

Rapporto di maggioranza

numero

7423 R1

data

24 aprile 2018

Dipartimento

DFE / DI / DSS / DT

Concerne

della Commissione della gestione e delle finanze sulla mozione 13 marzo 2017 presentata da Raoul Ghisletta e cofirmatari “Per l’internalizzazione dei servizi di sicurezza e di pulizia presso lo Stato”

(v. messaggio 27 settembre 2017 n. 7423)

1. LA MOZIONE

I mozionanti chiedono al Governo di internalizzare i servizi di sicurezza e di pulizia presso gli uffici e le strutture cantonali allo scopo di:

- **combattere i rischi** di infiltrazione, furti e fughe di informazioni che possono avvenire nel caso di ditte esterne operative presso gli uffici e le strutture dello Stato, ditte che impiegano sovente personale fluttuante e poco controllabile;
- **garantire condizioni di lavoro socialmente decenti**: salari adeguati, contenimento dei contratti su chiamata, copertura adeguata delle assicurazioni sociali, attuazione del principio costituzionale della parità dei sessi. “Si tratta di fare in modo che questi impieghi siano attrattivi per il personale residente in Ticino e contribuiscano a consolidare i redditi dei ceti medio bassi di questo Cantone” affermano i mozionanti.

2. LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato invita a ritenere evasa la mozione in quanto la collaborazione pubblico-privato in essere da anni in seno all’Amministrazione cantonale per quanto attiene alla sicurezza e alle pulizie non mettono in pericolo la sicurezza dell’Amministrazione (rischi di infiltrazione, furti e fughe di informazioni) e la garanzia di condizioni di lavoro adeguate e socialmente dignitose. Detta collaborazione, sostiene il Governo, permette inoltre un positivo e proficuo confronto, favorendo la condivisione di conoscenze specialistiche a tutto vantaggio del sistema misto (personale proprio e attraverso mandati esterni).

I servizi di sicurezza sono demandati, sulla base dei compiti istituzionalmente attribuiti, ai vari Dipartimenti (**infra 2.1**).

I servizi di pulizia presso gli stabili amministrativi/scolastici sono prevalentemente gestiti dal Dipartimento delle finanze e dell’economia (DFE) per il tramite la Sezione della logistica (SL) (**infra 2.2**).

2.1 Servizi di sicurezza

Servizi di sicurezza gestiti dal Dipartimento del territorio (DT)

Il DT impiega agenti di sicurezza soprattutto durante i cantieri di costruzione e di manutenzione stradale, per la conduzione del traffico laddove non sia opportuno l'utilizzo di semafori e limitatamente alle fasce d'orario nelle quali il traffico è più intenso: mattina, mezzogiorno e sera.

Proprio a causa della grande mole di prestazioni a orario spezzato, risulta indispensabile compensare l'attività degli agenti con ulteriori impieghi diurni nella stessa zona. Lo sfruttamento di queste sinergie, spesso garantite da attività su cantieri e altri oggetti di committenti privati, permette un notevole contenimento dei costi e il rispetto delle pause e delle condizioni di lavoro del personale tramite turni e cambi adeguati. In considerazione dell'ubicazione spesso discosta delle zone di lavoro, distribuite sull'intero territorio cantonale, della concentrazione delle attività costruttive in determinati periodi dell'anno, e dell'inevitabile concomitanza sia delle necessità, sia delle momentanee assenze di necessità di agenti, un servizio ottimale può essere garantito attualmente solo da un organico di almeno 100 persone, adeguatamente distribuite e coordinate con molti impieghi accessori, che permettano di compensare tempi di trasferta spesso non proporzionati ai tempi effettivi di prestazione.

Considerata l'ubicazione sempre più centralizzata delle infrastrutture cantonali che potrebbero offrire le poche occasioni di prestazioni compensatorie, l'assumere in proprio, istruire e attrezzare un tale contingente di collaboratori, comunque specializzati nella conduzione del traffico, a soli scopi interni, comporterebbe un onere finanziario difficilmente sostenibile.

