

DATI GENERALI

<i>articolo</i> (L.287/90)	22-Attività consultiva
<i>rit</i>	AS483
<i>decisione</i>	10/01/2008
<i>invio</i>	15/01/2008
PUBBLICAZIONE	
<i>bollettino n.</i>	40/2008

SEGNALAZIONE/PARERE

<i>mercato</i>	(74601) Servizi di vigilanza privata (K) SERVIZI VARI
<i>destinatari</i>	Presidenza del Consiglio dei Ministri Ministro dell'Interno

▼ Testo Segnalazione/Parere

Con il presente parere, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato intende esprimere alcune osservazioni ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in merito allo schema di regolamento recante "Modificazioni al regolamento per l'esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza in materia di guardie particolari, istituti di vigilanza e investigazione privata", pervenuto alla scrivente Autorità in data 11 e 20 dicembre 2007 dal Ministero dell'Interno.

L'Autorità ha già avuto modo di esaminare gli elementi di criticità della regolamentazione dei servizi di vigilanza privata in precedenti segnalazioni e pareri¹¹ [Cfr. la segnalazione deliberata ai sensi dell'art. 21 della legge n. 287/90 in data 15 maggio 1997, il parere ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287/90 deliberato in data 25 agosto 1999, la segnalazione ai sensi dell'art. 21 della legge n. 287/90 deliberata in data 6 luglio 2000, nonché il parere ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90 deliberato in data 27 novembre 2003 e da ultima la segnalazione deliberata ai sensi dell'art. 21 della legge n. 287/90 in data 24 maggio 2007.], da ultimo con la segnalazione del 24 maggio 2007, nei quali ha rilevato che la vigente regolamentazione delle attività di vigilanza risulta sotto diversi aspetti ingiustificatamente limitativa, anche alla luce delle importanti evoluzioni che si registrano in questo settore, quali ad esempio l'innovazione tecnologica e la creazione di imprese attive a livello nazionale e con reti di vendita sovra-provinciali.

Proprio su tali aspetti si è recentemente pronunciata la Corte di giustizia delle Comunità europee con la sentenza del 13 dicembre 2007 nella quale ha ritenuto che lo Stato italiano avesse violato gli articoli 43 e 49 del Trattato CE.

Nello schema di regolamento in oggetto si rilevano alcune previsioni pro-concorrenziali, quali ad esempio l'introduzione della certificazione da parte di soggetti terzi indipendenti e l'istituzione di un registro (articolo 252-bis dello schema di regolamento) per l'iscrizione delle Guardie Particolari Giurate (di seguito GPG). A tale ultimo riguardo si rileva che la previsione di un registro per l'iscrizione delle GPG può ritenersi giustificata in considerazione delle esigenze di sicurezza, e appare tale da accrescere la trasparenza dell'offerta di personale qualificato già sottoposto al vaglio delle Autorità di Pubblica Sicurezza, mettendo così ogni impresa in condizione, anche se appena costituita, di esercitare una concorrenza effettiva sul mercato senza vincoli strutturali alla offerta dei propri servizi, attingendo immediatamente a un bacino di personale qualificato senza dovere affrontare particolari costi di ricerca, selezione e formazione.

Lo schema di regolamento, tuttavia, non sembra affrontare in maniera efficace tutte le criticità concorrenziali evidenziate nelle osservazioni espresse dall'Autorità, con riferimento ai prezzi, alla limitazione del numero delle guardie e delle tipologie di servizi, alla limitazione territoriale della licenza ed alla limitazione del numero delle imprese autorizzate, nonché per alcuni aspetti addirittura appare aggravare le restrizioni con l'ampliamento della riserva di attività dei servizi di vigilanza e l'estensione di tali limiti anche all'attività di investigazione.

Lo schema di regolamento prevede, inoltre, che in alcune occasioni sia consultata l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, affinché possa dare un proprio parere (articolo 257 dello schema di regolamento, in relazione alla determinazione dei requisiti dimensionali e territoriali massimi; articolo 257-quinquies dello schema di regolamento, in relazione alla determinazione dei parametri di congruità delle tariffe). Si osserva, al riguardo, che tali previsioni non risultano coerenti con le funzioni istituzionalmente attribuite dalla legge n. 287/90 alla scrivente Autorità e dunque andrebbero eliminate.

Si illustrano di seguito gli articoli dello schema di regolamento in parola in cui sono tuttora rinvenibili criticità concorrenziali:

i) gli interventi sui prezzi

L'aspetto regolamentare che desta le maggiori perplessità sotto il profilo concorrenziale è quello della fissazione delle tariffe.

