolta in buona fede talvolta no, l'ente appaltante, presentano offerte eccessivamente prolisse. È del tutto possibile che, in fase di esame di queste offerte, possano sfuggire degli aspetti significativi che non vengono correttamente recepiti e valutati dalla commissione di aggiudicazione e che possono aprire l'opportunità per ricorsi.

Pertanto è indicato fissare un limite congruo per le risposte al bando. Ovviamente, tale limite non è da applicare agli allegati, come ad esempio manuali di istruzione, procedure, illustrazioni a colori di prodotti e servizi, che possono accompagnare e sostenere l'offerta, pur non facendone parte essenziale.

#### **11.1.2. L'indice dell'offerta**

E' da ritenersi utile la possibilità di indicare nei bandi un indice che gli offerenti dovranno seguire nello sviluppo della propria proposta, in modo da ridurre i tempi di esame delle offerte e renderle maggiormente confrontabili.

#### **11.1.3. Il sopralluogo**

Indipendentemente da quanto imposto da disposizioni di legge, si ritiene indispensabile che qualsiasi committente, pubblico o privato, organizzi un sopralluogo per consentire agli offerenti di prendere visione della situazione sul campo.

L'organizzazione del sopralluogo deve effettivamente essere pianificata affinché lo stesso risulti utile alla formulazione dell'offerta; il tempo a disposizione deve essere sufficiente all'individuazione, da parte di tutti i partecipanti, delle circostanze che possono influenzare l'impostazione della loro offerta e dei servizi relativi.

#### **11.1.4. Quali servizi inserire in offerta**

E' opportuno che un committente, in fase di elaborazione del bando di gara, non inserisca solo i servizi che già si aspetta di ottenere, come ad esempio i servizi di vigilanza ispettiva, il servizio di intervento su allarme, il servizio di gestione chiavi, ma anche altri servizi, di cui potrebbe anche aver bisogno in circostanze particolari, quali il trasporto valori o la scorta valori.

#### **11.1.5. La risposta ai quesiti degli offerenti**

È regola generale che in ogni capitolato di gara sia inserita la possibilità, per gli offerenti, di porre quesiti all'ente appaltante ed attendersi, a tempi brevi, risposte accurate. Per quanto il committente possa impegnarsi nello sviluppare un bando di gara quasi perfetto, possono rimanere delle aree non sufficientemente chiare.

Un atteggiamento di doverosa riservatezza, nella gestione di quesiti e delle relative risposte, impone che il quesito e la risposta vengano inviati a tutti gli offerenti, senza naturalmente indicare l'offerente che ha posto il quesito. Si garantisce così un completo allineamento delle informazioni a disposizione di tutti gli offerenti e si migliora la trasparenza di questa delicata fase procedurale.

Nell'articolo di capitolato che tratta questo argomento è bene indicare anche un limite massimo oltre il quale non si accetteranno più quesiti, perché una risposta tardiva potrebbe mettere in difficoltà altri offerenti che magari stavano già sviluppando la loro offerta sulla base di una differente impostazione.



## **11.2 La articolazione del punteggio**

Ormai sono numerosi gli articoli ed i testi che offrono preziose indicazioni sulle modalità con cui impostare la suddivisione del punteggio, non solo tra la valutazione dell'offerta tecnica e la valutazione dell'offerta economica, ma anche sulla valutazione delle singole parti dell'offerta tecnica stessa.

Importante è anche la suddivisione dei punteggi sulle rispettive sezioni: all'interno della valutazione dell'offerta tecnica occorre specificare i diversi aspetti per evidenziare l'importanza delle diverse componenti dell'offerta; l'indicazione delle singole voci trasmette, con estrema chiarezza, quali sono gli aspetti rilevanti per il committente e quale è il peso che gli attribuisce.

## **11.3 Le proposte migliorative**

Una voce che non dovrebbe mai mancare in alcun bando di gara è quella legata all'esame di proposte migliorative, senza aumento di prezzo, che ogni offerente può liberamente proporre.

Ormai da anni questa voce appare in quasi tutti i bandi di gara. Poiché però il committente, in linea generale, non ha idee chiare sul tipo di proposta migliorativa che verrà avanzata, il compito della commissione che dovrà valutare queste proposte è piuttosto impegnativo. Sarà quindi importante motivare le proprie proposte migliorative.

A seconda del tipo di proposta migliorativa presentata, essa va esaminata per i vantaggi che offre al committente, sia di tipo economico, sia di tipo tecnologico, sia di tipo afferente alle modalità di resa del servizio.

## **11.4 La commissione di valutazione e la sua composizione**

Come accennato in precedenza, la commissione di valutazione riveste un ruolo determinante per una corretta condotta della gara.

Ecco la ragione per la quale il regolamento di attuazione del codice degli appalti dedica o un certo numero di articoli alla commissione, alla sua composizione ed alle modalità con le quali deve operare.

È del tutto evidente che la correttezza ed imparzialità sono elementi che rappresentano una base irrinunciabile di scelta, ma vi sono altri elementi che possono fare in modo che l'efficienza e l'efficacia della commissione crescano in modo significativo.

Alla commissione deve partecipare almeno un componente che abbia una buona esperienza amministrativa, in modo da essere in grado di analizzare il rispetto delle condizioni di partecipazione, come ad esempio la presenza di tutti i documenti appropriati, la congruità di eventuali fidejussioni od altre garanzie con quanto richiesto nel bando di gara, il rispetto di tempi e modi della presentazione delle offerte. Si tratta di aspetti apparentemente di ordinaria amministrazione, ma che richiedono comunque una buona conoscenza delle procedure amministrative.

La presenza di un componente con esperienza legale può essere certamente utile per aiutare i componenti della commissione ad orientarsi meglio su alcuni aspetti critici della valutazione, che potrebbero essere in un secondo tempo sottoposti a scrutinio da parte degli organi di tutela amministrativa nel caso di committente pubblico.

Infine, è indispensabile che almeno un paio di componenti della commissione siano degli esperti con buona competenza proprio nel settore oggetto del bando di gara.

## **11.5 Il verbale**

Talvolta i verbali di commissione possono essere estremamente sintetici. Di contro illustrare i vari percorsi alternativi che ha seguito la commissione, prima di giungere alla decisione finale, rappresenta indubbiamente un aspetto fondamentale di trasparenza e, soprattutto in caso di ricorso, costituisce una preziosa indicazione per chi dovrà pronunciarsi sul ricorso stesso.

## **11.6 La tabella di valutazione**

La tabella di valutazione, che sarà compilata per ogni offerta, sarà composta dalle singole voci, con l'indicazione del punteggio massimo e l'indicazione del punteggio effettivamente attribuito.

Se si riesce a dare un parametro oggettivo e ripetitivo per tutte le voci cui viene attribuito punteggio, la

commissione si trova ad operare in condizioni di armonizzazione e semplificazione.  
Ecco una tabella esemplificativa.