La Divisione delle costruzioni assegna da anni queste prestazioni a privati tramite un concorso pubblico periodico che impone il rispetto del CCL di categoria e prevede condizioni d'impiego appositamente elaborate per l'attività stradale. La Divisione elabora specifici criteri di idoneità e di aggiudicazione per contrastare speculazioni da parte dei concorrenti.

Servizi di sicurezza gestiti dal Dipartimento della sanità e della socialità (DSS)

Il DSS, a seguito dell'emergenza alloggi per richiedenti l'asilo, dal 2012 è ricorso all'apertura di centri collettivi a carattere provvisorio con l'impiego di servizi di sicurezza per garantirne la sorveglianza e la gestione operativa 24h/24h. I compiti di sicurezza sono circoscritti all'interno del centro e nel perimetro circostante, finalizzati alla prevenzione di situazioni critiche garantendo il mantenimento dell'ordine. I servizi di sicurezza attivi nei centri collettivi, unitamente ai competenti servizi del DSS, collaborano in modo stretto con i servizi di polizia cantonale per la segnalazione di casistiche problematiche affinché i servizi preposti se ne facciano carico (Polizia, Magistratura, ...).

La struttura collettiva di Camorino nel corso del 2016 è passata da una gestione a carattere transitorio ad una di tipo continuativo. In questa struttura la gestione della sicurezza è stata affidata da febbraio 2017 alla ditta Securitas SA, mentre a partire dal 1.9.2017 la gestione operativa della struttura è stata ripresa da Croce Rossa.

Si segnala infine che il DSS in data 4.7.2017 ha pubblicato un bando di concorso per lo svolgimento di servizi di sorveglianza nel settore dell'asilo. La procedura è attualmente sospesa a causa di un ricorso sul bando.

Servizi di sicurezza gestiti dal Dipartimento delle istituzioni (DI)

Il DI ha assegnato mandati ad agenzie di sicurezza private in tre ambiti secondari, con l'obiettivo primario di perseguire l'efficienza e l'efficacia nell'impiego del proprio personale specialistico. Si tratta di compiti per i quali non si ravvisa oggi un pericolo accresciuto per

gli operatori e che non trattano dati (particolarmente) sensibili e per i quali, quindi, non vi è necessità di combattere particolari rischi.

Per tutti i mandati vale evidentemente il rispetto di tutte le normative applicabili, in particolare la legge sulle commesse pubbliche e la legge sulle attività private di investigazione e sorveglianza (Lapis; RL 1.4.3.1).

Il primo mandato è afferente al trasporto dei detenuti verso altri cantoni svizzeri, chiamato "Train Street", regolato dal contratto quadro del 14.04.2000 (contraenti il consorzio JAIL TRANSPORT SYSTEM, rappresentato dalle Ferrovie federali svizzere e dalla Securitas AG di Zurigo, che si occupa anche della fatturazione, e la Conferenza dei Capi Dipartimento di Giustizia e Polizia) inerente all'accordo amministrativo concernente la partecipazione finanziaria della Confederazione e dei Cantoni. Accordo rinnovato tramite il messaggio governativo n. 5633 del 15 marzo 2005 e il relativo Decreto legislativo del 30 maggio 2005.

Il secondo è attribuito alla ditta Rainbow SA che svolge la scorta dei trasporti speciali sulle strade cantonali e nazionali in territorio ticinese, conformemente alle norme dell'Associazione svizzera dei professionisti della strada e dei trasporti (VSS) e alla Legge sulla circolazione stradale del 19 dicembre 1958 (LCStr; RS 741.01), mediante i propri agenti di sicurezza privata debitamente istruiti ed equipaggiati. L'incarico le è stato affidato a contare dalla fine del 2015, dopo aver proceduto ad un concorso pubblico. Già in precedenza, a far tempo dal 2011, si era conferito alla ditta Rainbow SA di Bellinzona l'incarico per la messa a disposizione di agenti di sicurezza privata per la conduzione del traffico pesante sulla strada nazionale A2 nel territorio del Canton Ticino per il periodo 2012-2015.

