



FEDERAZIONI NAZIONALI LAVORATORI COMMERCIO TURISMO E SERVIZI

Segreterie Nazionali

Roma, 29 gennaio 2021

Prot.n. P/2475/2021/3.3/gp

Oggetto: Settore Vigilanza Privata e servizi Fiduciari: memoria vertenza

On. Debora Serracchiani
Presidente della XI Commissione
Lavoro pubblico e privato
Camera dei Deputati

Gentile Onorevole,

a seguito del nostro recente incontro in cui abbiamo posto alla Sua cortese attenzione le problematiche che stanno interessando il settore della vigilanza privata, Le inviamo questa nota riassuntiva che fotografa lo stato dell'arte dal punto di vista normativo, ivi compresa la disciplina degli appalti, e contrattuale a seguito del nostro recente incontro in cui abbiamo posto alla Sua cortese attenzione le problematiche che stanno interessando il settore della vigilanza privata, Le inviamo questa nota riassuntiva che fotografa lo stato dell'arte dal punto di vista normativo, ivi compresa la disciplina degli appalti, e contrattuale. È opportuno evidenziare in premessa che, nel corso degli anni, l'intreccio tra norme ordinarie, disciplina degli appalti e contratti nazionali di lavoro ha prodotto un quadro giuridico frastagliato e, per taluni aspetti contraddittorio, con un esito paradossale: ha determinato un vuoto regolatorio di fatto, consentendo alle imprese la più ampia discrezionalità sul rispetto delle norme.

Ordinamento e mercato della vigilanza privata

Il settore della vigilanza privata è tuttora disciplinato dal Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS), integrato dalle modifiche intervenute tra il 2008 e il 2010, e in particolare dal D.M. n. 269/2010 che definisce le attività alle quali possono essere destinate le Guardie Particolari Giurate (GPG) e, per sottrazione, quelle attribuibili al personale di sicurezza non decretato. È bene precisare che anche le attività di *stewarding* per gli stadi e del personale impiegato in occasione di eventi e spettacoli (c.d. *buttafuori*) sono state normate attraverso decreti ministeriali del Ministero dell'Interno.

La normativa vigente stabilisce che la Guardia Particolare Giurata è un "incaricato di un pubblico servizio" (L. n. 101/2008) cui è affidata la "custodia e vigilanza dei beni mobili ed immobili", sebbene il suo impiego per "la sicurezza negli aeroporti, nei porti, nelle stazioni ferroviarie, nelle stazioni delle metropolitane e negli altri luoghi pubblici o aperti al pubblico" e "presso tribunali ed altri edifici pubblici, installazioni militari, centri direzionali, industriali o commerciali" (R.D. n. 635/1940 modificato dal DPR n.

153/2008) ne configuri un ruolo che è integrativo dei compiti delle Forze dell'Ordine per la sicurezza pubblica.

Uno dei punti critici dell'attuale normativa è che la distinzione tra le attività attribuite alle Guardie Particolari Giurate e quelle demandate al personale di sicurezza "non decretato" si basa su un'operazione logica di sottrazione: le prime sono definite dalla norma, mentre le seconde non lo sono e vengono generalmente qualificate con il termine di "portierato" (termine assolutamente inadeguato, infatti, in sede di rinnovo del CCNL, abbiamo concordato la nuova dizione "servizi di sicurezza"). Questo vuoto definitorio ha alimentato interpretazioni distorsive, anche in numerosi bandi di gara: se il riferimento è la figura del "portiere", in via di principio esistono diversi CCNL che la contemplano. È evidente che non si sta parlando della stessa funzione e che il corretto riferimento dovrebbe essere il contenuto dell'attività svolta e la sua corrispondenza con l'oggetto sociale dell'impresa cui è consentito concorrere alla gara.

La Circolare del 23.04.2019 del Capo della Polizia (Prefetto Gabrielli) testimonia l'esigenza di un chiarimento normativo e, nel frattempo, sollecita l'attività di controllo da parte delle Prefetture. Pur apprezzando questo intervento, si deve rimarcare che l'azione delle Prefetture è generalmente passiva e non si registrano interventi atti a chiarire preventivamente quali attività presenti nel territorio possano ricadere in un ambito o nell'altro. Cosicché, l'unico rimedio è l'azione ex post all'assegnazione dell'appalto, che in ogni caso è tardiva.