CRITERIO O PARAMETRO	PESATURA
NON CONFORME	0%
RITENUTO CONFORME	50%
CONFORME	80%
ECCELLENTE	100%

### TABELLA DEI CRITERI DI VALUTAZIONE E DI PESATURA

NON APPLICABILE	Se il criterio non è applicabile in fase di valutazione e di aggiudicazione di una specifica gara, esso non deve essere conteggiato. Si faccia però attenzione al fatto che la valutazione "non applicabile" deve essere ogni volta specificamente giustificata, in relazione ai requisiti specifici della gara.
NON CONFORME	L'informazione offerta da una ditta partecipante è del tutto inadeguata a soddisfare i requisiti indicati dall'ente appaltante. Non deve essere usata, se non è stata offerta alcuna informazione sull'aspetto specifico in corso di valutazione
RITENUTO CONFORME	Le informazioni offerte dall'offerente non permettano di effettuare una valutazione completa del fatto che l'argomento in esame soddisfi i requisiti di capitolato
CONFORME	L'offerta dalla ditta soddisfa appieno i requisiti di capitolato e le aspettative della stazione appaltante
ECCELLENTE	Le informazioni offerte superano ampiamente i requisiti ricapitolato e le attese della stazione appaltante, e dimostrano un livello di qualità del prodotto o del servizio eccezionalmente elevato, e comprovato da esperienze pratiche

Nella tabella compilata per ogni singola offerta vi sarà sempre uno spazio per le note esplicative, che illustrino in ampio dettaglio i motivi che hanno indotto la commissione ad attribuire il punteggio specifico.

### 11.7 Gli automatismi nell'attribuzione del punteggio

Una metodologia, che è stata recentemente messa a punto, con buoni risultati, è quella di introdurre delle formule, che diminuiscono il potere discrezionale della commissione e, in un certo senso, automatizzano la assegnazione del punteggio previsto.

Ecco un esempio concreto.

Nel capitolato è previsto che almeno il 20% delle guardie che prenderanno inizialmente servizio presso il committente abbiano ricevuto una specifica formazione. Si tratta di un requisito di capitolato che deve essere obbligatoriamente soddisfatto e quindi ad esso non può essere attribuito altro punteggio che 0, perché il rispetto di esso non comporta alcun premio.

È però facoltà del committente indicare nel bando di gara che, se il numero di guardie che inizialmente presterà servizio pienamente formato è pari al 40% delle risorse necessarie, si possa attribuire un punteggio premio specifico, fino a raggiungere il massimo attribuibile per questa voce specifica.

## 12. UNA AREA CRITICA: IL PREZZO E LA SUA VALUTAZIONE

Il Ministero dell'Interno si sta attivando su questo fronte, per cercare di trovare una soluzione che permetta di tenere sotto controllo il fenomeno del prezzo, pur rispettando la decisione della Corte di giustizia europea, che ha tassativamente proibito le tariffe prefettizie.

È vero che il nuovo intervento legislativo, per l'allineamento della legislazione italiana con le indicazioni della alta corte di giustizia europea, prevede comunque che ogni Istituto di Vigilanza depositi un prezzario presso le autorità costituite, ma è evidente che tale prezzario può avere solo un valore indicativo e non vincolante.

D'altro canto, l'esperienza ha già mostrato che i prezzi eccessivamente bassi, che in gare pubbliche possono portare alla presentazione dell'offerta anomala, possono sempre ed in qualche modo essere giustificati vanificando l'obiettivo del legislatore.

### 12.1 Punteggio tecnico ed economico

Mentre il committente può agire in maniera oltremodo significativa, lavorando su tutte le leve a sua disposizione in fase di elaborazione dei criteri di valutazione dell'attribuzione del punteggio alle offerte tecniche, sembrerebbe che poco o nulla egli possa fare per quanto riguarda le attività che possono portare alla indicazione di un prezzo congruo.

E' evidente che una corretta distribuzione tra punteggio tecnico e punteggio economico può influenzare o neutralizzare in modo determinante un'offerta anomala di prezzo. Se infatti il punteggio attribuito all'offerta tecnica è significativo, e l'offerta presentata dall'appaltatore è ben congegnata e rispetta puntualmente o migliora i dettati di capitolato, l'offerta stessa si vedrà attribuito un punteggio tecnico elevato, che potrebbe ampiamente compensare il fatto che questa stessa offerta non possa ottenere il punteggio massimo attribuito al prezzo.

### 12.2 Un tema critico: il prezzo anormalmente basso

La pronuncia della Corte di giustizia europea e l'introduzione di criteri di maggiore liberalizzazione hanno fatto sì che ci si trovasse davanti ad offerte con prezzi del tutto irrealistici, almeno effettuando un seppur superficiale confronto con i costi diretti della manodopera coinvolta.

In nome della libertà di impresa, molti hanno sostenuto che è facoltà della impresa stessa determinare liberamente il prezzo dei propri servizi, perché potrebbe effettuare delle compensazioni al proprio interno, delle quali non deve dar ragione ad alcuno.

Nella realtà dei fatti, più volte ci si è trovati davanti a situazioni critiche, quando la stazione appaltante ha accolto determinati prezzi, e l'Istituto di Vigilanza si è successivamente trovato nella impossibilità di rispettare i propri impegni contributivi e retributivi; a conclusione il servizio è stato interrotto per gravi carenze, soprattutto amministrative, da parte dell'Istituto aggiudicatario.

Poiché è evidente che l'obiettivo di chi appalta un servizio di vigilanza privata è quello di avere a disposizione un servizio svolto con efficienza, competenza e da guardie correttamente retribuite, situazioni del genere risultavano in danno sia del committente, sia dall'appaltatore. Questa è la ragione per la quale le pubbliche autorità si sono attivate ed hanno introdotto una serie di regole, in parte già esistenti, che impongono, a fronte di offerte anormalmente basse, l'avvio di una procedura di approfondimento.

### 12.3 Le indicazioni del codice degli appalti

Il primo documento che tutti dovrebbero tenere ben presente, indipendentemente dal fatto che ci si trovi davanti ad una stazione appaltante o ad un committente privato, è il codice degli appalti. Questo dà delle indicazioni estremamente puntuali sulle modalità con le quali deve essere valutata una offerta anormalmente bassa.

Nel caso della fornitura di servizi di vigilanza privata, appare evidente che i punti che devono maggiormente interessare il committente riguardano proprio le modalità con le quali deve essere individuata tempestivamente un'offerta anomala sostanzialmente basata su costi di manodopera.

Gli articoli che interessano gli argomenti in questione sono i seguenti:

**DECRETO LEGISLATIVO 12 aprile 2006, n. 163 -CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI,**

## **FORNITURE**

**Art. 86. (Criteri di individuazione delle offerte anormalmente basse)**

**Art. 88. (Procedimento di verifica e di esclusione delle offerte anormalmente basse)**

**Art. 89. (Strumenti di rilevazione della congruità dei prezzi)**

Da una attenta lettura si evince che una offerta anormalmente bassa non possa essere accettata qualora non sussistano adeguate giustificazioni. È un punto chiave, perché mette in condizioni l'offerente di convincere, per così dire, il committente o la stazione appaltante della validità e legittimità dei prezzi offerti.

