

*Autorità Garante  
della Concorrenza e del Mercato*



Autorità Garante della concorrenza e del mercato  
\*\*AGCM\*\*

Prot. **0025892** del:31/05/2007 ore:10.31

Documento:Principale Registro:Partenza

00198 Roma, .....

Piazza G. Verdi, 6/a - Tel. 06858211

Direzione Industria e Servizi

Proc. n. DC5354

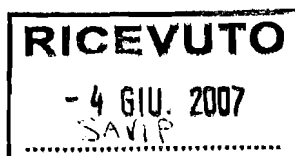
SAVIP Sindacato Autonomo  
Vigilanza Privata  
Il Segretario Nazionale  
Via Pola,93  
00040 Pomezia

Oggetto: Segnalazione pervenuta in data 21/12/2005, riguardante il settore della vigilanza privata.

Con riferimento agli aspetti denunciati nella segnalazione in oggetto ai fini della normativa a tutela della concorrenza, si comunica che l'Autorità, nella sua adunanza del 24 maggio 2007, con la segnalazione che si allega in copia, ha formulato alcune osservazioni in merito alla regolamentazione del settore della vigilanza privata.

L'Autorità ringrazia per l'attenzione dimostrata nei confronti della propria attività istituzionale e con l'occasione porge cordiali saluti.

 IL SEGRETARIO GENERALE



175

*Autorità Garante  
della Concorrenza e del Mercato*

Rif. S802



Autorità garante della concorrenza e del mercato  
##AGCM##

Prot. 0025580 del:29/05/2007 ore:13.29

Documento:Principale Registro:Partenza  
00198 Roma, .....  
Piazza G. Verdi, 6/a - Tel. 06858211

Prof. Romano PRODI  
Presidente del Consiglio dei  
Ministri  
Piazza Colonna, 370  
Palazzo Chigi  
00187 Roma

Con la presente segnalazione, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato intende esprimere alcune osservazioni ai sensi dell'art. 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in merito alla regolamentazione del settore della vigilanza privata con specifico riferimento all'accesso e alle modalità di esercizio di tale attività.

L'Autorità ha già avuto modo di esaminare gli elementi di criticità della regolamentazione dei servizi di vigilanza in precedenti segnalazioni e pareri in merito<sup>1</sup>, ma ritiene opportuno intervenire nuovamente alla luce delle importanti evoluzioni che si registrano in questo settore, in cui l'innovazione tecnologica provoca una modifica delle modalità di offerta dei servizi, si manifesta un fenomeno di ampliamento geografico della domanda cui l'offerta risponde con la creazione di imprese attive a livello nazionale e con reti di vendita sovra-provinciali, nonché si assiste all'ingresso di capitale finanziario attraverso una serie di acquisizioni dei principali operatori, volte a sfruttare la profittabilità di questi servizi anche mediante la costituzione o il rafforzamento di posizioni dominanti<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Si vedano i due provvedimenti di chiusura di istruttoria deliberati di recente dall'Autorità relativi ai casi C8251 e C8271.



*Autorità Garante  
della Concorrenza e del Mercato*

SEGNALAZIONE

ai sensi

dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287

relativa alla regolamentazione del settore della vigilanza privata

inviata al

Presidente del Consiglio dei Ministri

Ministro dell'Interno

Ministro dello Sviluppo Economico

In un siffatto contesto di mercato, la vigente regolamentazione delle attività di vigilanza privata risulta sotto diversi aspetti ingiustificatamente limitativa, come ritiene anche la Commissione CE che ha recentemente avviato una procedura di infrazione nei confronti dello Stato italiano per violazione da parte degli articoli 43 e 49 del Trattato CE<sup>3</sup>. Infatti, lo svolgimento di servizi di vigilanza è caratterizzato da una pluralità di strumenti di regolamentazione, che incidono e limitano diversi aspetti dell'attività, quali le condizioni di entrata, l'impiego dei fattori produttivi, le caratteristiche del servizio ed i comportamenti di prezzo. In particolare, la licenza indica i servizi che possono essere prestati dall'istituto e ne delimita l'ambito territoriale di operatività, reca l'approvazione dell'assetto aziendale, relativamente all'organico e ai principali beni e risorse con cui l'attività viene esercitata; essa contiene altresì l'approvazione della tariffa massima e spesso anche della tariffa minima; infine, il rilascio della licenza, può essere negato in considerazione del numero o dell'importanza degli istituti già esistenti o per ragioni di sicurezza pubblica o di ordine pubblico.

