

Roma, 8 maggio 2017

Spett.le **Ministero dell'Interno**
Dipartimento della Pubblica Sicurezza
Ufficio per l'Amministrazione Generale
Ufficio per gli Affari della Polizia
Amministrativa e Sociale

PEC: gabinetto.ministro@pec.interno.it

Quesito inerente la allocazione, da parte di Istituti di Vigilanza operanti in ambito territoriale 4 o in ambito territoriale 5, della Centrale Operativa certificata EN 50518

1

Alcuni Istituti di Vigilanza associati si sono rivolti alla scrivente associazione formulando richieste di chiarimenti in ordine alla corretta allocazione, all'interno dell'ambito territoriale nel quale sono autorizzati ad operare, delle Centrali Operative a norma EN 50518, Centrali Operative obbligatoriamente presenti nella struttura organizzativa degli Istituti operanti in ambito territoriale 4 o in ambito territoriale 5.

Le richieste di chiarimenti, aventi valenza generale, trovano contingente occasione in alcune convergenti interpretazioni prospettate, in sede di accesso ispettivo, dai funzionari del Ministero dello Sviluppo Economico, interpretazioni articolate sul testo della Circolare 3 giugno 2015 n. 8359 emanata da codesto Ministero nell'immediatezza dell'entrata in vigore del D.M. 25 febbraio 2015 n. 56. E' opportuno ripercorrere brevemente l'evoluzione della disciplina normativa, al fine di meglio chiarire i dubbi prospettati dagli associati in merito ai quali questa associazione chiede l'ausilio del magistero di codesta Amministrazione.

Come noto, il D.M. 269/2010, all'Allegato A, ha dettato, tra il resto, la disciplina della struttura organizzativa degli Istituti di Vigilanza, prevedendo, per quanto qui di più diretto interesse, un livello crescente di dotazioni minime per quanto attiene Centro di Comunicazioni e Centrale Operativa. La norma di cui all'Allegato A, comma 4, punto 4.1 capoversi 4.1.1 e 4.1.2, prevedeva sul punto quanto segue: *“4.1 Avere una struttura organizzativa, di gruppo e di impresa, coerente e funzionale all'attività che si intende svolgere ed ai livelli dimensionali ed agli ambiti territoriali nei quali si intende operare, comprendente almeno: 4.1.1 una sede operativa, avente impianti tecnici, tecnologici e di sicurezza, a norma della legge 5 maggio 1990, nr. 46, e del D.M. 22 gennaio 2008, nr. 37, per le attività e gli adempimenti di cui all'articolo 135 del TULPS; 4.1.2 ... • una centrale operativa a norma UNI 11068:2005 «Centrali di telesorveglianza – caratteristiche procedurali, strutturali e di controllo» e successivi aggiornamenti ed eventuali successive modifiche o integrazioni, presidiata sulle 24 ore da guardie giurate per la vigilanza di cui all'art. 2 classi A, B, D ed E svolta nell'ambito territoriale di cui al punto «c» n. 4”; • un'ulteriore centrale a norma UNI 11068:2005 «Centrali di telesorveglianza – caratteristiche procedurali, strutturali e di controllo» ed eventuali successive modifiche o integrazioni, o ulteriori una o più centrali di cui all'Allegato E, tipologia C, che possano operare in back up tra loro, presidiata sulle 24 ore da guardie giurate per la vigilanza di cui all'art. 2 classi A, B, D ed E svolta nell'ambito territoriale di cui al punto «c» n. 5 ...”.*

La norma, come è agevole rilevare, non poneva alcun necessario collegamento tra la Sede Operativa principale dell'Istituto di Vigilanza, e la (o le) Centrale(i) a norma UNI 11068:2005, nel senso che quest'ultima, in quanto dotazione necessaria degli Istituti di maggiori dimensioni, ben poteva essere allocata (secondo le scelte e le strategie imprenditoriali di ciascun Istituto) in un territorio provinciale diverso rispetto a quello nel quale l'Istituto aveva insediato la propria Sede Operativa principale, al servizio della quale poteva essere allestita una Centrale Operativa comunque adeguata alla qualità e quantità dei servizi erogati, ma con caratteristiche diverse rispetto a quelle previste dalla norma UNI 11068:2005. Gli Istituti di Vigilanza, nel percorso che ha condotto all'unificazione delle licenze e all'adeguamento delle caratteristiche e dei requisiti di