Occorre inoltre mettere in evidenza che esiste una quota di prezzi sulle quali non è possibile svolgere negoziazioni di alcuna sorta. Ad esempio, **il piano di sicurezza e gli oneri della sicurezza rappresentano dei valori minimi non negoziabili**, sui quali non è possibile applicare alcuno sconto; pertanto sarebbe opportuno che il committente indicasse, già in fase di bando di gara, quali sono gli importi degli oneri di sicurezza che egli ritiene minimi e non negoziabili, inserendoli addirittura nella tabella prezzi.

A questo punto il committente, che può avere un legittimo dubbio sulla congruità dei prezzi, deve attivarsi **chiedendo innanzitutto all'offerente una ampia motivazione, circa le ragioni che lo hanno portato a presentare questa offerta**; è sufficiente il solo dubbio, da parte del committente, circa l'esistenza di un prezzo anomalo, per attivare questa procedura, che può essere portata a termine in un tempo brevissimo ed ha numerosi vantaggi.

Innanzitutto, questa procedura obbliga l'offerente a illustrare in dettaglio le ragioni che lo hanno portato a presentare un determinato prezzo, effettuando un confronto analitico fra i prezzi correnti sul mercato, i prezzi minimi previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro ed altri contratti integrativi, giustificando oggettivamente le ragioni delle riduzioni. Il codice degli appalti è oltremodo puntuale nell'indicare altresì quali sono le voci di riferimento che sono ritenute credibili (art. 89, comma2).

La responsabilità di queste giustificazioni ricade interamente sull'offerente, mentre al committente spetta solo di verificare che i dati, cui fa riferimento l'offerente nelle sue giustificazioni, siano corretti.

Se le giustificazioni dell'offerente non sono soddisfacenti, per ragioni oggettivamente valutabili, i componenti della commissione non hanno nessuna responsabilità per un eventuale esclusione dell'offerta.

### **12.4 Gli appalti di vigilanza**

Dopo queste considerazioni di carattere generale, applicabili ad una qualsiasi fornitura di beni o servizi, vediamo di analizzare più in profondità il caso di un bando di gara per la fornitura di servizi di vigilanza privata, laddove l'incidenza della manodopera è sempre dominante.

**DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 4 agosto 2008 , n. 153**

**Regolamento recante modifiche al regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, per l'esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, in materia di guardie particolari, Istituti di Vigilanza e investigazione privata.**

*Omissis*

*Art. 257-quinquies. - 1. Per l'accertamento della sussistenza delle caratteristiche di cui al comma 4 dell'articolo 257 e della permanenza dei requisiti di qualità e funzionalità degli Istituti, il prefetto si avvale degli organismi di qualificazione e certificazione costituiti o riconosciuti dal Ministero dell'Interno a norma dell'articolo 260-ter. Degli stessi organismi si avvale il questore per le finalità di vigilanza di cui all'articolo 249,quinto comma.*

*2. Ai fini di quanto previsto dalla legge e dal presente regolamento, per l'accertamento delle condizioni di sicurezza dei servizi e del personale, a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, il prefetto si avvale di parametri oggettivi di verifica, definiti dal Ministro dell'interno, sentita la commissione di cui all'articolo 260-quater, tenendo conto:*

- a) degli oneri derivanti dall'applicazione delle disposizioni di legge o di regolamento che disciplinano le attività di cui all'articolo 134 della legge e, particolarmente, delle misure da adottarsi in relazione alle condizioni, anche locali della sicurezza pubblica;*
- b) dei costi per la sicurezza, compresi quelli per veicoli blindati, protezioni individuali antiproiettile, apparecchiature tecnologiche ed ogni altro mezzo, strumento od equipaggiamento indispensabile per la qualità e la sicurezza dei servizi;*
- c) dei costi reali e complessivi per il personale, determinati secondo quanto previsto dall'articolo 86, comma*

*3-bis, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.*

Esaminiamo attentamente le tre casistiche illustrate al comma 2.

Alla lettera a) si prescrive che gli oneri derivanti dall'applicazione di disposizioni di sicurezza non possano essere ignorati. Ciò significa che, se per lo svolgimento del servizio devono essere utilizzate determinate attrezzature, o, ad esempio nel trasporto valori, automezzi aventi determinate caratteristiche, non è possibile alcun compromesso su queste voci ed i costi relativi devono essere documentati in modo appropriato.

È poi noto che le condizioni in cui devono essere svolti alcuni servizi variano da provincia a provincia, per tener conto di situazioni locali di particolare allarme. Per tale ragione la lettera b) mette in evidenza che i costi per la sicurezza potrebbero essere differenziati in funzione di requisiti minimi che vengono imposti dall'autorità tutorie.

Le disposizioni del codice degli appalti rientrano appieno nella formazione dei prezzi per servizi di vigilanza privata e di tale disposizione l'offerente deve sempre tener conto.

Vediamo ora le prescrizioni del regolamento.

### **REGOLAMENTO DEL MINISTERO DELL'INTERNO CHE DISCIPLINA LE CARATTERISTICHE MINIME Allegato A – requisiti minimi di qualità degli Istituti di Vigilanza**

*A – requisiti minimi delle imprese*

#### **7. Definizione delle tariffe**

*7.1 L'impresa deve essersi attenuta, nella individuazione delle tariffe, a criteri di:*

*7.1.1 Coerenza con la licenza e con il progetto organizzativo e tecnico operativo dell'Istituto;*

*7.1.2 Piena copertura dei costi indicati dall'articolo 275-quinquies del regolamento di esecuzione, individuati in relazione ai servizi previsti nella licenza, avendo come parametro di riferimento le tabelle del costo del lavoro delle guardie giurate, sulla base delle determinazioni degli oneri derivanti dall'applicazione del CCNL di categoria e degli integrativi territoriali, fissate dal Ministro del lavoro, della salute e della previdenza sociale.*

Come si vede, si è creata una sorta di concatenamento fra le disposizioni del codice degli appalti, le disposizioni operative e quelle del regolamento.

Per tre volte consecutive, in tre diversi dispositivi di legge, si fa riferimento alla stessa filosofia, che deve essere alla base della formulazione del prezzo.

Davanti a questo coerenza del legislatore, direi che vi è poco spazio per interpretazioni troppo liberali.

## **12.5 Il problema della responsabilità civile**

Il mancato rispetto delle disposizioni di legge, che sono state sopra illustrate, può portare alla individuazione di elementi di responsabilità civile per coloro che non hanno applicato la legge.