L'Autorità è consapevole dell'importanza delle esigenze di sicurezza e di ordine pubblico che giustificano la regolamentazione del settore della vigilanza privata e l'attribuzione ai prefetti di un potere di valutazione discrezionale in relazione a taluni atti di propria competenza.

Tuttavia, secondo i principi generali concernenti l'azione amministrativa, tali potestà devono risultare contenute entro i limiti posti dalla legislazione vigente e devono comunque essere proporzionate ai soli fini pubblicistici sopraindicati senza limitare la libertà di accesso a questo mercato e interferire con la creazione e il mantenimento di un assetto competitivo nel rispetto della legge n. 287/90 e più in generale dell'art. 41 della Costituzione.

### **Quadro normativo**

La vigilanza privata è disciplinata dagli articoli 133-141 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, nel seguito testo unico o TULPS) e dagli articoli 257-260 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635 (regolamento per l'esecuzione del testo unico, nel seguito regolamento).

Ai sensi del testo unico, l'attività degli istituti di vigilanza è subordinata al rilascio della licenza da parte del prefetto competente. Oltre che al possesso dei requisiti soggettivi e di capacità tecnica, la licenza può essere negata in "*considerazione del numero o della importanza degli istituti già esistenti*" (art. 136, secondo comma, del testo unico) e "*per ragioni di sicurezza o di ordine pubblico*" (quarto comma dello stesso articolo).

Il contenuto delle licenze ed i poteri di controllo dei prefetti sugli istituti sono precisati dal regolamento, il cui art. 257 stabilisce che "*la domanda per ottenere la*

<sup>3</sup> Ricorso del 23/12/2005 contro la Repubblica italiana, presentato dalla Commissione delle Comunità europee innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee (Causa C-465/05).

*licenza prescritta dall'art. 134 della legge deve contenere l'indicazione del Comune o dei Comuni in cui l'istituto intende svolgere la propria azione, della tariffa per le operazioni singole o per l'abbonamento, dell'organico delle guardie adibitevi, delle mercedi a queste assegnate, del turno di riposo settimanale, dei mezzi per provvedere ai soccorsi in caso di malattia, dell'orario e di tutte le modalità con cui il servizio deve essere eseguito. (...) L'atto di autorizzazione deve contenere le indicazioni prescritte per la domanda e l'approvazione delle tariffe, dell'organico, delle mercedi, dell'orario e dei mezzi per provvedere ai soccorsi in caso di malattia. Ogni variazione o modificazione nel funzionamento dell'istituto deve essere autorizzato dal prefetto”.*

La licenza individua attualmente: a) i servizi che l'impresa può offrire; b) l'ambito geografico di autorizzazione; c) le guardie particolari giurate delle quali l'istituto di vigilanza si avvale; d) la tariffa per la prestazione dei servizi.

Per quanto riguarda le guardie particolari giurate, è richiesto il possesso di alcuni requisiti e la loro nomina deve essere approvata dal prefetto (art. 138 del testo unico). Gli istituti sono tenuti a comunicare gli elenchi del personale dipendente e a dare tempestiva notizia di ogni variazione intervenuta, restituendo i decreti delle guardie che cessano dal servizio (art. 259 del regolamento).

Per quanto riguarda la tariffa<sup>4</sup>, con Circolare del 25/11/1999<sup>5</sup> il Ministero ha istituito la cosiddetta "tariffa di legalità" che costituisce una fascia di oscillazione fra due valori individuati dal Prefetto con la collaborazione di apposite sedi consultive a livello provinciale con la partecipazione delle associazioni di categoria.

Le tariffe di ciascun istituto non vengono, dunque, approvate se non ricadono entro la fascia di oscillazione rappresentata dalla tariffa di legalità, salvo il caso in cui il Prefetto ritenga di dover chiedere ulteriori chiarimenti che possano giustificare oggettivamente proposte di tariffe al di fuori della citata fascia di oscillazione. Peraltro, lo stesso Ministero dell'Interno precisa che la mancata applicazione delle tariffe di legalità deve essere contrastata da parte delle prefetture.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> La natura della tariffa approvata dal prefetto in base al citato art. 257 del regolamento risulta indicata dall'art. 135 del testo unico, il quale stabilisce che i direttori degli istituti di vigilanza devono *“tenere nei locali del loro ufficio permanentemente affissa in modo visibile la tabella delle operazioni alle quali attendono, con la tariffa delle relative mercedi. Essi non possono compiere operazioni diverse da quelle indicate nella tabella o ricevere mercedi maggiori di quelle indicate nella tariffa...”*. Il testo unico fa quindi riferimento ad un livello massimo della tariffa che l'istituto deve portare a conoscenza del pubblico.