ciascun Istituto alle disposizioni del D.M. 269/2010, hanno investito risorse nella articolazione della struttura organizzativa secondo le migliori funzionalità imprenditoriali nel rispetto delle prescrizioni del D.M. e, dunque, molti di loro allocando le Centrali Operative a norma UNI ove tecnicamente per essi più opportuno e in assenza di qualsivoglia vincolo di allocazione territoriale all'interno dell'ambito di competenza. Scelte confermate poi, in sede di verifica, da parte degli organi periferici di codesto Ministero.

3

Con l'entrata in vigore del D.M. 25 febbraio 2015 n. 56 e delle modifiche da questo apportate (anche) all'Allegato A al D.M. 269/2016, la situazione, sotto questo profilo, pare non essere modificata. Recita l'Allegato A, comma 4 punto 4.1 capoversi 4.1.1 e 4.1.2, nel testo attualmente vigente: "*4.1 Avere una struttura organizzativa, di gruppo e di impresa, coerente e funzionale all'attività che si intende svolgere ed ai livelli dimensionali ed agli ambiti territoriali nei quali si intende operare, comprendente almeno: 4.1.1 una sede operativa, avente impianti tecnici, tecnologici e di sicurezza, a norma della legge 5 maggio 1990, nr. 46, e del D.M. 22 gennaio 2008, nr. 37, per le attività e gli adempimenti di cui all'articolo 135 del TULPS e un centro di comunicazioni/centrale operativa avente le caratteristiche di cui al successivo punto 4.1.2 verificato dal competente Ispettorato regionale del Ministero dello sviluppo economico; 4.1.2 ... • una centrale operativa a norma EN 50518 ... per la vigilanza di cui all'art. 2 classi A, B, D ed E svolta nell'ambito territoriale di cui al punto «c» n. 4; • un'ulteriore centrale a norma EN 50518 ... per la vigilanza di cui all'art. 2 classi A, B, D ed E svolta nell'ambito territoriale di cui al punto «c» n. 5 ...*".

In disparte il riferimento alla più recente norma EN 50518 in luogo della precedente UNI 11068:2005, la modifica più significativa attiene il capoverso 4.1.1.

In precedenza, detto capoverso ospitava esclusivamente la disciplina inerente la Sede Operativa, mentre la norma attualmente vigente crea un nesso lessicale, sintattico, di contiguità fisica tra la locuzione (identica alla previgente) che disciplina la Sede Operativa e una nuova locuzione che conferma la necessità di un Centro di Comunicazioni/Centrale Operativa "*avente le caratteristiche di cui al successivo punto 4.1.2 verificate dal competente Ispettorato Regionale del MISE*".

La norma esplicita, in modo senz'altro più chiaro, logico e ordinato rispetto alla disciplina previgente, che sono elementi necessari della struttura organizzativa di ciascun Istituto (punto 4.1.1) sia una Sede Operativa che una Centrale Operativa (o un Centro di Comunicazioni), rinviando al punto 4.1.2 esclusivamente per la descrizione delle caratteristiche tecniche delle Centrali.

In precedenza, il punto 4.1.2 assolveva ad una duplice funzione: prescrivere (induttivamente, posto che non vi era alcuna esplicitazione in tal senso) la Centrale Operativa come elemento necessario della struttura organizzativa degli Istituti accanto alla Sede Operativa (che però trovava esplicitazione della propria necessità al punto 4.1.1); prescrivere le caratteristiche tecniche del Centro di Comunicazioni e delle Centrali Operative. La norma vigente porta all'interno del solo comma 4.1.1 l'individuazione degli elementi organizzativi necessari e mantiene al comma 4.1.2 le sole prescrizioni inerenti le caratteristiche tecniche dei Centri di Comunicazione/Centrali Operative.

Tutto molto più chiaro e organicamente strutturato.