Questa responsabilità esiste certamente quando ci troviamo davanti ad un ente pubblico, e quindi una stazione appaltante che aggiudica servizi di vigilanza privata. In questo caso infatti è obbligatorio attenersi puntualmente alle disposizioni di legge, seguendo quel processo garantistico, composto da richiesta di chiarimenti e attenta analisi della validità e credibilità di tali chiarimenti.

In questo caso è evidente che l'azione di responsabilità civile non viene avviata dallo Stato ma dagli azionisti, che potrebbero ritenersi danneggiati se l'amministratore delegato non si è attenuto a criteri di prudenza e diligenza.

Nel caso di una stazione pubblica appaltante, l'avvio del procedimento per la responsabilità civile, anche in assenza di ricorsi da parte delle altre aziende offerenti, può essere autonomamente attivato dalla Procura della Corte dei conti, che potrebbe riscontrare una palese violazione dei già menzionati obblighi di legge.

## **12.6 La formula più appropriata**

Il regolamento di attuazione del codice degli appalti, approvato dal Consiglio dei Ministri nel mese di giugno 2010, nell'allegato P offre alcuni esempi di modalità con le quali è possibile calcolare il punteggio da attribuire, a seconda che la gara sia al massimo ribasso, o sia basata sulla valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Nell'allegato P del regolamento vengono illustrati varie formule, alcune delle quali piuttosto complicate.

La maggioranza dei committenti, forse per pigrizia o per mancanza di conoscenza, utilizza la formula lineare, nella quale vi è un rapporto diretto tra il prezzo ed il punteggio attribuito:

### 12.6.1. Punteggio massimo al prezzo più basso e punteggio metà al prezzo doppio.

#### La formula lineare

Esiste una modalità lineare che non correla i vari prezzi ma li valuta indipendentemente l'uno dall'altro; il calcolo è semplice ma l'attribuzione è meno trasparente, ed i vari prezzi non hanno alcuna influenza reciproca.

Viene assegnato il punteggio massimo alla offerta più bassa e punteggi inferiori alle altre, in termini di percentuale di incremento rispetto alla offerta più bassa.

Se la seconda offerta è del 10% superiore alla più bassa, il punteggio attribuito viene ridotto del 10%

Esempio:

AZIENDA	PREZZO	PUNTEGGIO
A	€ 100.000,00	40
B	€ 110.000,00	36
C	€ 120.000,00	32
D	€ 125.000,00	30

#### La formula di correlazione dei prezzi

Esistono altre formule più complesse, che garantiscono una maggiore trasparenza e permettono di introdurre criteri di mutua influenza.

L'errore fondamentale, nella formula precedente, è che non vengono valutati tutti i prezzi offerti, ma ogni prezzo viene valutato per conto proprio.

Una formula abbastanza semplice da applicare che tiene conto di tutte le offerte presentate e, pur aggiudicando il punteggio massimo all'offerta minima, attribuisce alle altre offerte un punteggio meno penalizzante, perché si presume che i prezzi delle altre offerte siano più vicini al prezzo equo.

Ecco un esempio:

$$Pa = \frac{(P_{min} + P_{max} - P)}{P_{max}} \times P_m$$

laddove:

Pa = PUNTEGGIO ASSEGNATO ALLA VOCE PREZZO

P = PREZZO DELL'OFFERTA IN ESAME

Pmin = PREZZO DELL'OFFERTA MINIMA

Pmax = PREZZO DELL'OFFERTA MASSIMA

Pm = PUNTEGGIO ASSEGNATO ALL'OFFERTA PIU' BASSA  
(NELLA FATTISPECIE 40 PUNTI)

ESEMPIO:

AZIENDA	PREZZO	PUNTEGGIO
A	€ 100.000,00	40
B	€ 110.000,00	36,8
C	€ 120.000,00	33,6
D	€ 125.000,00	32

## 13. PRIVACY E SERVIZI DI VIGILANZA PRIVATA

Un elemento nell'analisi dei bandi di gara, afferenti a servizi di vigilanza privata, è legato alla scarsa attenzione che viene prestata alla regolamentazione del trattamento di dati personali.

Nella maggior parte dei casi i dati che vengono trattati nei servizi sono di tipo non sensibile, ma in molti casi possono essere trattati anche dati sensibili.

### 13.1 I profili dei soggetti giuridici coinvolti

Nel trattamento di dati personali, la legge identifica diversi soggetti giuridici, le cui responsabilità ed i cui incarichi vengano dettagliatamente illustrati nella legge stessa.

Ad esempio, si chiama interessato del trattamento il soggetto, fisico e giuridico, cui i dati si riferiscono. Per prendere in esame un tipico contratto, l'interessato al trattamento è il titolare dell'esercizio commerciale, che fornisce i propri dati personali, magari anche sensibili, all'Istituto di Vigilanza, con lo scopo di gestire il contratto stipulato.

Si chiama invece titolare del trattamento il soggetto, anch'esso fisico o giuridico, nella fattispecie giuridico, che acquisisce dati personali da un interessato e li tratta, per soddisfare ad obbligazioni contrattuali. In questo caso, appare evidente che l'Istituto di Vigilanza privato è titolare del trattamento dei dati, che gli vengono consegnati dall'interessato.

Poiché è evidente che l'Istituto di Vigilanza non può utilizzare questi dati, senza permetterne la conoscenza da parte dei suoi dipendenti, è indispensabile che tutti i dipendenti, che possono venire a conoscenza di questi dati personali, siano designati come incaricati del trattamento. Solo a questa condizione, infatti, i dati che l'interessato ha comunicato al titolare possono da quest'ultimo essere affidanti, per specifiche fasi di trattamento, ai propri dipendenti.

Le modalità di designazione di un soggetto, esclusivamente fisico, come incaricato del trattamento di dati personali, sono dettagliatamente illustrate nella legge.

A questa persona fisica, quindi alla guardia giurata sul campo, oppure all'operatore in centrale, si impone che

- venga consegnata una lettera di designazione
- vengano consegnate delle istruzioni sulle modalità con cui egli deve trattare i dati personali in questione
- venga impartito un periodo di formazione specifica.

Come si vede, la legge è molto puntuale nell'indicare le modalità con cui un dipendente dell'Istituto di Vigilanza può effettuare questo trattamento.

La legge fornisce una interpretazione estremamente estensiva del concetto di trattamento, e merita forse riportare di seguito il testo legislativo, che credo non lasci alcun dubbio sul fatto che qualsiasi forma, e sotto qualsiasi specie, di gestione di dati personali è certamente un trattamento.

*Art. 4*

*(Definizioni)*

*1. Ai fini del presente codice si intende per:*

*a) "trattamento", qualunque operazione o complesso di operazioni, effettuati anche senza l'ausilio di strumenti elettronici, concernenti la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la conservazione, la consultazione, l'elaborazione, la modificazione, la selezione, l'estrazione, il raffronto, l'utilizzo, l'interconnessione, il blocco, la comunicazione, la diffusione, la cancellazione e la distruzione di dati, anche se non registrati in una banca di dati;*

Spesso il trasferimento di dati fra l'interessato ed il titolare del trattamento, vale a dire tra l'esercente e l'Istituto di Vigilanza, viene reso più complesso dal fatto che l'Istituto di Vigilanza è autorizzato a comunicare questi dati ad altri soggetti terzi.

