



Roma, 03 agosto 2020

Spettabile

Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo

Gallerie degli Uffici

Piazzale degli Uffici 6

50122 FIRENZE FI

indirizzo di posta elettronica certificata - PEC

mbac-ga-uff@mailcert.beniculturali.it

Spettabile

Ministero dell'Interno

Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Ufficio per l'Amministrazione Generale

Ufficio per gli Affari della Polizia

Amministrativa e Sociale

Piazza del Viminale 1

00184 ROMA RM

indirizzo di posta elettronica certificata - PEC

gabinetto-ministro@pec.interno.it

Spettabile

Autorità Nazionale Anticorruzione - ANAC

Palazzo Sciarra

Via Minghetti, 10

00186 ROMA RM

indirizzo di posta elettronica certificata - PEC

protocollo@pec.anticorruzione.it

Oggetto: Procedura aperta per l'affidamento di servizio di controllo accessi all'interno delle sedi delle Gallerie degli Uffici (Numero Gara 7766671 – CIG 8303545E17).

Richiesta di annullamento in autotutela. Segnalazione al Ministero dell'Interno.



Segnalazione ai sensi dell'articolo 213 comma 2 lettera a) del Codice dei Contratti e dell'articolo 4 comma 4 del Regolamento ANAC sull'esercizio delle attività di vigilanza in materia di contratti pubblici.

Riscontro comunicazione 22 luglio 2020 n. prot. 0006514-P

Spettabili Amministrazioni,

con la presente le scriventi Associazioni danno riscontro alla comunicazione 22 luglio 2020 prot. 6514 a firma del Direttore della Galleria degli Uffizi, prendendo nel contempo atto dell'essere proseguita sulla base dell'originaria disciplina la procedura di gara di cui all'oggetto, procedura che le esponenti hanno ragione di ritenere, per le ragioni esposte sia nella precedente nostra, sia nella presente comunicazione, non legittima.

Di seguito si formulano alcune considerazioni in merito ai principali contenuti dell'atto 22 luglio 2020 a firma del Direttore della Galleria degli Uffizi.

1. Il Direttore della Galleria degli Uffizi evidenzia che *"la procedura di gara attivata, autonomamente, da questa Amministrazione e denominata "Controllo Accessi" prende spunto dall'attuale gestione, affidata a società aggiudicataria della Convenzione Consip "Facility Management" FM3 – Lotto 5, cui questo Ente aveva aderito e, attualmente, in regime di proroga tecnica, in cui, tra i servizi oggetto di adesione alla predetta Convenzione, vi era appunto il servizio concernente il controllo accessi"*.
L'argomento è inconsistente. La gara Consip risale ai primi mesi dell'anno 2010, ovvero a periodo antecedente l'entrata in vigore del D.M. 01 dicembre 2010 n. 269, Decreto che, come ricordato, ha chiarito, all'Allegato D punto 3.b.1, quale siano gli obiettivi sensibili e i siti con speciali esigenze di sicurezza affidati obbligatoriamente alla vigilanza delle guardie particolari giurate. In ogni caso, quand'anche la gara Consip avesse previsto l'affidamento di servizi di controllo radiogeno e di servizi di vigilanza presso musei a operatori privi della qualifica di guardia particolare giurata, avrebbe, semplicemente, previsto un affidamento illecito, contra legem, al pari di quello prefigurato con la gara in oggetto. La realtà, però è ben diversa. La procedura di gara dalla quale è originata la Convenzione Consip *"Facility Management" FM3 – Lotto 5* aveva ad oggetto *"l'affidamento dei servizi di facility management per immobili, adibiti prevalentemente ad uso ufficio, in uso a qualsiasi titolo alle Pubbliche*



Amministrazioni". Già la locuzione "adibiti prevalentemente ad uso ufficio" avrebbe dovuto indurre dubbi in ordine alla riconducibilità di un museo alla tipologia propria della gara.

Il Disciplinare di Gara prevedeva l'affidamento dei seguenti servizi "A Servizi di Governo; B Servizi Operativi, suddivisi in: B.1 Servizi di Manutenzione (Impianti Elettrici, Impianti Idrico-Sanitari, Impianti di Riscaldamento, Impianti di Raffrescamento, Impianti Elevatori, Impianti Antincendio, Impianti di Sicurezza e Controllo accessi, Reti, Reperibilità); B.2 Servizi di Pulizia ed Igiene ambientale (Pulizia, Disinfestazione, Raccolta e smaltimento rifiuti speciali, giardinaggio); B.3 Altri Servizi Operativi (Reception, Facchinaggio interno, Facchinaggio esterno/Traslochi)".