<sup>5</sup> Circolare n. 559/C.4770.10089.D(7).

<sup>6</sup> Infatti, la Circolare del Ministero dell'Interno n. 557/PAS.15442.10089.D.(7)2 del 7 gennaio 2005 recita *“anche a garanzia degli istituti che assicureranno le migliori condizioni di sicurezza, saranno contrastate con rigore eventuali violazioni delle fasce di oscillazione tariffaria stabilite a norma delle circolari nr. 559/C.314.10089.D (7) del 28 settembre 1998 e nr. 559/C.4770.10089. D (7) dell'8 novembre 1999, soprattutto ove la riduzione tariffaria sia resa possibile adottando mezzi obsoleti o non perfettamente rispondenti, violando le regole di impiego delle guardie particolari giurate o eludendo altre spese obbligatorie, ad es. fiscali o contributive.”*

## Considerazioni

### *i) Limitazione del numero delle imprese autorizzate*

Il rilascio della licenza è attualmente demandato a valutazioni discrezionali da parte dei prefetti<sup>7</sup> i quali possono negare tale autorizzazione non solo per ragioni di sicurezza e di ordine pubblico. Nella prassi, tale facoltà viene frequentemente esercitata e costituisce un'effettiva difficoltà all'entrata in questo mercato per nuove imprese concorrenti.

Ai sensi della normativa vigente, l'interesse pubblico alla cui realizzazione devono essere volte le valutazioni prefettizie è quello della sicurezza e dell'ordine pubblico e pertanto l'esame delle istanze di autorizzazione non può che essere funzionale e proporzionato al medesimo interesse pubblico prevalente e non certamente a stabilire a priori l'assetto di mercato attraverso l'individuazione di un numero ottimale di operatori o addirittura a proteggere la posizione di mercato delle imprese già operanti.

La tutela della concorrenza impone, infatti, di garantire piena libertà d'ingresso ai nuovi operatori in modo da permettere una concorrenza effettiva attraverso un costante adeguamento dell'offerta alle richieste della domanda in termini di capacità e nuovi servizi e offrendo adeguati stimoli all'efficienza sia nella prestazione dei servizi che nel contenimento dei costi. Anche la concorrenza potenziale derivante dalla possibilità di accedere al mercato condiziona i comportamenti delle imprese attive nel mercato, con la conseguenza che, in presenza di situazioni di extra-profitto, si registrerebbe l'ingresso di nuovi operatori, con benefici per i consumatori in termini di riduzione dei prezzi e di miglioramento della qualità.

L'esercizio dei poteri prefettizi non deve, pertanto, limitare il numero degli istituti autorizzati, al punto da determinare un assetto monopolistico o oligopolistico dei mercati locali dei servizi di vigilanza, che genera elevati costi sociali in termini di irrigidimento della struttura produttiva e di maggiori prezzi per i clienti. E' invece necessario osservare il principio secondo il quale gli atti di natura autorizzatoria rivestono carattere oggettivo e automatico in presenza dei requisiti richiesti e di condizioni non pregiudizievoli per l'interesse pubblico, che nel caso di specie deve esclusivamente riferirsi all'esigenze di pubblica sicurezza e non certamente all'assetto di mercato esistente.

Anche la Commissione Europea, nella richiamata procedura di infrazione nei confronti dello Stato italiano, censura l'attuale regolamentazione del settore, in attuazione della quale un'impresa può non vedersi concessa una licenza in considerazione del numero e dell'importanza delle imprese già operanti nel medesimo territorio.

---

<sup>7</sup> L'articolo 135 del TULPS attribuisce al prefetto il potere di rilascio della licenza, senza la quale "è vietato ad enti o privati di prestare opere di vigilanza o custodia di proprietà mobiliari od immobiliari e di eseguire investigazioni o ricerche o di raccogliere informazioni per conto di privati".