Il terzo mandato è relativo al Servizio di sicurezza del Centro unico temporaneo per migranti in procedura di riammissione semplificata di Rancate. Dopo procedura libera (concorso che si è chiuso il 6 febbraio 2017 e assegnato dal Consiglio di Stato il 22 febbraio 2017), la ditta Securitas SA si era aggiudicata il mandato per il periodo marzo – ottobre 2017 e svolge le seguenti mansioni: messa a disposizione di agenti privati di sicurezza istruiti ed equipaggiati per la sorveglianza del Centro per migranti in procedura di riammissione semplificata di Rancate, l'assistenza e la gestione delle persone presenti nello stesso (garanzia dell'incolumità), la garanzia del primo intervento e dell'allerta in caso di avvenimenti particolari e dell'ordine, così come il coordinamento del lavoro degli operatori ivi presenti.

Alla luce delle chiare indicazioni enunciate nei singoli concorsi sono pure garantite delle condizioni di lavoro socialmente dignitose.

Servizi di sicurezza gestiti dal Dipartimento delle finanze e dell'economia (DFE)

Il DFE si occupa delle ronde di sicurezza per gli istituti scolastici tramite la Sezione della logistica.

Per quanto concerne la lotta ai rischi di infiltrazione, furti e fughe di informazioni, durante la procedura di concorso il committente verifica che l'offerente sia in possesso dell'autorizzazione quale impresa di sicurezza rilasciata dalla polizia cantonale, in accordo alla Legge sulle attività private di investigazione e di sorveglianza (Lapis).

All'offerente s'impone, fra l'altro, di impiegare personale con almeno 3 anni di esperienza e di fornire la lista dello stesso che deve corrispondere al contingente realmente impiegato sull'arco delle ore di servizio e per l'intera durata del mandato.

I servizi attualmente in vigore sono soprattutto serali/notturni/festivi e riguardano principalmente gli spazi esterni degli edifici. Solo in caso di constatazione di una possibile effrazione (ad esempio una porta aperta), il personale entra per verificare l'eventuale presenza di intrusi e provvede ad avvisare le persone di riferimento o la polizia.

Relativamente al tema della garanzia delle condizioni di lavoro, le ditte vengono sottoposte a varie verifiche. Innanzitutto vi è un controllo preliminare che verte sull'idoneità delle aziende attive nel settore al fine di escludere quelle che non forniscono sufficienti garanzie di affidabilità per una corretta esecuzione dei lavori. Vengono valutate struttura, organizzazione, dimensione, presenza sul territorio, referenze (dirette ed indirette) come pure il rispetto dei dettami imposti dalla Legge sulle commesse pubbliche (art. 39 RLCPubb/CIAP).

Allo scopo di garantire ulteriormente il rispetto delle condizioni di lavoro, precisiamo che il Contratto collettivo di lavoro (CCL) per il ramo dei servizi di sicurezza privati è stato decretato di obbligatorietà generale fino al 30.06.2019. La Sezione della Logistica coinvolge solo ditte che garantiscono l'adesione a tali disposizioni (sottoscrizione del CCL). Il fattivo controllo del rispetto delle norme compete agli enti preposti (Commissione Paritetica Sicurezza). Infine tra i criteri di aggiudicazione viene valutata anche l'attendibilità dei prezzi al fine di contrastare eventuali tentativi di offerte aggressive.

2.2 Servizi di pulizia

I Servizi di pulizia di tutti gli edifici cantonali sono gestiti dal DFE per il tramite della Sezione della logistica (SL) la quale si avvale di personale interno e della collaborazione di ditte esterne.

Per quanto concerne la fornitura del servizio da parte di ditte esterne, il pieno rispetto del segreto d'ufficio e l'applicazione delle misure di sicurezza dell'edificio interessato sono parte integrante dei requisiti esplicitamente richiamati nel capitolato che la ditta offerente deve sottoscrivere prima che le venga assegnato un eventuale mandato. All'offerente s'impone, fra l'altro, di impiegare personale fisso e di fornire la lista dello stesso e i relativi estratti del casellario giudiziale.

Presso gli enti particolarmente sensibili dell'AC (ad es. Polizia cantonale, Magistratura, Preture) i dati del personale proposto vengono verificati approfonditamente (da parte degli enti stessi) prima dell'impiego ed il personale impiegato opera solitamente in presenza dei funzionari cantonali.

Relativamente al tema della garanzia delle condizioni di lavoro, vengono analogamente espletati i controlli imposti per l'ambito della sicurezza.