4

La creazione, all'interno del punto 4.1.1, del nesso lessicale di cui si è detto sopra sub 3 non pare evidenziare mai, per contro, la necessità di una coincidenza della allocazione territoriale dei due elementi minimi necessari della struttura organizzativa (Sede Operativa; Centrale Operativa con determinate caratteristiche tecniche).

Si analizzino le singole locuzioni e i loro nessi sintattici, muovendo dalla locuzione reggente, contenuta nel punto 4.1. Questa prevede che l'Istituto debba avere una struttura organizzativa coerente con le prescrizioni normative che ne regolano attività, livelli dimensionali e ambiti territoriali, struttura che deve comprendere al proprio interno una serie di elementi costitutivi necessari (*“comprendente almeno”*). La norma non prescrive nulla in ordine alla allocazione territoriale dei singoli elementi costitutivi. Si tratta di elementi entrambi imprescindibili, ma non necessariamente ricompresi all'interno di un ambito territoriale definito (che non sia quello di competenza dell'Istituto), men che meno definito con riferimento al territorio provinciale.

Il successivo capoverso 4.1.1 declina quanto previsto dal punto 4.1 e, come visto, unisce, all'interno del medesimo capoverso, sia la necessaria dotazione di una Sede Operativa (la Sede Operativa principale), sia la necessaria dotazione di un Centro Comunicazioni/Centrale Operativa, con le caratteristiche, questi, di cui al successivo capoverso 4.1.2.

La norma non prescrive, in alcuna sua parte, che la Centrale Operativa con le caratteristiche di cui al successivo punto 4.1.2 (e, dunque, a norma EN 50518) debba essere allocata in contiguità o comunque all'interno dello stesso territorio provinciale rispetto alla Sede Operativa (e, dunque alla Sede Operativa principale per un Istituto di ambito 4 o 5).

Le due locuzioni che si occupano l'una della Sede Operativa, l'altra della Centrale Operativa sono unite dalla congiunzione "e", in assenza di qualsivoglia previsione che suggerisca necessaria contiguità o identità di allocazione territoriale.

Dette contiguità o identità di allocazione territoriale potrebbero essere evocate soltanto da una diversa costruzione sintattica, ove alla congiunzione "e" che attualmente si legge nella norma fosse sostituita la preposizione "con".

Questo il testo che ne risulterebbe: *"una sede operativa avente impianti ecc... con un Centro Comunicazioni/Centrale Operativa avente le caratteristiche di cui al successivo punto 4.1.2 verificato ... ecc..."*.

Quest'ultimo, però, non è il dato normativo vigente, sì che, allo stato si ritiene sia pienamente aderente alla disciplina posta dal D.M. una lettura che confermi quella che, sulla base della originaria versione del D.M. 269/2010, era l'interpretazione pacifica, ovverosia che la Sede Operativa dell'Istituto (o la Sede Operativa Principale se l'Istituto è articolato su più sedi) e la Centrale Operativa (o le Centrali Operative) EN 50518 non devono essere necessariamente allocate nel medesimo territorio provinciale, ben essendo possibile che la Centrale Operativa EN 50518 si collochi al di fuori del territorio provinciale ove è ubicata la Sede Operativa Principale dell'Istituto, purché ovviamente all'interno dell'ambito territoriale 4 (o 5) sul quale è autorizzato ad operare l'Istituto.

Su questo assetto normativo è intervenuta la Circolare emanata da codesto Ministero dell'Interno in data 03 giugno 2015 prot. 557/PAS/U/008359/10089.D(1)REG.1, avente ad oggetto l'interpretazione da darsi al D.M. 25 febbraio 2015 n. 56. La Circolare, nell'occuparsi delle modifiche apportate ai punti 4.1.1 e 4.1.2 dell'Allegato A, recita: *“tra le modifiche recate dalla lett. e), relativamente all'Allegato A, si segnala quella del punto 4.1.2, volta a chiarire che la centrale operativa principale di un istituto di vigilanza deve insistere nella sede principale dello stesso, cioè dove è stata rilasciata la licenza”*.