## *ii) 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, rappresentato dal territorio della provincia (o di alcuni comuni di essa) in cui tale impresa è autorizzata, ai sensi dell'articolo 135 del TULPS. Unica parziale eccezione è costituita dal servizio di trasporto valori, che può essere prestato al di fuori dei confini geografici dell'autorizzazione, purché il servizio stesso abbia inizio o termine in tale territorio di riferimento.

Il mantenimento di un sistema autorizzatorio a livello provinciale, corrispondente all'ambito delle singole prefetture, non appare pienamente compatibile con l'evoluzione di questo mercato e le sue dinamiche competitive, sia dal lato dell'offerta che da quello della domanda.

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 (in primis la costituzione di ATI) basate sul procacciamento centralizzato della clientela da parte di un soggetto che opera come intermediario<sup>8</sup> 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 non sembrano tuttora richiedere il mantenimento del sistema autorizzatorio basato su una rigida compartimentazione territoriale degli operatori, attraverso limitazioni all'attività o altri più puntuali requisiti e controlli, espressione di tale impostazione. Si pensi alla necessità di replicare in ogni provincia tutte le infrastrutture logistiche e tecnologiche, elemento che impone costi fissi aggiuntivi ed irrecuperabili per ogni provincia nella quale un operatore intenda estendere la propria attività, e rappresenta quindi una barriera all'accesso al mercato.

In tal senso va nuovamente richiamata la procedura di infrazione nei confronti dello Stato italiano, nella quale la Commissione censura l'attuale regolamentazione del settore, in attuazione della quale un'impresa comunitaria che voglia operare su un territorio di una certa estensione dovrà ottenere tante licenze quante sono le province in cui intende esercitare la sua attività. Inoltre, la necessità per le imprese di disporre di locali adeguati in ciascuna provincia in cui essa intende operare comporta un impedimento alla libera prestazione dei servizi.

Per tali ragioni, sarebbe in primo luogo auspicabile superare l'attuale dimensione provinciale del sistema autorizzatorio prevedendo un sistema di controlli e verifiche a livello nazionale o quantomeno regionale. In tal senso, l'esigenza di

---

<sup>8</sup> Anche lo svolgimento di tale attività di intermediazione è subordinato al possesso di una specifica autorizzazione prefettizia, ai sensi dell'art. 115 TULPS.

pubblica sicurezza a livello territoriale potrebbe essere idoneamente soddisfatta attraverso apposite forme di coordinamento fra le varie prefetture interessate dall'attività delle singole imprese.

In subordine, in forza dell'attuale disciplina, si dovrebbe prevedere che l'ampliamento delle attività al di fuori dell'ambito territoriale provinciale della prima autorizzazione ricevuta, non sia subordinata ad alcun potere discrezionale del prefetto e/o all'automatica replica di tutte le infrastrutture logistiche e tecnologiche, ma avvenga in base a criteri oggettivi e a seguito di procedure semplificate, in cui vengano ancor più precisamente individuate le condizioni non pregiudizievoli per l'interesse pubblico che ostacolano tale estensione.

### ***iii) La limitazione del numero delle guardie e delle tipologie di servizi***

Ulteriore aspetto limitativo della regolamentazione di settore va individuato nel fatto che la licenza stabilisce i singoli servizi che possono essere prestati e il numero delle guardie giurate (di seguito GPG) utilizzabili. Anche su questi aspetti, si registra un esercizio di poteri discrezionali da parte dei prefetti, che stabiliscono in sede di autorizzazione la tipologia dei servizi e il numero massimo delle GPG che un determinato istituto potrà assumere, nonché autorizzano volta per volta l'assunzione di GPG da parte di un determinato istituto sulla base di apprezzamenti di natura economica (in modo da mantenere l'offerta ad un livello corrispondente a quello necessario a soddisfare le esigenze della clientela presente sul territorio), e non esclusivamente sulla base di esigenze di pubblica sicurezza.

Si rileva al riguardo che nei servizi di vigilanza, caratterizzati da una forte incidenza del costo del lavoro, il numero di guardie 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 dal quale è auspicabile che derivi un processo di crescita e di selezione delle imprese maggiormente efficienti a beneficio dei consumatori.