Il Capitolato Tecnico individuava i seguenti "Servizi di Governo": "i Servizi di Governo hanno l'obiettivo di ottenere la gestione integrata di tutti i Servizi Operativi erogati nell'ambito del presente Appalto, nonché di altri servizi similari affidati a Fornitori Terzi. Ciò avviene attraverso la realizzazione di una piattaforma informativa e di un sistema di procedure e di strumenti operativi comuni per la gestione di tutti i servizi operativi. Alcuni dei Servizi di Governo hanno l'obiettivo di fornire all'Amministrazione Contraente competenze tecniche e soluzioni per il miglioramento funzionale di edifici e impianti e per l'ottimizzazione dei servizi e dei costi di esercizio. Rientrano nella macrocategoria "Servizi di Governo" i seguenti servizi: Implementazione e Gestione del Sistema Informativo; Costituzione e Gestione dell'Anagrafica Tecnica; Gestione del Call Center; Preventivazione Attività e Gestione Ordini di Intervento; Programmazione e Controllo Operativo delle Attività; Sistema di Monitoraggio e Controllo; Ottimizzazione e Supporto alle Decisioni; Integrazione Gestionale di Servizi appaltati a Terzi; Gestione e Ottimizzazione Utenze; Anagrafica Postazioni di Lavoro e Arredi.". Si tratta di servizi estranei ad un controllo degli accessi ad un Museo eseguito tramite apparati radiogeni. Estraneità che si riscontra altresì, per tabulas, rispetto ai Servizi di Manutenzione e ai "Servizi di Pulizia e Igiene Ambientale".

*Residuano gli "Altri Servizi Operativi", così individuati all'articolo 3 paragrafo 3.1.2.3 del Capitolato Tecnico: "la macro categoria "Altri Servizi" (rif. paragrafo 7.3) comprende i seguenti servizi: Reception (rif. paragrafo 7.3.1); Facchinaggio Interno (rif. paragrafo 7.3.2); Facchinaggio Esterno/Traslochi (rif. paragrafo 7.3.3)". Palese l'estraneità del Facchinaggio, residua il servizio di "Reception" – Servizio che il paragrafo 7.3.1 descrive come segue: "Servizio di Reception. Il servizio consiste nella presenza di personale all'ingresso degli edifici, durante orari che dovranno essere stabiliti nel Piano Dettagliato degli Interventi, con il compito di: - **accogliere, fornire informazioni e smistare gli ospiti nei vari uffici di competenza, evitando l'accesso ai luoghi non autorizzati;** - **controllare gli accessi agli immobili, sia pedonali che carrabili, al fine***



di evitare l'accesso agli immobili a persone non autorizzate; - gestire eventuali sistemi di sicurezza (controllo accessi, rilevazione allarmi antincendio e antiaggancio, sistemi antintrusione, etc.) con conseguente rilancio di allarmi nei confronti degli organi competenti ed esecuzione delle disposizioni relative al piano di sicurezza in caso di emergenze secondo quanto stabilito dal piano di emergenza dell'immobile". Come è agevole rilevare, **non vi è traccia di servizi di vigilanza attiva presso siti con speciali esigenze di sicurezza (quali i musei) e, men che meno, di servizi di vigilanza attiva mediante l'utilizzo di macchinari radiogeni o rilevatori di metalli.** Ne consegue che l'utilizzo pregresso della Convenzione Consip FM3 per lo svolgimento di servizi di vigilanza attiva presso un museo, anche mediante l'utilizzo di macchinari radiogeni, si è caratterizzato per essere estraneo a quanto disciplinato dalla medesima Convenzione Consip e contra legem, al pari dell'appalto prefigurato dalla gara in oggetto.

2. La comunicazione a firma del Direttore delle Gallerie degli Uffici prosegue riferendo di avere richiesto all'operatore economico attualmente incaricato del servizio (non in possesso di licenza ex articolo 134 TULPS) di comunicare l'elenco del personale impiegato in funzione del cambio appalto. Su questa base si afferma: *"pertanto, l'attività oggetto dell'attuale gestione e che è stata confermata con l'avvio della presente procedura, non era riservata ad una particolare categoria di operatori economici, quali le società di vigilanza, atteso che l'attuale personale che opera nel servizio di controllo accessi non ha la qualifica di GPG"*.

La circostanza che il personale impiegato nel servizio non abbia la qualifica di guardia particolare giurata conferma soltanto l'illiceità della attuale modalità di gestione del servizio medesimo. Certamente, non vale ad attribuire legittimità alla lex specialis di una procedura di gara per un appalto di servizi riservati alle guardie particolari giurate in cui è consentita la partecipazione di operatori economici privi del necessario requisito di idoneità professionale (la titolarità di licenza ex articolo 134 TULPS).