In questo caso ci troviamo davanti ad un ulteriore trattamento di dati personali, che la legge configura come comunicazione a soggetti terzi. La comunicazione a soggetti terzi può avvenire soltanto se, nel trasferire questi dati, vengono chiaramente stipulate le condizioni in base alle quali i dati vengono trasferiti,

inclusa la eventuale autorizzazione ad effettuare, da parte del soggetto cui i dati sono trasferiti, un ulteriore trasferimento.

### **13.2 Le responsabilità del titolare del trattamento**

Abbiamo visto che l'avvio del rapporto contrattuale può essere gestito con relativa semplicità, introducendo la clausola che sopra abbiamo riportato. Questa clausola è il più appropriata quando ci troviamo davanti a un bando di gara di una stazione appaltante pubblica, ma può essere utilizzato anche in forma più generale. Una volta che la stazione appaltante ha rispettato i propri obblighi, in materia di trattamento di dati personali, occorre andare a vedere se la controparte, vale a dire l'Istituto aggiudicatario, è stato parimenti diligente nel rispettare i propri obblighi.

La legge fa carico a quest'ultimo di una responsabilità completa di puntuale adempimento dei dettati del codice di protezione dei dati personali, e non pone alcuna responsabilità in carico alla stazione appaltante, circa le effettuazioni di verifiche sul puntuale adempimento.

Poiché i dati anche sensibili possono venire a conoscenza, nella normale operatività del servizio, di una moltitudine di soggetti, in particolare guardie giurate o operatori in sala controllo, ben si vede quanto sia appropriata la disposizione di legge, che vuole che questi soggetti fisici ricevano precise istruzioni sulle modalità con cui trattare questi dati.

L'ambito di comunicazione dei dati deve rimanere solo nell'ambito specificamente pattuito in contratto e nessun soggetto estraneo deve essere messo a conoscenza di quanto accaduto durante i turni di servizio, ancorché quanto accaduto comporti trattamento di dati personali.

Come accennato in precedenza, occorre quindi designare praticamente tutti i dipendenti dell'Istituto di Vigilanza come incaricati del trattamento di dati personali, differenziando le istruzioni impartite, in funzione della mansione svolta.

### **13.3 Le corrette procedure di designazione di un incaricato**

Ogni soggetto fisico che tratta dati personali, che il committente ha affidato l'appaltatore, deve essere designato incaricato del trattamento di dati personali.

Egli deve ricevere una lettera nella quale lo si informa di quanto sopra e la lettera deve essere accompagnata da specifiche istruzioni, che possono essere verbali, se i dati personali trattati non sono di tipo sensibile, mentre debbono essere necessariamente scritte, se i dati sono sensibili.

Le istruzioni che verranno impartite, ad esempio all'operatore di centrale, prevedono che egli possa acquisire i dati personali che appaiono sul monitor, ad esempio un numero di telefono, e comunicando quanto previsto nelle procedure di intervento in caso di allarme.

Nelle istruzioni deve essere chiaramente indicato che, se chi risponde al telefono non è la persona che dovrebbe essere, per un motivo qualsivoglia, l'operatore non faccia alcuna comunicazione se prima non si è accertato che chi si trova all'altro capo del filo telefonico abbia piena consapevolezza della situazione e possa ricevere l'informazione oggetto della chiamata.

Negli ultimi tempi la responsabilità civile per un errato trattamento di dati personali, che può avere causato danni ad un interessato, ha assunto un ruolo crescente con la assegnazione, da parte della magistratura giudicante, di significativi risarcimenti. A queste conseguenze di natura civile, si aggiungono anche conseguenze di natura amministrativa, allorché l'autorità Garante per la protezione dei dati personali, accertando che i dati sono stati trattati in violazione di legge, applica sanzioni particolarmente salate, che sono state praticamente raddoppiate all'inizio del 2009.

### **13.4 La formazione e la vigilanza**

Come accennato in precedenza, la formazione rappresenta un aspetto essenziale nella fase di designazione corretta di un incaricato del trattamento, perchè solo tramite la formazione ci si accerta che la persona coinvolta abbia ben compreso le istruzioni consegnate. La legge non impone, in modo particolare, che la formazione duri un certo numero di ore, oppure sia impartita in aula, o a distanza.

Rientra nel pieno ambito di responsabilità del titolare del trattamento la scelta del modo più appropriato per istruire i propri dipendenti ed esser certo che essi abbiano correttamente compreso le istruzioni impartite.



### 13.5 La conservazione dei dati personali

Un altro aspetto, al quale gli Istituti di Vigilanza non prestano sufficiente attenzione, riguarda la durata della conservazione di dati personali, acquisiti durante lo svolgimento delle attività contrattuali.

La legge è molto chiara in proposito, e stabilisce che i dati personali, acquisiti in fase di trattamento, debbono essere conservati per un tempo congruo con le finalità indicate in fase di raccolta.

In altre parole, quando i dati non servono più, devono essere eliminati, secondo tre diverse modalità.

Ecco come, al termine del periodo predeterminato di utilità nella conservazione dei dati, è possibile eliminare o comunque rendere indisponibili i dati stessi.

In particolare, l'interessato ha il diritto di chiedere la cancellazione, la trasformazione in forma anonima o il blocco dei dati trattati in violazione di legge, compresi quelli di cui non è necessaria la conservazione in relazione agli scopi per i quali i dati sono stati raccolti o successivamente trattati;

Questa richiesta dell'interessato può esser superata dal fatto che comunque i dati non debbono esser conservati, oltre il periodo congruo, prima indicato.

Occorre poi prestare attenzione non solo al più generale disposto di legge, che stabilisce che i dati non possono essere custoditi per un tempo superiore a quello determinato dalle finalità della raccolta, ma anche a specifici provvedimenti del Garante, come ad esempio quello nel quale si statuisce che una videoregistrazione non può essere conservata per un periodo superiore a sette giorni.

Ad oggi, il Garante ha autorizzato una sola deroga a questo termine di archiviazione, quando la soprintendenza per i beni architettonici della Campania ha avanzato una specifica richiesta, motivata dal fatto che il comando Carabinieri tutela del patrimonio artistico aveva segnalato la possibilità di preparazione di atti eversivi nei confronti del nostro patrimonio artistico.

Si tratta quindi di una assoluta eccezione, debitamente autorizzata, che non è estendibile in alcun modo.

Occorre pertanto che il titolare del trattamento, vale a dire l'Istituto di Vigilanza, indichi con certezza i tempi di conservazione, concordandoli eventualmente con l'interessato, vale a dire il proprio cliente.