Dal punto di vista normativo, è di tutta evidenza che gli spazi di discrezionalità affidati all'Amministrazione non ricomprendono anche la potestà di fissare tariffe minime. Al riguardo, si rileva che l'articolo 135 del Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza, nel seguito TULPS) fa riferimento esclusivamente all'esposizione negli uffici di ciascun istituto di una tabella indicante il livello massimo dei prezzi autonomamente determinati dall'istituto stesso²² *[In tal senso si veda anche il Consiglio di Stato con la sentenza n. 4816 del 20 settembre 2005. Tale sentenza conferma quanto già rilevava una consolidata giurisprudenza secondo la quale non è dato ravvisare alcuna disposizione normativa, di rango primario o secondario, che autorizzi i prefetti a fissare, in via preventiva e con caratteri di generalità, tariffe minime ed inderogabili per i servizi di vigilanza, non potendosi ritenere tali, per l'assenza di qualsivoglia univoca indicazione precettiva in quel senso, gli artt. 9 e 134 r.d. 18 giugno 1931, n. 773 e 257 r.d. 6 maggio 1940, n. 635.. Si veda Cons. St., sez. V, 17 ottobre 2002, n. 5674.]*

L'Autorità ha già più volte indicato che non sussistono giustificazioni economiche per la fissazione di tariffe minime e massime e che, viceversa, l'esigenza di assicurare altre finalità di carattere pubblicistico quali l'addestramento del personale, il pagamento dei contributi assicurativi e previdenziali, l'osservanza degli obblighi contrattuali e delle leggi sul lavoro può essere perseguita con altri strumenti già a disposizione dell'Amministrazione o con altri nuovi strumenti previsti nello stesso schema di regolamento (ad esempio nell'articolo 252-bis dello schema di regolamento).

Nello schema di regolamento viene mantenuto, tuttavia, un meccanismo di controllo preventivo e successivo da parte del prefetto sulla congruità delle tariffe applicate dagli istituti in base a parametri definiti dal Ministero dell'Interno (articolo 257-quinquies secondo e terzo comma dello schema di regolamento). In particolare, occorre ribadire che non appare giustificato il collegamento che si intende effettuare fra la congruità della tariffa e il rispetto di una pluralità di oneri e costi, con particolare riferimento a quelli relativi al personale. Infatti, tali interventi sulle tariffe attengono ad elementi che non sono a conoscenza del prefetto o di una commissione ministeriale, mentre come noto non assicurano in alcun modo né la qualità del servizio né il rispetto degli stessi oneri e obblighi, per i quali invece risultano più efficaci altri e diversi strumenti già previsti e nella disponibilità dell'Amministrazione. Tali interventi invece determinano notevoli effetti distorsivi in quanto riducono sensibilmente il confronto fra imprese concorrenti e disincentivano un'adeguata ricerca dell'efficienza del singolo operatore attraverso strategie di minimizzazione dei costi.

Non appare, pertanto, condivisibile il testo dello schema di regolamento in particolare negli articoli:

Art. 257, lettera e), e articolo 257-ter, comma 2, nella parte in cui si individua nella domanda e nella licenza l'indicazione delle tariffe che l'istituto dovrà applicare.

Art. 257 - quinquies, commi 2 e 3, nella parte in cui prevedono l'attestazione di congruità delle tariffe da parte del Prefetto secondo procedure e parametri prestabiliti dal Ministero dell'interno e il controllo da parte del medesimo Prefetto nel caso di tariffe più basse di quelle attestate secondo tali parametri.

Art. 257 - quater, comma 3, lettera b) nella parte in cui prevede la revoca dell'autorizzazione nel caso di mancato rispetto di tariffe prefissate.

ii) la limitazione del numero delle guardie e delle tipologie di servizi

Nei servizi di vigilanza, caratterizzati da una forte incidenza del costo del lavoro, il numero di GPG autorizzate rappresenta la principale misura della capacità produttiva effettiva e potenziale delle imprese, e rappresenta quindi un fattore essenziale per adeguare la propria offerta alle esigenze del mercato ed al confronto competitivo.