Questo apporto, nel fare riferimento alla *“centrale operativa principale”*, nozione che non è ripresa dal D.M. 269/2010, e nell'indicare come necessaria l'allocazione di questa sul medesimo territorio provinciale ove è ubicata la Sede Operativa Principale (*“... deve insistere nella sede principale dello stesso, cioè dove è stata rilasciata la licenza”*) è stato interpretato in più occasioni, come detto, in particolare da alcuni funzionari del MISE, come evocativo di un obbligo di adeguare la Centrale Operativa al servizio della Sede Operativa Principale alla norma EN 50518. Il percorso logico che da quella premessa conduce a queste conclusioni, può essere così portato a sintesi:

- 5.1** la Circolare rinviene nella disposizione di cui al punto 4.1.2 dell'Allegato A al D.M. 269/2010, nel suo testo vigente, il presupposto di un vincolo allocativo della *“Centrale Operativa Principale”* nel territorio sul quale insiste la Sede Operativa Principale;
- 5.2** il punto 4.1.2 disciplina le caratteristiche delle Centrali operative disponendo che gli Istituti operanti in ambito 4 o in ambito 5 siano dotati, rispettivamente, o di una o di due Centrali Operative a norma EN 50518;
- 5.3** ne consegue che la Centrale Operativa Principale, è quella che trova disciplina nel punto 4.1.2 e, dunque, per gli Istituti che operano in ambito 4 o in ambito 5 è la Centrale Operativa (o una delle Centrali Operative) a norma EN 50518;
- 5.4** ne consegue, ulteriormente, che sul territorio ove insiste la Sede Operativa Principale, deve essere ubicata la Centrale Operativa (o una delle centrali operative) a norma EN 50518.

La inferenza logica ha una sua intrinseca coerenza, ma ingenera importanti dubbi in ordine alla sua effettiva rispondenza sia alla volontà del legislatore, sia alla lettera della disciplina normativa vigente.

L'interpretazione, inoltre, se ritenuta corretta, avrebbe impatti di considerevole entità sulla struttura organizzativa consolidata di molti tra i principali Istituti, anche di quelli che maggiormente hanno lavorato e investito per un puntuale adeguamento alla disciplina del D.M. 269/2010, e ciò in assenza di una individuabile ragione tecnica che la sorregga.

6

Se si esamina il testo della Circolare, si nota innanzitutto che il richiamo al punto 4.1.2 dell'Allegato A al D.M. 269/2010, con ogni probabilità, è frutto di un refuso, posto che la lettura del testo normativo, anche in uno con la locuzione reggente del punto 4.1 (*“4.1 Avere una struttura organizzativa, di gruppo e di impresa, coerente e funzionale all'attività che si intende svolgere ed ai livelli dimensionali ed agli ambiti territoriali nei quali si intende operare, comprendente almeno ... 4.1.2 ... • un centro di comunicazioni, presidiato da guardie giurate per tutto il tempo di effettuazione dei servizi, con le caratteristiche di cui all'Allegato E, tipologia A, per la vigilanza di cui all'art. 2 classe A, svolta nell'ambito territoriale di cui al punto «c» n. 1 e 2; • una centrale operativa, avente le caratteristiche di cui all'Allegato E, tipologia B, presidiata da guardie giurate per tutto il tempo di effettuazione dei servizi, per la vigilanza di cui all'art. 2 classi A, B, D ed E svolta nell'ambito territoriale di cui al punto «c» n. 1, 2; • una centrale operativa, avente le caratteristiche di cui all'Allegato E tipologia C, presidiata sulle 24 ore da guardie giurate, per la vigilanza di cui all'art. 2 classi A, B, D ed E svolta nell'ambito territoriale di cui al punto «c» n. 3; • una centrale operativa a norma EN 50518 «Centro di monitoraggio e di ricezione allarme. Parte 1 - Requisiti per il posizionamento e la costruzione»; Parte 2 - Prescrizioni tecniche; Parte 3 «Procedure e requisiti per il funzionamento» e successivi aggiornamenti ed eventuali successive modifiche o integrazioni, presidiata sulle 24 ore da guardie giurate per la vigilanza di cui all'art. 2 classi A, B, D ed E svolta nell'ambito territoriale di cui al punto «c» n. 4; • un'ulteriore centrale a norma EN 50518 «Centro di monitoraggio e di ricezione allarme. Parte 1 - Requisiti per il posizionamento e la costruzione»; Parte 2 - Prescrizioni tecniche; Parte 3 «Procedure e requisiti per il funzionamento» ed*