Quanto alle imprese che operano nel settore, si è assistito in questi ultimi anni ad un forte deterioramento della situazione. Molte aziende sono entrate in crisi (nei casi più critici ricorrendo alle procedure concorsuali), anche se il numero delle imprese attive rimane rilevante (580 aziende censite dal Ministero dell'Interno al 28.02.2019), con poche imprese a dimensione nazionale e con capitalizzazione adeguata. Al momento è assente la presenza di imprese a controllo straniero, salvo l'ingresso di un paio di Fondi di investimento nel capitale sociale di alcuni istituti di vigilanza. Il possesso di determinati requisiti è stato stabilito con il D.M. n. 115/2014 che ha previsto una lunghissima fase di adeguamento e un meccanismo di autocertificazione. Ciononostante, il Ministero dell'Interno ha rilevato una quota pari al 20% di imprese non ancora regolarizzate. Si impone, dunque, una scelta decisa in proposito, pur nella consapevolezza degli impatti occupazionali che ne potrebbero derivare.

È però ineludibile un'azione che porti il mercato italiano della vigilanza a standard minimi indispensabili sotto il profilo dei requisiti necessari allo svolgimento di un'attività così delicata per la sicurezza pubblica e l'incolumità dei cittadini. L'obiettivo di un provvedimento legislativo ad hoc resta sicuramente importante, dopo decenni di discussioni senza approdo, quantomeno per una razionalizzazione delle norme esistenti e per un loro adeguamento al nuovo contesto del mercato.

Norme e consuetudini nelle gare d'appalto

Per quanto concerne i bandi di gara e i capitoli d'appalto, il vigente Codice degli appalti pubblici ha affermato con chiarezza il principio della clausola sociale per garantire la tutela occupazionale e l'applicazione dei contratti collettivi nazionali sottoscritti dalle associazioni datoriali e dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative nel settore. Purtroppo, la coerenza non pare contraddistinguere il rapporto tra il legislatore, la magistratura amministrativa e l'ANAC: questi ultimi due soggetti, infatti, esprimono ripetutamente pronunciamenti che contraddicono la volontà politica, ridimensionando la funzione della clausola sociale a elemento subordinato alla libera concorrenza.

A nostro modo di vedere, il principio dell'offerta "congrua" è la questione principale. Posto che le tabelle sul costo del lavoro del Ministero del Lavoro (auspicabilmente derivanti dai CCNL sottoscritti dalle parti sociali in possesso di rappresentatività) devono costituire almeno un riferimento (in passato era un vincolo), è inammissibile che gare indette dalla Pubblica Amministrazione siano basate su prezzi risibili o

persino inferiori alle suddette tabelle. Il costo del lavoro fissato nelle tabelle, infatti, è pari a circa 19 euro per una GPG di 4° livello e a 12 euro per un addetto ai “servizi fiduciari”.

È appena il caso di far notare, a titolo esemplificativo, che Aeroporti di Roma ha assegnato nel 2018 i servizi di GPG e “servizi fiduciari”, rispettivamente, per 16,41 e 10,95 euro; La Procura della Repubblica di Pistoia nello stesso anno ha aggiudicato il servizio di GPG a 16,05 euro; gli Uffici Giudiziari di Milano nel 2018 hanno bandito una gara per il servizio di con una base d’asta di 21,52 euro.

Le imprese del settore, pur di mantenere quote di mercato, partecipano con pesanti contrazioni dei margini che “scaricano” sulla regolarità contrattuale dei rapporti di lavoro, sul contenimento degli organici e su un aumento della flessibilità, quali unici strumenti per recuperare parte della perdita.