Ove venga rigidamente fissato il numero delle guardie in servizio presso i singoli istituti, risultano vanificati i principi espressi in materia di concorrenza dalla legge n. 287/90. In tal modo è il prefetto a determinare la capacità di concorrenza delle imprese, attraverso vincoli alle quantità producibili da ciascuna di esse, particolarmente intensi per i servizi ad alto contenuto di lavoro, come il piantonamento fisso e la ronda. L'eccessiva rigidità del numero massimo di guardie impiegabili da ciascun istituto comporta inoltre la cristallizzazione dei comportamenti di mercato e favorisce la collusione tra le imprese, come l'Autorità ha avuto modo di rilevare in occasione di procedimenti da essa svolti³³ [Si vedano i provvedimenti deliberati dall'Autorità ai sensi dell'art. 14 della legge n. 287/90 (caso I148, in bollettino ufficiale dell'Autorità n. 50 del 1996) e ai sensi dell'art. 16 della stessa legge (casi C8251 e C8271, in bollettino ufficiale dell'Autorità n. 14 del 2007).].

Per tale ragione, il mantenimento nello schema di regolamento del sistema autorizzatorio relativo al numero massimo di GPG rappresenta un significativo ostacolo allo sviluppo di un ambiente competitivo.

In particolare, al fine di assicurare le comprensibili ragioni di sicurezza e di ordine pubblico, appaiono sufficienti i criteri generali definiti dal Ministero dell'Interno previsti dall'articolo 257 ultimo comma, che individueranno il rapporto massimo desiderabile tra le forze di polizia e le GPG operanti in un determinato ambito locale e a livello nazionale.

Analoghe considerazioni valgono anche per le limitazioni imposte in sede di rilascio della licenza con riferimento alle tipologie di servizi che l'impresa è autorizzata a prestare, come prevede l'articolo 257, lettera d) dello schema di regolamento. Anche a tale proposito non appare giustificata e proporzionata ad esigenze di pubblica sicurezza la prassi di rilasciare le autorizzazioni con riferimento allo svolgimento di specifici servizi e non invece all'intera gamma dei servizi di vigilanza, salvo i controlli e verifiche di sicurezza circa la disponibilità di attrezzature idonee alla prestazione di ciascuno di essi.

Infatti, la possibilità di offrire una gamma completa di servizi di sicurezza costituisce un aspetto rilevante ai fini della soddisfazione della domanda. Essa inoltre permette una maggiore efficienza attraverso la realizzazione di economie di costo, in quanto dal lato dell'offerta esiste una certa intercambiabilità nell'utilizzo delle risorse per la prestazione di alcuni servizi di vigilanza, proprio per quanto riguarda il principale fattore produttivo costituito dalle guardie giurate.

Per tali ragioni non appare condivisibile il testo dello schema di regolamento in particolare negli articoli:

Art. 257, lettera d), e articolo 257-ter, comma 2, nella parte in cui si prevede sia nella domanda che nella licenza l'indicazione del numero (massimo) di guardie che un istituto può assumere, mentre ciascuna impresa dovrebbe essere in grado di variare autonomamente tale fattore produttivo, previa comunicazione al Prefetto.

Art. 257, lettera d) nella parte in cui si prescrive l'indicazione dei singoli servizi che un istituto può prestare, mentre la licenza dovrebbe coprire tutte le attività di vigilanza, previa comunicazione al Prefetto.

Art. 257 – ter, comma 4 nella parte in cui prevede che "Ogni variazione o modificazione nel funzionamento dell'istituto deve essere autorizzata dal prefetto", mentre risulta sufficiente per ogni variazione una comunicazione al Prefetto.

iii) la limitazione territoriale della licenza

Risulta parimenti limitativo della concorrenza l'ulteriore vincolo costituito dalla restrizione dell'ambito geografico in cui l'impresa può operare. Nell'ambito del sistema autorizzatorio da parte delle prefetture previsto dall'articolo 134 del TULPS, gli artt. 257, lettera c), e articolo 257-ter, comma 2, dello schema di regolamento prevedono che la licenza si riferisca espressamente ad uno o alcuni comuni della singola provincia in cui l'istituto risulta autorizzato a prestare i servizi di vigilanza privata.

Infatti, a fronte del manifestarsi di una domanda di dimensione geografica sovra provinciale o nazionale, si registra la crescita dimensionale di alcuni istituti in grado di assicurare una presenza multiprovinciale, fenomeno che si affianca alla creazione di reti di operatori ovvero ad

altre forme di cooperazione basate sul procacciamento centralizzato della clientela da parte di un soggetto che opera come intermediario⁴⁴ *[Anche lo svolgimento di tale attività di intermediazione è subordinato al possesso di una specifica autorizzazione prefettizia, ai sensi dell'art. 115 TULPS.]* per la vendita su base geografica ultra-provinciale dei servizi di sicurezza forniti dalle imprese nel rispettivo ambito territoriale di autorizzazione.