3. Prosegue la comunicazione a firma del Direttore delle Gallerie degli Uffici: *"il servizio di cui trattasi, pertanto, pur non essendo configurabile astrattamente come portierato, si limita, come specificato nel capitolato speciale d'appalto, ad una mera attività di controllo degli accessi del personale che viene effettuata con le attrezzature da tempo presenti presso il complesso museale delle Gallerie degli Uffici indicati nel*



punto 5.3 del capitolato speciale d'appalto intitolato "caratteristiche del servizio", d'altronde, come specificato nel disciplinare di gara il settore di attività è quello della vigilanza non armata".

L'affermazione difetta di consequenzialità. Il servizio di cui trattasi non è configurabile come portierato, non soltanto astrattamente, ma anche normativamente, concretamente e operativamente. Come già ricordato nella precedente comunicazione, il punto 3.b.1. dell'Allegato D del D.M. 1 dicembre 2010 n. 269, nel dettare la "**definizione di obiettivi sensibili e speciali esigenze di sicurezza**" dispone: "*Devono intendersi come **siti con speciali esigenze di sicurezza** e, come tali, analogamente affidati alla vigilanza delle guardie giurate, qualora non vi provvedano direttamente le Forze dell'Ordine: ... • siti dove l'accesso sia subordinato al controllo con macchinari radiogeni o rilevatori di metalli o all'identificazione personale (ad esempio tribunali ed uffici giudiziari in genere); • siti dove ci sia giacenza di valori significativi o merci di valore asportabili (ad esempio musei, pinacoteche, mostre se contenenti opere di alto valore artistico ed economico)*".

L'attività oggetto della procedura d'appalto in corso, al pari della attività attualmente svolta in appalto presso le Gallerie degli Uffizi tramite personale non in possesso della qualifica di guardia particolare giurata, si caratterizza per essere svolta presso siti con speciali esigenze di sicurezza ai sensi dell'articolo 256 bis comma 3 del Regolamento per l'esecuzione del TULPS e del D.M. 1 dicembre 2010 n. 269 in relazione a due distinti e convergenti profili: (i) **siti dove il committente ha ritenuto di subordinare l'accesso al controllo da eseguirsi con macchinari radiogeni;** (ii) **siti museali, ove vi è giacenza di "merci di valore asportabili"**. Come tale, l'attività deve essere affidata, *ex lege*, alla **vigilanza delle guardie particolari giurate e non a personale non in possesso di tale qualifica.**

Il fatto che attualmente detta attività sia svolta in appalto da personale privo della qualifica di guardia particolare giurata integra un illecito in corso. Il fatto che la gara prefiguri la prosecuzione della medesima attività senza riservarne lo svolgimento alle guardie particolari giurate prefigura analogo illecito. Illecito che si ritiene debba cessare e non essere reiterato.

4. Prosegue la comunicazione a firma del Direttore delle Gallerie degli Uffizi: "*si ribadisce che l'utilizzo degli apparati radiogeni installati presso gli accessi ai Musei delle Gallerie degli Uffizi (art. 5.3 del Capitolato Speciale d'Appalto), non risulta essere riservato alle imprese in possesso della licenza prefettizia e non è da svolgersi esclusivamente con dipendenti muniti di decreto di nomina a GPG*".



Le affermazioni riportate si scontrano frontalmente con il dato normativo riprodotto al precedente punto 3. Contrariamente a quanto affermato da codesto organo periferico del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, devono, obbligatoriamente e in assenza di legittime alternative (punto 3.b.1, Allegato D, D.M. 269/2010), essere affidati alla vigilanza delle guardie particolari giurate sia i siti museali, sia i siti l'accesso ai quali sia subordinato al controllo con macchinari radiogeni o rilevatori di metalli. Il dato normativo è esplicito, non lascia spazio ad ambiguità, è ormai risalente ad un decennio fa, sì che non può neppure ipotizzarsi una sua non conoscenza in ragione della novità.

5. Si legge ancora nella comunicazione a firma del Direttore delle Gallerie degli Uffizi: *"peraltro, nessuna preclusione è prevista da questa Amministrazione nel consentire a tutti gli operatori economici interessati di partecipare alla procedura di gara in argomento, fermo restando il rispetto delle condizioni di gara indicate nel disciplinare"*.