Ove invece 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 svolti<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> 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, l'attuale sistema autorizzatorio relativo alle GPG rappresenta un significativo ostacolo allo sviluppo di un ambiente competitivo. Risulta, infatti, difficile per eventuali concorrenti ottenere l'autorizzazione ad assumere un numero di guardie giurate tale da permettere loro di svolgere una concreta azione concorrenziale. In aggiunta, va evidenziato che attualmente in diverse province il numero complessivo delle GPG effettivamente impiegate risulta significativamente inferiore rispetto a quelle autorizzate, motivo per cui il prefetto potrebbe ritenere di rigettare istanze di nuove autorizzazioni all'esercizio o richieste di aumento del numero delle GPG, congelando in tal modo il livello di capacità produttiva degli operatori presenti sul mercato.

A conferma di ciò in molte province, soprattutto di limitate dimensioni, si registra un assetto di mercato in cui accanto ad uno o due operatori dominanti operano altre piccole imprese, la cui capacità competitiva e di crescita è ridotta dalla loro dimensione e dall'attuale assetto regolamentare.

In merito va osservato che il prefetto dovrebbe limitarsi ad individuare, per comprensibili ragioni di sicurezza e di ordine pubblico e sulla base di criteri generali definiti dal Ministero dell'Interno, quale sia il rapporto massimo desiderabile tra le forze di polizia e le GPG operanti in un determinato ambito locale, individuando un limite complessivo degli addetti nel proprio territorio. A tale valutazione devono comunque risultare estranee esigenze di natura economica relative all'offerta dei servizi di vigilanza.

A fortiori, il prefetto dovrebbe astenersi dal formulare valutazioni sulla congruità del numero delle GPG per ciascun singolo istituto rispetto alle esigenze della domanda, lasciando alle singole imprese la possibilità di determinare il numero di GPG da assumere in servizio in funzione delle proprie esigenze produttive attuali e potenziali, salvo le verifiche ed i controlli di sicurezza e l'informativa circa ogni variazione che le imprese devono rendere al prefetto.

Appare pertanto auspicabile che l'autorizzazione non si riferisca più al numero di GPG cosicché, pur nell'ambito del sistema autorizzatorio vigente, l'organico di ciascuna impresa ammessa ad operare possa essere variato in relazione alle esigenze derivanti dalle sue strategie di mercato.

Nel settore considerato, un'ampia mobilità dei lavoratori da un istituto ad un altro appare inoltre giustificata dalla circostanza che l'idoneità di ciascuna guardia risulta già accertata dal prefetto, per quanto attiene ai requisiti elencati dall'art. 138 del testo unico.

Alla luce delle soluzioni prospettate in passato, si fa riferimento alla ipotesi della creazione di un registro per i soli soggetti che operano con l'uso di armi e mezzi di difesa, prospettata nel disegno di legge oggetto della segnalazione deliberata dall'Autorità nel 2003. La creazione di un registro per i soggetti che operano con l'uso di armi e mezzi di difesa appare giustificata in considerazione delle esigenze di sicurezza che comportano un controllo particolarmente rigoroso, e comunque a condizione che l'accesso al registro sia subordinato solo al possesso di requisiti

oggettivi e non si preveda un numero chiuso. La creazione di registri comporterebbe, inoltre, una innovazione rispetto alla normativa vigente, per la quale le guardie giurate acquisiscono e perdono la propria qualifica in funzione dell'assunzione e del licenziamento, accrescendo la trasparenza dell'offerta di personale qualificato già sottoposto al vaglio delle Autorità di Pubblica Sicurezza. Ciò renderebbe possibile attingere a un bacino di personale qualificato senza dover affrontare particolari costi di ricerca, selezione e formazione, 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.

In relazione a tale profilo anche la Commissione Europea nella procedura di infrazione nei confronti dello Stato italiano evidenzia che le licenze rilasciate dai Prefetti possono contenere l'indicazione di un numero minimo e/o massimo di dipendenti, il cui mancato rispetto comporta la revoca della licenza. La Commissione considera tali disposizioni un ostacolo alla libertà di stabilimento ed alla libera prestazione di servizi, suscettibile in particolare di precludere totalmente l'accesso al mercato delle piccole imprese.

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. 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 degli stessi.

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.

In tal senso andrebbe superata la prassi di autorizzare solo uno o pochi istituti ad offrire alla clientela la gamma completa di servizi che permette a tali istituti di rafforzare il proprio potere di mercato, in assenza di imprese capaci di replicare l'offerta della medesima gamma completa di servizi, permettendo ad essi di adottare comportamenti indipendenti nei confronti dei concorrenti, dei clienti e, in ultima analisi, dei diversi utilizzatori finali.