Al fine di garantire ulteriormente il rispetto delle condizioni di lavoro, il Contratto collettivo di lavoro (CCL) per il personale di imprese di pulizia e facility services è stato decretato di obbligatorietà generale fino al 30.06.2018. La SL coinvolge solo ditte che garantiscono l'adesione a tali disposizioni (sottoscrizione del CCL). Il fattivo controllo del rispetto delle norme compete agli enti preposti (Commissione paritetica cantonale Imprese di pulizia e Facility services).

3. DISCUSSIONE COMMISSIONALE E CONCLUSIONE

La mozione in discussione nasce contestualmente a quella denominata "*Sicurezza privata in ambiti sensibili? No grazie!*" presentata anche il 13 marzo 2017 da Massimiliano Ay, mozione che il Governo invita a respingere con Messaggio n. 7398 del 23 agosto 2017, a differenza di quanto per contro conclude questa stessa commissione nel relativo rapporto (R7398) che quella mozione la accoglie seppur solo parzialmente.

Dal messaggio n. 7398, non ancora evaso dal Parlamento, estrapoliamo comunque qua i seguenti estratti:

"Il Cantone Ticino dispone di una normativa specifica relativa al tema delle agenzie private di sicurezza, la Legge sulle attività private di investigazione e di sorveglianza (Lapis; RL 1.4.3.1) e il relativo regolamento della legge sulle attività private di investigazione e di sorveglianza (RLapis; RL 1.4.3.1.1). [...]"

Il nostro Cantone ha aderito al progetto di Concordato sulle prestazioni di sicurezza effettuate da privati (in seguito: Concordato). L'adesione al Concordato da parte del Ticino mirava a uniformare le norme che regolano questo delicato settore a livello intercantonale. L'entrata in vigore del Concordato era prevista per il 1. gennaio 2017, ma per vari motivi la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) ha deciso, nella sua seduta del 17/18 novembre 2016, di non farlo entrare in vigore e di sospenderlo a tempo indeterminato.

Il Cantone Ticino, così come emerso anche nel corso dei lavori di preparazione al Concordato, può legittimamente ritenersi all'avanguardia sia nel controllo sulle agenzie private di sicurezza che nelle normative regolanti questo delicato settore; prova ne sia il fatto che, in vari altri Cantoni, ad oggi, ancora non esistono normative specifiche e dunque le agenzie di sicurezza private non sono assoggettate ad alcuna regolamentazione. Il nostro Cantone intende rimanere un esempio e un punto di riferimento nell'ambito, aggiornando e adeguando le normative, laddove necessario e senza inutilmente burocratizzare il settore. Per questo motivo il Dipartimento delle istituzioni si è già mosso iniziando i lavori preparatori per un'eventuale revisione totale della Lapis. Tale revisione è, comunque, subordinata alla necessità di decisione, di competenza del Gran Consiglio, di uscire dal Concordato, con i relativi termini di disdetta. [...]

Seppur nella sua versione attuale la Lapis e il relativo regolamento non esplicitino l'obbligo per gli agenti di sicurezza privati di rispettare il monopolio della forza pubblica, la lettura dell'art. 16 cpv. 1 Lapis (“[...] I titolari di un'autorizzazione non devono ostacolare il compito dell'autorità giudiziaria e della Polizia [...]”) e del Messaggio 6885 del 11 dicembre 2013 relativo alla modifica della Legge sulla polizia del 12 dicembre 1989 concernente l'introduzione delle funzioni di agente di custodia armato, assistente di polizia e ausiliario di polizia ad art. 27d, il quale spiega che: “[...] non saranno (n.d.r.: gli agenti privati di sicurezza) tuttavia più equiparati agli ausiliari di polizia, ma opereranno nella funzione di agenti privati di sicurezza incaricati puntualmente dall'ente pubblico. In questo modo si vuole ottenere una chiara distinzione tra professionisti “di polizia” (e quindi impiegati e subordinati in tutto e per tutto all'ente pubblico) e operatori della sicurezza privata. Ciò permette di chiarire meglio che il termine “polizia” è di esclusivo appannaggio del servizio pubblico. [...]”, permettono immediatamente di comprendere che era, ed è, chiara volontà del Consiglio di Stato, scindere le figure professionali del privato da quelle del pubblico e i rispettivi compiti.