La cancellazione deve evidentemente estendersi ad ogni tipo di supporto sul quale siano stati memorizzati tali dati.

L'Istituto di Vigilanza dovrebbe pertanto stabilire, nelle proprie regole di trattamento, il tempo oltre il quale i dati devono esser cancellati, oppure possono essere conservati, ma solo se trasformati in dati impersonali e sono quindi utili solo a fini statistici; occorre inoltre stabilire le modalità di cancellazione o frammentazione, e chi ne è responsabile.

La disponibilità di dati statistici, anche su basi pluriennali, può essere estremamente utile per valutare come la disponibilità di tempi storici, afferenti all'intervallo di tempo trascorso tra la ricezione di un allarme e l'arrivo di una pattuglia sul posto, sia indubbiamente preziosa.

## **14. LE TECNICHE DI CONTROLLO DELLA GESTIONE OPERATIVA; VIOLAZIONI, SANZIONI ED INCENTIVI**

### **14.1 Il controllo in corso d'opera di un contratto di vigilanza privata**

La grande maggioranza dei committenti non presta a questo tema praticamente alcuna attenzione. Ci troviamo quindi davanti a contratti, che possono valere anche parecchie centinaia di migliaia di euro al mese a fronte dei quali non è stata attivata una efficace struttura di controllo delle modalità, giorno per giorno, con le quali viene reso il servizio di vigilanza privata.

Come accennato nello specifico capitolo, oggi sono disponibili avanzati programmi di interrogazione di data base, che permettono di estrarre con relativa facilità solo i parametri anomali meritevoli di approfondimento. Lo strumento nella fattispecie esiste, ma spesso non esistono il tempo e la disponibilità ad utilizzarlo da parte del committente.

### **14.2 Dalla singola violazione alla verifica di qualità del servizio**

La sanzione non deve costituire un elemento estremamente penalizzante, bensì un elemento che metta in evidenza anomalie nella resa del servizio, che vengono poi monetizzati, per dare un rilievo un poco più significativo ed immediatamente comprensibile.

La sanzione deve mettere in evidenza, in termini monetari, quindi immediatamente comprensibili, che qualche cosa nel servizio reso non ha funzionato.

È del tutto normale, nello svolgimento di attività di vigilanza privata, che ogni tanto si verifichino delle violazioni agli impegni contrattuali; un primo passo, al fine di impostare correttamente questa delicata area del contratto, è legato alla precisa individuazione di quali possano essere le violazioni o le infrazioni, suddividendole in infrazioni di natura lieve e di natura grave.

Se, al verificarsi di queste violazioni, viene comminata una penale, sembra del tutto naturale che l'importo della penale sia proporzionato alla gravità della violazione.

### **14.3 KPI, ossia i segni premonitori**

Se è vero che il procedimento di aggiudicazione al prezzo più vantaggioso, comunemente adottato in Italia, rappresenta certamente un grande passo avanti nei confronti delle aggiudicazioni basate solo sul prezzo minore, è anche vero che all'estero già da tempo si utilizzano ulteriori parametri di valutazione della qualità del servizio, che hanno un grande vantaggio.

Tali parametri vengono chiamati con acronimo anglosassone KPI- *key performance indicators*, vale a dire indicatori di prestazioni chiave.

L'obiettivo di questi indicatori è quello di mettere in evidenza per tempo, prima ancora che si giunga ad una situazione di crisi, la presenza di fenomeni statisticamente significativi che potrebbero lasciar sospettare che il servizio, pur pienamente rispettoso delle regole, venga reso in condizioni marginali, che potrebbero, anche a breve intervallo di tempo, portare ad infrazioni vere e proprie.

La funzione del KPI è quella di mettere in evidenza come le modalità di resa del servizio, pur conformi ai parametri stabiliti, potrebbero lasciar sospettare la possibilità che si verifichino anomalie. Da ciò nasce la funzione proattiva, che permette ai soggetti coinvolti di valutare le ragioni per le quali l'ispezione avviene sempre con così poco margine di manovra, ed attivare interventi, prima di giungere all'infrazione vera e propria.

Appare evidente che la verifica di questi indicatori dovrà essere effettuata congiuntamente, con frequenze direttamente correlate alla natura dell'indicatore e alla gravità delle eventuali deviazioni rispetto ai parametri che si presumono accettabili.

### **14.4 Infrazioni ed indici di qualità del servizio**

L'indice di qualità del servizio, che non prende in considerazione esclusivamente l'anomalia singolarmente considerata, bensì il coacervo delle anomalie stesse, impone che il totale delle anomalie che si possono verificare nell'arco di uno specificato periodo non superi un determinato numero.

Nell'ambito dell'indicazione di indici di qualità del servizio, facendo l'esempio sul servizio di vigilanza ispettiva, potrebbe essere assai più interessante indicare un tempo aggregato, che venga messo, per così dire, a disposizione dell'appaltatore, per tener conto di possibili ritardi nella resa del .

Si potrebbe tranquillamente indicare, ad esempio, in 5 ore, il totale dei tempi di ritardo ammessi, nello svolgimento dell'attività di vigilanza ispettiva, afferenti ad esempio ad un totale di alcune centinaia di ispezioni al mese. Si assume un atteggiamento più flessibile, perché certe volte il ritardo potrà essere di 15 minuti, certe volte di 16, certe volte è di tre minuti, ma la valutazione viene effettuata complessivamente e sono certo che la qualità del servizio, in termini di rispetto degli orari, non ne risente affatto.

Per contro, non può essere certamente accettato che una singola attività ispettiva venga svolta con un'ora di ritardo, perché potrebbe essere compromessa l'efficienza e l'efficacia del servizio ispettivo.

A questo punto entra in ballo un secondo indice di qualità del servizio.

Il primo indice (infrazioni lievi) stabilisce che il totale dei tempi di ritardo non possa superare le cinque ore, nell'arco di alcune centinaia di ispezioni al mese. Il secondo indice di qualità del servizio stabilisce invece che nessuna ispezione, nell'ambito dello stesso periodo di esame, possa essere svolta con un ritardo superiore ad 1 ora.

Se questi due indici non vengono rispettati, si applicano le sanzioni, che non sono quindi riferite alla singola infrazione, ma sono riferite a una valutazione globale del servizio reso:

- a livello di infrazioni lievi, per il primo indice di qualità del servizio
- a livello di infrazioni gravi, per il secondo indice.

Se al concetto di frequenza si abbina anche il concetto di tempo totale di ritardo, si ottiene un valore mediato, che è assai più rappresentativo del servizio effettivamente reso dall'Istituto di Vigilanza privata.

#### **14.5 Come effettuare controlli**

Come accennato, è molto più facile trovare applicativi incisivi, che mettono a disposizione tutti gli strumenti di controllo desiderabili, piuttosto che trovare le persone che dovranno poi analizzare questi applicativi ed interrogarli in modo appropriato e selettivo.