Anche a questo proposito, le esigenze di pubblica sicurezza sembrano sufficientemente tutelate da un adeguato controllo da parte del Prefetto in sede di prima autorizzazione e successivamente dal controllo sul territorio da parte di ciascuna prefettura competente attivato dalla comunicazione dell'inizio di attività su tale territorio, tenuto anche conto che sono previsti, da un lato, un preciso sistema di controlli da parte delle singole prefetture sulle GPG operanti sul proprio territorio (articolo 249 e ss. dello schema di regolamento), e dall'altro, la definizione di un limite dimensionale e territoriale massimo per tutti gli istituti (articolo 257, comma 5).

Per tali ragioni, come peraltro indicato dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, non sembra giustificato che il sistema autorizzatorio permetta una compartimentazione territoriale degli operatori, attraverso limitazioni all'attività o altri più puntuali requisiti e controlli, come prevedono gli articolo 257 lettera c) e articolo 257 ter, comma 2, del nuovo schema di regolamento. In particolare, l'autorizzazione rilasciata dal Prefetto nella cui provincia l'istituto ha la sede principale o è stata rilasciata la prima autorizzazione dovrebbe conferire la possibilità di operare sull'intero territorio nazionale mentre, ai fini delle soprarichiamate esigenze di pubblico interesse, appare sufficiente e proporzionato prevedere che, oltre ai controlli in sede di autorizzazione, ciascun istituto di vigilanza, ogni volta che intenda prestare servizi nel territorio di una nuova provincia, debba comunicare alla prefettura competente l'inizio di attività, i servizi che intende prestare e il numero di guardie che prevede di utilizzare. Anche l'articolo 257 sexies, lettera c), richiede di replicare in ogni provincia infrastrutture logistiche e tecnologiche, elemento che impone costi fissi aggiuntivi ed irrecuperabili per ogni provincia nella quale un operatore intenda estendere la propria attività.

In tal senso va nuovamente richiamata la sentenza della Corte di Giustizia Europea, nella quale viene dichiarata la violazione degli articoli 43 e 49 del Trattato CE da parte dell'attuale regolamentazione del settore, in virtù della quale un'impresa comunitaria che voglia operare su un territorio di una certa estensione deve ottenere tante licenze quante sono le province in cui intende esercitare la sua attività, replicando in ciascuna di esse le proprie infrastrutture. Sarebbe, pertanto, auspicabile superare l'attuale dimensione provinciale del sistema autorizzatorio prevedendo che l'autorizzazione abbia portata nazionale e pertanto non contenga alcuna indicazione del territorio ove l'impresa è autorizzata a prestare servizi, a fronte dell'obbligo di effettuare una comunicazione ai prefetti nel cui territorio di competenza l'impresa intenda prestare i propri servizi.

Per tali ragioni non appare condivisibile il testo dello schema di regolamento in particolare negli articoli:

Art. 257, lettera c), e articolo 257-ter, comma 2, nella parte in cui si prevede l'indicazione sia nella domanda che nella licenza dei comuni ove prestare i servizi di vigilanza, mentre la licenza non dovrebbe contenere tale indicazione.

Art. 257 – ter, comma 3, nella parte in cui prevede l'acquisizione del parere di ogni prefetto per l'autorizzazione all'esercizio dell'attività in più province, mentre appare sufficiente prevedere che gli operatori comunichino al Prefetto la prestazione di servizi di vigilanza privata e il numero di guardie che prevedono di utilizzare nella provincia di sua competenza.

Art. 257 sexies, lettera c), poiché impone la predisposizione da parte di ogni istituto, per ogni provincia in cui opera, di una centrale operativa o di linee appositamente dedicate, gravando le imprese di costi e infrastrutture non indispensabili.

iv) altre barriere all'accesso al mercato

L'articolo 136 del TULPS, prevede che l'autorizzazione possa essere negata per ragioni di sicurezza e di ordine pubblico. Se appare ragionevole che nelle verifiche debba essere ricompreso il controllo degli obblighi assicurativi e previdenziali di legge, non appare invece comprensibile e giustificata la valutazione in ordine al rispetto della contrattazione sindacale inserito negli articolo 249 e 257 ter e quater dello schema di regolamento, di competenza della giurisdizione del lavoro.

Per tali ragioni non appare condivisibile il testo dello schema di regolamento in particolare negli articoli:

Art. 249 nella parte in cui si prevede la dimostrazione dell'adempimento anche di *"ogni altro obbligo derivante dalla contrattazione ... stipulata dalle organizzazioni sindacali e imprenditoriali ... più rappresentative sul piano nazionale"*.