Situazione della contrattazione collettiva

La situazione è simile a quella di altri comparti del Terziario, con una proliferazione di contratti collettivi sottoscritti da varie organizzazioni sindacali prive di adeguata rappresentatività. È bene considerare che nella vigilanza privata si registra un elevato tasso di adesione da parte dei lavoratori, adesione che si rivolge tradizionalmente alle organizzazioni più rappresentative, nella fattispecie: Filcams Cgil, Fisascat Cisl, Uiltucs, e Ugl. Queste hanno sempre sottoscritto i CCNL che, pur nella loro distinzione, si caratterizzano per contenuti normativi e salariali equivalenti. Al contempo, questi CCNL vedono l’adesione di sei associazioni datoriali collegate a tre centrali confederali dei datori di lavoro (Confindustria, Confcommercio e Cooperazione). Anche per queste ragioni, il dumping contrattuale creato da altri CCNL (es. Confsal, Sinalv-Cisal, Confintesa) produce un danno rilevante sia sotto il profilo normativo che salariale.

Le trattative per il rinnovo del CCNL 2013 (scaduto il 31.12.2015) sono state avviate nel giugno 2016. Il confronto è tradizionalmente difficile anche per l’eterogeneità della controparte che fatica a presentarsi con posizioni di sintesi.

Il nostro obiettivo è di arrivare ad un CCNL del comparto sicurezza che riguardi tutte le attività previste a norma di legge: vigilanza privata con l’ausilio di Guardie Particolari Giurate, servizi di sicurezza con personale “non decretato”, *stewarding* per gli stadi e personale per eventi e spettacoli (“buttafuori”). Le organizzazioni sindacali hanno costantemente lavorato nel merito dei singoli temi, presentando testi scritti su relazioni e diritti sindacali, contrattazione integrativa, previdenza e assistenza sanitaria integrative, classificazione, orario di lavoro, cambio d’appalto, salute e sicurezza sul lavoro. Si è anche discusso di mercato del lavoro.

Le associazioni datoriali hanno assunto per un lungo tratto del negoziato un atteggiamento dilatorio e solo nell’ultimo anno siamo riusciti ad ottenere un confronto più concreto, dal quale però non è sortito alcun risultato. Al contrario, l’irrigidimento su talune posizioni che sembravano vicine alla soluzione (es. cambio d’appalto) ha fatto precipitare nuovamente la situazione. Ad oggi i lavoratori hanno scioperato per un totale di sei giorni (4 aprile 2018, 1° e 2 febbraio 2019, 1° e 2 agosto 2019, 24 dicembre 2020).

Tutti i nostri tentativi di addivenire ad un accordo teso a riformare e rinnovare le condizioni contrattuali di migliaia di lavoratori e lavoratrici impiegate in un settore strategico per la tutela della sicurezza privata e pubblica si sono scontrati con la netta ritrosia delle associazioni datoriali, il cui unico obiettivo è la conservazione e, persino, il peggioramento delle norme del rapporto di lavoro con la negazione di qualunque riconoscimento salariale. Tutto ciò in un momento drammatico per il Paese che meriterebbe ben altra attenzione alla solidarietà che è alla base del vivere civile.

Gentile Onorevole,

durante questi mesi di emergenza sanitaria, la vigilanza privata è stata chiamata ad un impegno straordinario per consentire ai cittadini e alle imprese di affrontare una situazione per tutti inedita: migliaia di lavoratori e lavoratrici hanno operato continuativamente, oltre che nella loro normale attività, anche per collaborare con Enti Pubblici ed Imprese private nella gestione delle procedure di sicurezza e regolare l'accesso delle persone nei luoghi pubblici e privati. Uno sforzo realizzato spesso in condizioni di precaria sicurezza del proprio lavoro e con inasprimento del già gravoso impegno quotidiano, senza riconoscimento alcuno.

Riteniamo che, anche con il Suo fattivo contributo dentro la più alta Istituzione del paese, a questa categoria di lavoratori possa essere riconosciuta la dignità e la gratitudine che sempre dovrebbe essere dovuta a chi, ogni giorno e con grande sacrificio, assicura ai cittadini, alle imprese e alle istituzioni del nostro paese il bene più importante e prezioso: la sicurezza.

Cordialmente.

Sandro Pagaria
Filcams Cgil

Aurora Blanca
Fisascat Cisl

Stefano Franzoni
Uiltucs Uil