eventuali successive modifiche o integrazioni, o ulteriori una o più centrali di cui all'Allegato E, tipologia C, che possano operare in back up tra loro, presidiata sulle 24 ore da guardie giurate per la vigilanza di cui all'art. 2 classi A, B, D ed E svolta nell'ambito territoriale di cui al punto «c» n. 5»), non consente di reperire alcun riferimento alla Sede Operativa Principale e, di conseguenza, rende inintelligibile la ragione in forza della quale quella norma dovrebbe imporre una identità di allocazione territoriale tra Sede Operativa Principale e Centrale Operativa Principale.

7

E' possibile che la Circolare intendesse fare riferimento, anziché al punto 4.1.2, al punto 4.1.1 (*“4.1.1 una sede operativa, avente impianti tecnici, tecnologici e sicurezza, a norma della legge 5 maggio 1990, nr. 46, e del D.M. 22 gennaio 2008, nr. 37, per le attività e gli adempimenti di cui all'articolo 135 del TULPS e un centro di comunicazioni/centrale operativa avente le caratteristiche di cui al successivo punto 4.1.2 verificato dal competente Ispettorato regionale del Ministero della sviluppo economico”*).

La disposizione, come si è visto sopra al paragrafo 4, considera sia la Sede Operativa che la Centrale Operativa, nulla dice in merito alla rispettiva allocazione territoriale e non prescrive in alcun modo che la Centrale Operativa con le caratteristiche di cui al punto 4.1.2 debba necessariamente insistere sul medesimo territorio provinciale ove insiste la Sede Operativa.

Di conseguenza, anche nel caso si volesse leggere il richiamo al punto 4.1.2 contenuto nella Circolare più correttamente riferito al punto 4.1.1 dell'Allegato A, permarrrebbe comunque una forte incertezza ermeneutica in ordine alla condotta da tenersi da parte degli Istituti, poiché la drastica indicazione contenuta nella Circolare pare non trovare un immediato o comunque convincente presupposto nel testo del Decreto Ministeriale. In ogni caso, l'analisi della disciplina normativa non offre presupposti per una identificazione della Centrale Operativa a norma EN 50518 con la nozione di Centrale Operativa Principale proposta dal testo della Circolare.

Si comprende pertanto la grave preoccupazione degli Istituti associati, animata dalla precisa volontà di operare nel pieno rispetto della disciplina normativa secondo la

declinazione fatta propria da codesto Ministero e, nel contempo (in considerazione delle modifiche strutturali e dei conseguenti ingenti investimenti che l'adesione all'assunto della necessaria allocazione sul medesimo territorio provinciale, per gli Istituti che operano in ambito 4 e in ambito 5, della Sede Operativa Principale e di una Centrale Operativa a norma EN 50518 comporterebbe, trattandosi di assunto che si porrebbe in discontinuità rispetto all'assetto normativo consolidato al quale gli Istituti hanno prestato adesione), portatori di un preciso dovere imprenditoriale di investire risorse in iniziative che siano effettivamente necessarie o utili per l'Istituto e la sua più corretta funzionalità.

8

A fronte delle difficoltà ermeneutiche e più direttamente operative sopra evidenziate, la scrivente associazione reputa necessario acquisire il parere di codesto Ministero dell'Interno in ordine agli evidenziati profili, e, a tal fine,

formula il seguente quesito.

Se gli Istituti di Vigilanza che operano in ambito territoriale 4 ovvero in ambito territoriale 5 siano tenuti o meno (e, in ipotesi di risposta affermativa, sulla base di quali disposizioni normative) ad allocare una Centrale Operativa a norma EN 50518 nel medesimo territorio provinciale ove è ubicata la Sede Operativa che l'Istituto ha individuato come Sede Operativa Principale, fermo restando che alla Sede Operativa principale dell'Istituto di Vigilanza deve sempre essere associata una Centrale Operativa adeguata, coerente e funzionale ai servizi e alle attività che presso detta Sede Principale vengono svolti.

Con osservanza.

Le scriventi Associazioni