I parametri di qualità del servizio, che dovrebbero necessariamente essere inseriti in tutti i capitolati di appalto, solo in parte sono stati già previsti dalle norme ( si veda in particolare la norma sui tempi di risposta della sala operativa), ma per molte altre applicazioni sta nella diligenza del committente inserirli. Se non vengono inseriti questi parametri di qualità del servizio, è evidente che non solo diventa estremamente difficile sviluppare un incisiva attività di controllo, ma diventa anche difficile applicare le eventuali sanzioni ed incentivi previsti in contratto.

#### **14.6 Dalle penali agli incentivi**

Ad oggi, è ipotizzabile che solo il 2% dei contratti di vigilanza privata, almeno in Italia, preveda anche incentivi; poiché questo è un aspetto che può influire in maniera determinante sulla complessiva qualità del servizio.

Tanto per cominciare, deve essere ben evidente il fatto che la corresponsione di incentivi, in forma economica e di altra natura, è un atto di liberalità del committente e non un obbligo. È un aspetto fondamentale, per evitare che entrino in ballo questioni di tipo sindacale e di altra natura, che possono solo diminuire l'efficienza e l'efficacia di questo particolare aspetto premiante del contratto. Il committente pertanto dovrà indicare, nel contratto, che è prevista la corresponsione di incentivi, nel caso le guardie giurate in servizio si siano comportate in maniera particolarmente positiva.

Il committente può indicare quale è l'importo che mette a disposizione per questi incentivi, senza ulteriori specificazioni. Naturalmente il committente non è obbligato ad erogare annualmente l'intero importo messo a disposizione, e pertanto la cifra indicata rappresenta un massimo. Il fatto di indicare in contratto questo importo è indubbiamente un elemento incentivante per tutti i soggetti coinvolti, perché essi sanno che, potrebbero essere riconosciuti incentivi significativi.

#### **14.7 Controllo eseguito da macchine, oppure da uomini?**

Abbiamo visto che la tentazione di utilizzare applicativi per l'estrazione di parametri di controllo della qualità del servizio è certamente alta ma, nella realtà dei fatti, se nessuno legge od interpreta questi dati,

gli applicativi servono a poco.

E' necessario introdurre quello che normalmente viene chiamato " garante della qualità del servizio ".

Questo soggetto deve essere persona fisica, deve essere una persona che ha un'esperienza specifica sulle modalità con cui si svolge servizio di vigilanza privata, e ad esso devono essere affidati compiti, descritti in un appropriato mansionario, tra i quali è evidentemente compresa la interrogazione periodica dei database, dove sono archiviati dati appartenenti ai servizi resi, ma deve anche essere compreso l'obbligo di effettuare, se pure sporadicamente, ispezioni sul campo.

Fortunatamente, il rapporto di lavoro triangolare, che vede coinvolto il committente, l'appaltatore ed il lavoratore, è regolato sulla base di disposizioni di legge millenarie, che lo impostano in maniera più equa.

Dato quindi per scontato il fatto che, nell'ambito di un contratto di servizi di vigilanza privata di dimensione medio grande, sia oltremodo opportuno individuare un garante della qualità del servizio, vediamo in dettaglio quali potrebbero essere le funzioni affidate e meglio descritto nell'apposito mansionario.

## **14.8 Il mansionario del garante della qualità del servizio**

Il Garante della qualità del servizio può essere un soggetto interno al committente, oppure esterno, meglio se scelto di comune accordo fra committente ed appaltatore.

In realtà, il committente ha piena libertà di scelta, in quanto il Garante opera su suo mandato, ma per ragioni di opportunità operativa consigliano vivamente che questo Garante sia benevisto anche da parte dell'appaltatore. È evidente che il Garante viene a conoscenza di un gran numero di elementi, afferenti all'operatività dell'appaltatore, alcuni dei quali potenzialmente critici. Ecco perché deve esistere un rapporto fiduciario che coinvolge non solo il committente, ma anche l'appaltatore.

Va da sé che nell'eventuale contratto di svolgimento dell'attività di controllo affidato ad un soggetto terzo, occorre tassativamente inserire una rigida clausola di riservatezza su tutte le informazioni che vengono acquisite.

Di seguito un elenco delle attività di controllo, che potrebbero essere inserite nel mansionario. La frequenza con la quale queste attività devono essere svolte non è in realtà determinabile a priori, e può e deve essere modificata in funzione della evoluzione del rapporto contrattuale e delle violazioni eventualmente registrate.

Se in una particolare area del servizio si rilevano numerose violazioni, è evidente che bisogna intensificare i controlli, mentre in altre aree il controllo potrebbe essere gradualmente diradato, in modo da consentire al garante di concentrare le sue attenzioni sugli aspetti più critici.

### **14.8.1. La verifica periodica dell'attività di vigilanza ispettiva**

Oggi abbiamo già accertato che l'appaltatore può mettere a disposizione un sistema automatizzato, basato su un applicativo di data base, nel quale sono registrate tutte le attività di vigilanza ispettiva svolte, almeno a livello di data e ora; il mansionario deve prevedere che questo data base venga interrogato ad intervalli periodici, con frequenza determinata dai risultati dei controlli effettuati in precedenza.

Il garante, dotato di proprio codice identificativo e parola chiave, potrà accedere al database dell'appaltatore ed estrarre i dati, secondo criteri liberamente definiti; tali criteri possono fare riferimento agli insediamenti, possono fare riferimento alle fasce orarie, possono anche fare riferimento alle guardie giurate in servizio. È questo un aspetto che spesso viene scarsamente valorizzato dal committente, ed invece, ad avviso di chi scrive, è oltremodo importante.

### **14.8.2. Il controllo operativo dell'attività di vigilanza ispettiva**

Il controllo che abbiamo prima esaminato riguarda solo gli aspetti formali, vale a dire il rispetto delle fasce orarie nella quale l'ispezione era prevista.

È evidente che a questo controllo di tipo formale occorre associare un controllo di tipo operativo, per verificare che la lista di controllo delle attività ispettive sia stata puntualmente rispettata.

Se questa attività non viene svolta, è del tutto normale che la guardia giurata in servizio tenda a ritenere esaurito il suo compito, solo perché ha " timbrato " il dispositivo di controllo, nella fascia oraria prevista. La guardia si limiterà quindi ad un aspetto formale, e non sostanziale.

### **14.8.3. Il controllo del rispetto dei tempi di intervento concordati**

Si rimanda il lettore al paragrafo nel quale sono ampiamente illustrate le modalità con le quali può essere

individuato un tempo di intervento, che non è determinato in valore assoluto, ma deve risultare da una valutazione aggregata di più tempi di intervento. Occorre quindi sviluppare una formuletta, che permette di calcolare rapidamente il valore mediano del tempo di intervento, inserire in tale formuletta i dati relativi e verificare se il risultato ottenuto è congruo con quanto richiesto in sede di capitolato o con quanto dichiarato in fase di offerta e confermato in contratto. È un tipo di controllo che può essere fatto a distanza e non richiede interventi sul campo, a meno che non si abbiano dubbi sull'attendibilità degli orari che vengono registrati sia presso la sala operativa, come tempo di ricezione della segnalazione di allarme, sia sul posto, come effettivo tempo di arrivo sul posto della pattuglia.