#### *iv) Gli interventi sui prezzi*

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

In primo luogo, 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'art. 257 del regolamento, nella parte in cui prevede l'approvazione prefettizia della tariffa nell'ambito del rilascio della licenza, va raccordato con l'art. 135 del testo unico, che fa riferimento esclusivamente all'esposizione negli uffici di ciascun istituto di una tabella indicante il livello massimo dei prezzi autonomamente determinati dall'istituto stesso<sup>10</sup>.

A tali conclusioni giunge anche il Consiglio di Stato con la sentenza n. 4816 del 20 settembre 2005, nella quale si evidenziano: *i*) la mancanza di una previsione espressa che sancisca chiaramente l'effetto automatico della decadenza dal titolo, quale conseguenza della pratica di prezzi inferiori a quelli più bassi del tariffario; *ii*) l'assenza di ogni indicazione positiva, anche amministrativa, della valenza autorizzativo-prescrittiva dell'atto di approvazione delle tariffe di legalità; *iii*) la carenza di ogni riscontro *latu sensu* normativo alla tesi che individua un nesso inscindibile tra l'autorizzazione amministrativa all'esercizio dell'attività di vigilanza e l'osservanza del tariffario<sup>11</sup>.

Né appare sostenibile la necessità della fissazione delle tariffe minime in relazione all'esigenza di assicurare finalità quali l'addestramento del personale, il pagamento dei contributi assicurativi e previdenziali, l'osservanza degli obblighi contrattuali e delle leggi sul lavoro. L'Amministrazione dispone infatti di ampi poteri di controllo dell'attività svolta dagli istituti di vigilanza<sup>12</sup>.

Gli interventi sui prezzi minimi non assicurano invece il soddisfacimento delle esigenze di qualità del servizio, in quanto non impediscono alle imprese di prestare servizi di qualità scadente e di non osservare gli obblighi di legge. L'intervento amministrativo sul prezzo minimo appare inoltre di difficile applicazione, anche nei casi in cui l'amministrazione si limiti ad esprimere un giudizio di congruità dei prezzi determinati dai singoli operatori, in quanto si tratta pur sempre di un sindacato su elementi che non sono nella sfera di conoscibilità del prefetto ma attengono ad aspetti propri dell'impresa. Ed in effetti, nel caso di specie, la definizione di tale tariffa finisce per essere il frutto di indicazioni delle imprese, attraverso il comitato appositamente costituito da ogni prefetto.

Le tariffe minime sono, infatti, basate sul costo orario medio del lavoro, mentre i costi orari effettivi possono risultare sensibilmente differenziati tra i vari istituti

<sup>10</sup> Si osserva che le stesse circolari del Ministero dell'interno che hanno introdotto e configurato il sistema delle "tariffe di legalità" hanno chiarito che l'atto di approvazione delle tariffe impedisce agli istituti di vigilanza di praticare prezzi più alti di quelli ivi stabiliti, ma non di richiedere compensi inferiori a quelli minimi (cfr., in particolare, la circolare del 15 novembre 1997, n.559).

<sup>11</sup> 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.*

<sup>12</sup> Quanto all'osservanza, da parte degli istituti, degli obblighi di legge in materia contributiva ed assicurativa, la normativa del settore della vigilanza prevede un ampio controllo prefettizio. A tali controlli potrebbe aggiungersi l'introduzione della produzione periodica di certificazioni volte alla dimostrazione dell'avvenuto versamento dei contributi previdenziali ed assicurativi da parte dell'istituto, dalle quali, fra l'altro, è ormai agevole ottenere la certificazione del corretto adempimento degli obblighi contributivi, attraverso il documento denominato "Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC)".

operanti in un determinato ambito territoriale, principalmente in ragione della tipologia dei servizi prestati (ad esempio il piantonamento comporta una maggiore incidenza del costo del lavoro rispetto alla ronda o al teleallarme), della forma giuridica dell'impresa (società di capitali, cooperativa, ecc.) o del livello di innovazione tecnologica e della composizione del personale impiegato (anzianità delle guardie private giurate, tipologia dei contratti di lavoro). Pertanto, non è neppure possibile ipotizzare in astratto una tariffa minima uguale per tutti gli istituti di vigilanza a fronte di strutture di costo significativamente differenziate tra gli stessi sia sotto il profilo dei costi variabili, sia sotto quello dei costi fissi.