Art. 257 – ter, primo comma, lettera a), e quarto comma, nella parte in cui prevedono adempimenti ulteriori rispetto a quelli richiesti dagli obblighi assistenziali e previdenziali di legge nei confronti del personale dipendente.

Art. 257 – quater, comma 3, lettera a), poiché prevede la revoca dell'autorizzazione nel caso di mancato adempimento alle previsioni della contrattazione collettiva nazionale di settore.

v) ampliamento della riserva di attività dei servizi di vigilanza

Nella enumerazione delle attività rientranti fra quelle che possono essere svolte solo dagli istituti di vigilanza a mezzo di guardie giurate, ai sensi degli articoli 133 e 134 del TULPS, accanto alle consuete attività l'articolo 256-bis, lettera e) del nuovo schema di regolamento introduce anche la vigilanza presso *"edifici pubblici ... centri direzionali, industriali o commerciali e altre infrastrutture che richiedono misure speciali di sicurezza"*.

Si osserva che sotto tali categorie pare ricadere l'attività di sorveglianza relativa a qualsiasi tipo di edificio pubblico e di infrastruttura privata, in molti dei quali la stessa attualmente può non richiedere la presenza di guardie armate.

La previsione a favore degli istituti di vigilanza di una così ampia riserva di attività appare dunque imporre ad operatori pubblici e privati un costo aggiuntivo non giustificato in quanto relativo a servizi da essi non sempre richiesti.

Per tali ragioni non appare condivisibile il testo dello schema di regolamento nell'articolo 256-bis, lettera e), nella parte in cui prevede in via del tutto generale l'utilizzo di servizi di vigilanza con guardie particolari giurate, laddove attualmente le esigenze di custodia vengono soddisfatte da servizi diversi da quelli di vigilanza, quali ad esempio i servizi di portierato. Seguendo la medesima impostazione, non appare giustificato l'inserimento dell'articolo 258 del comma 2, previsto dallo schema di regolamento, nella misura in cui tale disposizione risulta richiedere ai soggetti che intendono svolgere attività di intermediazione dei servizi di vigilanza il possesso della relativa licenza. In tal modo, il nuovo schema di regolamento appare riservare ai soli istituti di vigilanza la vendita dei servizi in parola, a fronte del manifestarsi di una domanda di dimensione geografica sovra provinciale o nazionale, che finora l'offerta ha potuto soddisfare mediante la vendita su base geografica ultra-provinciale da parte di soggetti operanti come intermediari autorizzati ai sensi dell'articolo 115 TULPS.

vi) attività di investigazione

Si osserva, inoltre, che lo schema di regolamento da un lato amplia l'esistente riserva di attività anche alla raccolta di informazioni di natura commerciale e alle attività connesse, dall'altro mutua i limiti di attività esistenti per gli istituti di vigilanza, nei riguardi dei soggetti autorizzati per l'attività di investigazione ai sensi del TULPS, con riferimento all'ambito geografico di attività, all'indicazione dei servizi autorizzati e all'attestazione di congruità delle tariffe.

Le limitazioni sopra riportate, analogamente a quanto già esposto per i servizi di vigilanza privata, comportano notevoli rigidità nell'accesso al mercato e limitazioni alla libertà di concorrenza che in ultima analisi comportano maggiori prezzi e minore qualità dei servizi ai clienti finali, che non appaiono giustificate da esigenze di pubblica sicurezza o di ordine pubblico.

Per tali ragioni non appare condivisibile il testo dello schema di regolamento in particolare negli articoli:

Art 257 - bis, comma 1, nella parte in cui si impone l'utilizzo dei loro servizi anche per la raccolta di informazioni "commerciali" e per le "attività connesse".

Art. 257 – bis, lettera c), e articolo 257-ter, comma 2, nella parte in cui prevedono nella domanda e nella licenza l'indicazione dei comuni di attività, dei servizi e delle tariffe che ciascun impresa dovrà rispettare.

In conclusione, l'Autorità auspica che nella revisione della disciplina normativa dei servizi di

vigilanza privata e di investigazione, richiesta anche dalla recente sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, il Governo tenga conto delle considerazioni sopra espresse, che ribadiscono quanto l'Autorità ha avuto modo di sottolineare in diversi interventi di segnalazione a partire dal 1997, apportando le modifiche allo schema di regolamento in oggetto che siano idonee a superare le significative limitazioni concorrenziali che caratterizzano la normativa di settore ed hanno finora ostacolato il confronto concorrenziale fra le imprese e lo sviluppo di questo settore.

	IL PRESIDENTE <i>Antonio Catricalà</i>
--	---