#### **14.8.4. Controllo delle dotazioni delle guardie giurate e delle auto di pattuglia**

È questo un controllo che deve necessariamente essere fatto di persona, sia di giorno, sia di notte, in modo da essere certi che quanto previsto in capitolato, oppure previsto in contratto, sulla base di una proposta migliorativa dell'offerente, venga puntualmente rispettato.

A questo proposito, il garante dovrà elaborare una lista di controllo, nella quale dovranno essere riportate le attrezzature di bordo e personali, come ad esempio la torcia con batterie ricaricabili, la radio di servizio, il cellulare in rete privata virtuale, la penna, altri eventuali dispositivi di protezione personale; dopo di che si passerà a controllare la autovettura, verificando se l'estintore a bordo è carico e funzionante, se esiste ed è completo il kit di primo soccorso, se l'impianto GPS è funzionante, se la radio funziona regolarmente e via dicendo.

#### **14.8.5. La verifica della identità e dell'abilitazione delle guardie particolari in servizio**

Nessun committente dovrebbe consentire ad una guardia giurata di prestare servizio presso i propri insediamenti, se tale guardia giurata non è stata inserita in uno specifico elenco, previa verifica del rispetto dei requisiti minimi richiesti, come ad esempio il fatto di aver ricevuto l'appropriato programma di formazione e di addestramento sul campo, prima di svolgere il servizio vero e proprio.

Durante i mesi estivi spesso gli Istituti di Vigilanza si trovano davanti a situazioni molto delicate, perché il personale deve necessariamente prendere il meritato riposo e perché non sempre vi è una disponibilità di forze di ricalzo adeguate alle necessità. In questi casi, la soluzione migliore è quella di un trasparente rapporto fra il committente e l'appaltatore, per cercare di risolvere insieme questo innegabile problema; la soluzione non è certo quella di inserire nell'organico di servizio guardie giurate non all'altezza di quanto pattuito in contratto e ad insaputa del committente.

Il ruolo del garante diventa importante, in questo particolare aspetto del controllo, perché egli potrà autorizzare l'immissione nell'organico delle guardie autorizzate a svolgere il servizio, esaminando il profilo di ogni singola guardia, e verificando se essa ha ricevuto l'addestramento specifico previsto dal contratto e se ha svolto il periodo di tirocinio, in affiancamento ad altre guardie, in modo da avere il tempo di acquisire tutte le peculiarità del servizio, che successivamente dovrà svolgere in maniera autonoma.

Questa lista di controllo deve essere periodicamente aggiornata, sia in funzione del fatto che alcune guardie possono allontanarsi dal servizio, sia in funzione dell'immissione di nuove guardie. In questo caso, è bene che all'attività formale di controllo venga associata una attività operativa sul campo, effettuando occasionali verifiche della identità dei soggetti, che stanno svolgendo i servizi previsti in contratto.

#### **14.8.6. La attività proattiva**

Il rapporto di incidente deve essere un punto di partenza, e non un punto di arrivo. È quindi indispensabile analizzare i dati, sulla base dei quali viene compilato il rapporto di incidente, per verificare la eventuale presenza di situazioni anomali, anche ripetitive, che lasciano supporre che qualche cosa non funzioni, là dove la anomalia si è verificata. Questa funzione proattiva è estremamente utile, perché sulla base dei dati statistici ottenuti è possibile pianificare in modo diverso l'attività ispettiva, oppure dare specifiche istruzioni alle guardie, su varie tematiche connesse al servizio.

Un altro pregio non indifferente di questo strumento è quello di mettere in grado il garante di presentare periodicamente al committente, se è soggetto terzo, un rapporto assai dettagliato, che permette di fotografare, in termini riassuntivi e rapidamente intellegibili dall'alta direzione, il quadro dell'attività svolta. In molti casi, questo prezioso quadro riassuntivo statistico può essere utilizzato per tenere aggiornati i consigli di amministrazione sul fatto che il denaro investito nel contratto di vigilanza privata è non solo speso bene, ma anche tenuto sotto costante controllo.

#### **14.8.7. La messa a disposizione di risorse aggiuntive**

In molti contratti per servizi di vigilanza privata viene inserita una clausola, che obbliga l'Istituto di Vigilanza a mettere a disposizione delle risorse aggiuntive, con adeguato preavviso.

Questa clausola viene inserita dal committente con l'obiettivo di poter avere urgentemente a disposizione altre risorse, se si trova davanti ad una situazione di crisi. Ad esempio, supponendo che un impianto anti intrusione di un insediamento critico non funzioni, per qualche anomalia, è indispensabile attivare subito una vigilanza fissa, finché l'impianto non viene riparato. In questo caso, l'Istituto di Vigilanza deve essere in grado di mettere a disposizione una risorsa aggiuntiva, in un tempo particolarmente stretto.

È del tutto normale indicare in media un paio d'ore, al massimo, come tempo di messa a disposizione di una singola risorsa aggiuntiva, mentre i tempi possono allungarsi in misura significativa, se il numero delle risorse è più elevato.

Ogni committente inserirà in capitolato le sue esigenze e sarà compito del garante verificare che, qualora questa esigenza si verifichi, essa venga rispettata non solo in termini di tempo, ma anche in termini di idoneità al servizio della risorsa aggiuntiva.

#### **14.8.8. La verifica dei tempi di riparazione di anomalie impiantistiche**

Si apre adesso tutto una serie di verifiche, che l'autorità garante potrebbe svolgere, relativa ad altre tipologie di rapporto con l'Istituto di Vigilanza privata.

Nel caso che l'Istituto di Vigilanza prenda a suo carico la fornitura di impiantistica di sicurezza integrativa o di base, come ad esempio la installazione e/o l'ampliamento di un impianto di video sorveglianza, l'installazione di impianti anti intrusione, l'installazione di casseforti anti rapina e via dicendo, occorre verificare che i parametri di disponibilità delle apparecchiature e di tempo di riparazione vengano puntualmente rispettati.

È questa una tipica attività che viene svolta dalle garante, il che permette di mettere in evidenza possibili ritardi nella riparazione di apparati difettosi. È un campo che meriterebbe un capitolo apposito, ma ritengo sia sufficiente accennare a questo problema, per mettere in evidenza come il mansionario del garante non è certo un documento di poche pagine, ma è un documento abbastanza impegnativo, che però ha il grande pregio di richiedere un forte impegno in fase di prima compilazione, mentre successivamente può aver bisogno solo di aggiornamenti e rettifiche.

Ideazione: Adalberto Biasiotti

Realizzazione: Alessandra Di Gangi  
Giuseppe Gabriele