Inoltre, l'imposizione di tariffe minime presenta notevoli effetti distorsivi della concorrenza poiché scoraggia un'adeguata ricerca dell'efficienza attraverso strategie che perseguano la finalità di minimizzare i costi.

Allorquando la domanda viene espressa con il meccanismo della gara pubblica, l'esistenza di una tariffa minima può pregiudicare l'interesse pubblico alla cui realizzazione è preordinato il meccanismo stesso. L'esistenza di una tariffa minima rende frequente, nelle gare d'appalto, la presentazione di una pluralità di offerte al livello minimo fissato, sicché l'aggiudicazione avviene sovente mediante sorteggio ovvero mediante l'impropria comparazione di parametri diversi dal prezzo. In questi casi, i benefici del sistema della gara non possono essere pienamente conseguiti o risultano inferiori ai costi sostenuti per lo svolgimento della procedura, quando, in ragione della natura del servizio, il prezzo sarebbe l'unico elemento significativo per l'amministrazione appaltante.

In tal senso, si esprime anche la Commissione CE nella citata procedura di infrazione nei confronti dello Stato italiano per violazione degli articoli 43 CE e 49 del Trattato CE, secondo la quale le limitazioni alla libera determinazione delle tariffe costituiscono un ostacolo sia alla libertà di stabilimento che alla libera prestazione di servizi.

Anche per quanto riguarda i prezzi massimi, la ragion d'essere di un intervento amministrativo potrebbe venire in evidenza solo qualora la struttura dell'offerta in un determinato ambito territoriale fosse tale da attribuire alle imprese operanti un significativo potere di mercato, ma tale situazione non costituisce una naturale condizione di offerta di questi servizi, bensì solo la conseguenza del mantenimento delle elevate barriere all'entrata appena descritte. Risulta allora ben più efficace della fissazione di prezzi massimi rimuovere tali barriere e rendere effettivo il confronto concorrenziale.

Per tali ragioni, sarebbe auspicabile che il Ministero giuga alla determinazione di superare l'attuale prassi in materia di fissazione delle tariffe da parte dei prefetti.

## **Conclusioni**

Le limitazioni sopra riportate, in termini di rilascio della licenza, di ambito geografico di autorizzazione, di guardie giurate che l'impresa può utilizzare, di tipologie di servizi, nonché con riferimento ai prezzi praticabili 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.

Gli elevati costi di entrata derivanti dalla regolamentazione determinano spesso la presenza di un operatore dominante o di situazioni oligopolistiche, in cui si registrano prezzi elevati proprio in mancanza di una minaccia di entrata. In tale situazione, infatti, l'operatore dominante, rimasto per la prefettura competente come principale fonte delle informazioni relative ai costi di produzione del servizio, è anche posto in condizione di esercitare una influenza determinante sulle valutazioni di congruità di tutte le tariffe sottoposte alla autorizzazione prefettizia.

Tale circostanza assume particolare rilievo in considerazione della fase evolutiva che il settore sta attraversando in questi anni, in cui si va manifestando un fenomeno di ampliamento geografico della dimensione della domanda, cui l'offerta comincia a fare fronte attraverso reti di vendita sovra-provinciali dei servizi prodotti e forniti a livello locale dagli istituti di vigilanza. La presenza di operatori dominanti nei mercati locali è, infatti, in grado di impedire l'affermarsi di comportamenti pro-concorrenziali non solo a livello locale, ma anche a livello sovraprovinciale, impedendo il manifestarsi nei mercati locali di una pressione concorrenziale anche da parte delle reti di vendita.

In conclusione, l'Autorità auspica che delle considerazioni sopra espresse si tenga in primo luogo conto nell'applicazione della normativa vigente, al fine di evitare che si verifichino ingiustificate distorsioni della concorrenza e del funzionamento del mercato. Per le problematiche che non siano risolvibili in via amministrativa, l'Autorità auspica un intervento regolamentare e/o normativo che superi, sulla base delle riflessioni contenute nella presente segnalazione, le limitazioni concorrenziali presenti nell'attuale assetto regolatorio.

Il Presidente  
Antonio Catricalà