Ciò non di meno e in particolare a fronte dell'entrata in vigore il prossimo 1. gennaio 2018 della rivista legge sulle multe disciplinari (LMD; RS 741.03), che prevederà a precise condizioni e previa apposita base legale formale la possibilità di delegare anche ad agenzie private di sicurezza la facoltà di emettere multe disciplinari, appare oggi inopportuno procedere con l'introduzione di un divieto assoluto come proposto dal mozionante. Siamo però disposti a valutare, ritenuto quanto sollevato dal mozionante, eventuali e opportune precisazioni e/o limitazioni nell'ambito della citata revisione totale della Lapis”[ndr sottolineatura nostra].

Gli atti parlamentari sopra richiamati - la cui origine è facilmente riconducibile agli eventi relativi al caso ARGO 1 di cui si sono occupati, risp. si stanno occupando, la magistratura, il perito designato dal Consiglio di Stato per la parte amministrativa e disciplinare e la Commissione parlamentare d'inchiesta per la parte politica e di alta vigilanza - ritengono che la statalizzazione generale della sicurezza (e delle pulizie) sia preferibile e fornisca maggiori garanzie da rischi di infiltrazioni e furti di informazioni sensibili.

Seppur non si possano negare o minimizzare, anzi, i fatti emersi col caso poc'anzi citato, rivoluzionario, mediante statalizzazione, dei servizi e delle collaborazioni pubblico-private, che da anni hanno dato buona prova e risultano rispettose della Legge sulle commesse pubbliche e dei CCL, appare decisamente sproporzionato e non giustificato dai dati e dalle esperienze sopra esposte. Sull'onda della scia emozionale si comprendono le reazioni dei mozionanti. Se non ché gli svantaggi e l'esplosione dei costi di una statalizzazione di questi servizi suggeriscono di respingere la mozione nella sua versione più estrema di statalizzazione.

Ciò detto, la Commissione ritiene si possa per contro parzialmente accogliere la mozione nella misura in cui al Governo si chiede comunque di mantenere alta la guardia e semmai affinare i processi decisionali, selettivi e i controlli a sorpresa affinché i rischi prospettati, nonché il dumping e il precariato paventati nella mozione non abbiano a presentarsi. In particolare, pur tenuto conto dell'entrata in vigore il 6 febbraio 2018 del Contratto normale di lavoro del settore in questione che fissa i minimi salariali, si deve evidenziare che anche il Consiglio federale è intenzionato a disciplinare a livello nazionale degli standard minimi per le società di sicurezza (cfr. risposta 14.2.2018 alla mozione 17.4101). Appare in effetti che, al di là dei salari minimi, vi siano altri aspetti dei rapporti di lavoro di determinate agenzie private, non tutte ovviamente, che destino preoccupazione e malumori nel personale. Pertanto sarebbe auspicabile che, nella misura in cui queste agenzie abbiano a svolgere compiti sporadici o continuativi delegatigli dagli enti pubblici (Cantone e Comuni), esse lo facciano facendo capo ad agenti in condizioni di lavoro dignitose e rispettose (per ore di lavoro garantite, ore di riposo, rimborsi spese, ...).

Infine, tenuto conto della disponibilità manifestata comunque dal Consiglio di Stato e di recente avanzata anche dal Consiglio federale, si auspica che il Governo ticinese abbia a farsi parte attiva per:

- adottare da subito quelle misure interne affinché siano incaricate, per compiti retribuiti con soldi pubblici, solo agenzie private che garantiscano rispetto dei dipendenti;
- accelerare o l'adozione di standard minimi intercantonali o, a questo punto, nazionali nel settore delle società di sicurezza private;
- in caso di lentezza a livello superiore, avviare la revisione della Lapis affinché si introducano le precisazioni e le limitazioni opportune.

Per la maggioranza della Commissione gestione e finanze:

Matteo Quadranti, relatore

Bacchetta-Cattori - Caprara - Caverzasio -

Dadò - De Rosa - Farinelli - Frapolli -

Garzoli - Guerra - Pini - Pinoja