È esattamente questo il principale vizio di legittimità che affligge la procedura di gara in esame. La possibilità di partecipare alla gara per l'affidamento in appalto di servizi di vigilanza privata deve essere limitata, ai sensi dell'articolo 83 comma 1 lettera a) del Codice dei Contratti, agli operatori economici in possesso dei requisiti di idoneità professionale normativamente previsti, ovvero la titolarità di licenza ai sensi dell'articolo 134 TULPS. Il non avere limitato la partecipazione alla gara agli Istituti di Vigilanza integra vizio di legittimità, per violazione di legge, della procedura di gara.

6. Prosegue la comunicazione 22 luglio 2020: *"Si evidenzia, in ogni caso che, secondo la CGCE (Causa Telaustria, paragrafo 62 e causa Parking Brixen, paragrafo 49), i principi di uguaglianza di (parità di; n.d.e.) trattamento e di non discriminazione comportano un obbligo di trasparenza che consiste nel garantire, in favore di ogni potenziale offerente, un adeguato livello di pubblicità che consenta l'apertura del mercato alla concorrenza"*.

Pare alle associazioni esponenti che la necessaria previsione, nella lex specialis, di un requisito di idoneità professionale obbligatorio ex lege, riguardante la titolarità di una licenza ex articolo 134 TULPS, non soltanto non integri alcuna lesione alla pubblicità e all'apertura al mercato, ma sia lo strumento per tutelare la concorrenza e i mercati. Il fatto che determinate attività siano riservate ad operatori economici in possesso di specifiche autorizzazioni non è frutto di un capriccio del legislatore, ma deriva della necessità di



garantire che attività delicatissime, quali la vigilanza, siano svolte da operatori qualificati, in grado di offrire le necessarie garanzie qualitative e di affidabilità.

7. Chiosa conclusivamente il Direttore delle Gallerie degli Uffici: *"in ossequio al principio di concorrenza e massima partecipazione che deve informare la partecipazione alle procedure di scelta del contraente previsto, tra gli altri, nell'art.30, comma 1, del D. Lgs. 50/2016, oltre che nelle direttive comunitarie n. 24/2014 e 25/2014, ogni operatore economico può partecipare alla gara di cui trattasi e, qualora non possedesse tutti i requisiti richiesti, può legittimamente utilizzare tutti gli strumenti messi a disposizione dell'ordinamento giuridico e dal Codice dei Contratti tra cui la possibilità di costituirsi in Raggruppamenti Temporanei di imprese, utilizzare l'istituto dell'avvalimento secondo quanto previsto dall'art.89 del D. Lgs. 50/2016 o richiedere il subappalto nei limiti del 40% di cui al comma 2, dell'art.105 dello stesso decreto"*.

Il nesso tra quanto comunicato e la questione posta dalle associazioni esponenti non è percepibile. E' l'assenza, nella lex specialis della gara che qui occupa, di un criterio di selezione normativamente imprescindibile (il requisito di idoneità professionale integrato dal possesso della licenza ex articolo 134 TULPS) a violare i principi di concorrenza e di corretta apertura al mercato, non il contrario, poiché quell'assenza consente ad operatori economici, privi dei requisiti autorizzativi e di professionalità necessari, di esercitare abusivamente una attività che è loro normativamente preclusa.

8. Corre altresì rilevare che, fermo quanto sopra esplicitato, l'attuale condizione di servizio nonché quella proposta nel capitolato, determinano la fattispecie penale di cui all'art. 140 del Tulps. L'esercizio abusivo di attività di vigilanza pone a carico dei contravventori la sanzione penale dell'arresto fino a due anni e l'ammenda da 206 a 619 euro.

In ragione delle plurime violazioni di legge immanenti alla lex specialis di gara si reitera la richiesta di annullamento d'ufficio in autotutela degli atti della procedura aperta di cui all'oggetto e di una loro emenda alla luce della necessità di affidare il servizio oggetto del futuro contratto a guardie particolari giurate e ad Istituti di Vigilanza privata autorizzati ai sensi dell'articolo 134 TULPS.

Le Associazioni esponenti chiedono altresì a codesto Ministero dell'Interno e a codesta Autorità Nazionale Anticorruzione, in applicazione del principio di leale collaborazione tra Amministrazioni, di voler esprimere all'organo periferico del MIBACT il proprio opinamento in



merito alle questioni trattate, fornendo un contributo alla focalizzazione della questione incomparabilmente più autorevole di quanto possa essere quello proposto dalle associazioni esponenti.

In fede.

A.N.I.V.P. Associazione Nazionale Istituti di Vigilanza
Privata e Servizi Fiduciari di Sicurezza

(avv. Claudio Moro)

Legacoop Produzione & Servizi

(Carlo Zini)

U.N.I.V. Unione Nazionale Imprese di Vigilanza

(Luigi Gabriele)