



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
DIREZIONE CENTRALE AFFARI GENERALI
Servizio Polizia Amm.va e Sociale
Div. Prima - Sez. II

559/C.1864.10089.D(7)
Rif.n.249 Sett.I del 13.1.1996

Roma, 20 FEB. 1996

OGGETTO: Determinazione delle tariffe minime per i servizi svolti dagli istituti di vigilanza privata. Pronuncia dell'Autorità Garante della concorrenza del mercato a seguito di esposto dell'Istituto di Vigilanza "IL FANTE" con sede in Voghera.

ALLA PREFETTURA DI *Pavia*

P A V I A

Codesta Prefettura con la nota in riferimento, ha qui trasmesso copia della lettera in data 15 dicembre 1995 indirizzata all'istituto di vigilanza "IL FANTE" con cui l'Autorità Garante per la Concorrenza e per il Mercato ha rappresentato di aver espresso perplessità in ordine alle direttive emanate da questo Ministero circa la fissazione da parte del Prefetto delle tariffe minime per i servizi di vigilanza.

In ordine all'avviso così manifestato dalla suddetta Autorità Garante è stato richiesto di conoscere l'orientamento di questo Dipartimento.

In proposito si comunica che la citata Autorità Garante, in tale missiva sembra far riferimento al proprio parere n.11282 del 16.1.1995 rivolto per conoscenza a questo Ministero.

In esso l'Autorità ha mostrato di ritenere che il provvedimento con cui vengono fissate le tariffe minime sarebbe viziato per carenza di potere, in quanto gli artt.135 T.U.L.P.S. e 257 R.D. n.635/1940 non attribuirebbero al Prefetto la potestà di stabilire tariffe minime uniformi limitandosi a conferire a quest'ultimo una semplice funzione certativa attraverso la vidimazione delle tariffe.



Ministero dell'Interno

- 2 -

Le determinazioni così adottate, non essendo espressamente previste dalla legge, realizzerebbero un'illegittima compressione della libertà d'iniziativa economica garantita dall'art.41 della Costituzione.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha, altresì, rilevato che la prassi seguita sarebbe foriera di effetti distorsivi della concorrenza, in questo settore, impedendo di fatto la libera determinazione di un elemento essenziale, quale il prezzo delle prestazioni rese senza che tale restrizione abbia sicuri effetti sulla qualità dei servizi e sul rispetto degli obblighi derivanti dai contratti collettivi nazionali e da norme previdenziali.

Tale orientamento non appare a questo Dipartimento condivisibili per le seguenti ragioni.

La vigilanza privata costituisce una forma di protezione della proprietà che, attesa la sua rilevanza per l'ordine e la sicurezza pubblica, può essere svolta da soggetti privati titolari dell'autorizzazione ex art.134 T.U.L.P.S. ed assoggettati ai rigorosi controlli esercitati dalle Autorità di P.S..

In relazione alla particolare natura di siffatta attività il legislatore, con il combinato disposto degli artt.135 T.U.L.P.S. e 257 del R.D. n.635/1940, ha attribuito al Prefetto un'ampia potestà sindacatoria su tutta l'attività degli Istituti di Vigilanza che si sostanzia nell'approvazione delle modalità di espletamento dei servizi, degli organici, delle mercedi, degli orari di servizio ed anche - cosa che qui interessa - delle tariffe.

La locuzione "approvazione" contenuta nell'art.257 del R.D. n.635/1940 lascia chiaramente intendere che il Prefetto non può limitarsi a formare una certezza giuridica delle condizioni secondo cui l'Istituto di Vigilanza intende agire, ma che, al contrario, deve valutare discrezionalmente tali condizioni, rifiutando di dare il proprio assenso nel caso in cui ritenga che esse contrastino con le esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica ovvero concretino apertamente o in maniera surrettizia una violazione di norme di legge.



Ministero dell'Interno

- 3 -

Giova, per altro, rammentare che il Prefetto, in sede di rilascio della licenza per l'attività in parola, può imporre all'interessato tutte le prescrizioni ritenute necessarie al fine di proteggere il "pubblico interesse", così come statuito dall'art.9 del citato Testo Unico.

Si può quindi concludere che, allo stato attuale della legislazione in materia di vigilanza privata, rientrano nella sfera di attribuzione del Prefetto penetranti poteri di controllo ed intervento che, al verificarsi di motivate e giuridicamente rilevanti esigenze, possono concretare anche una limitazione della libertà d'iniziativa economica la quale deve comunque essere esercitata, a mente del ricordato art.41 della Costituzione, nei limiti del rispetto della libertà, dignità umana e sicurezza.

E' allora evidente che il provvedimento con il quale vengono approvati, sulla base di un tariffario minimo precedentemente individuato, i prezzi praticati dai singoli Istituti di Vigilanza non può ritenersi viziato, in linea di principio, dal difetto di carenza di potere.

Ciò premesso, si deve ora passare all'esame degli effetti che possono prodursi sull'andamento del mercato a seguito della approvazione dei minimi tariffari da parte del Prefetto.

Al fine di meglio chiarire i termini della questione, appare, preliminarmente, opportuno ricordare che in questo settore economico si è avuto modo di registrare fenomeni di accesa concorrenza che hanno avuto come conseguenza una caduta dei prezzi richiesti spesso anche al di sotto dei costi di gestione.

Tale pratica commerciale, a prescindere da ogni effetto distorsivo del mercato di cui si dirà in seguito, ha comportato, frequentemente, il mancato pagamento dei contributi assicurativi e previdenziali, l'inosservanza di obblighi contrattuali o delle leggi sul lavoro nonché uno scadimento della professionalità e dell'addestramento del personale degli istituti di vigilanza.

E' evidente che tali circostanze hanno concretato lesioni di diritti soggettivi di immediato interesse pubblico e, nel contempo, hanno generato situazioni di grave conflittualità con



Ministero dell'Interno

- 4 -

rilievi non soltanto per l'ordine e la sicurezza pubblica, ma anche per il pubblico interesse di cui al rammentato art.9 T.U.L.P.S..

Alla luce di quanto sopra espresso, la determinazione delle tariffe minime dei servizi di vigilanza appare non soltanto pienamente legittima sotto il profilo dei presupposti giuridici, ma anche giustificata sulla base dei presupposti di merito.

Per altro, questo Ministero, onde garantire un uniforme procedimento logico attraverso cui pervenire alla determinazione dei compensi minimi e contemporaneamente fornire agli operatori del settore un sufficiente grado di certezza e trasparenza, come è noto, con circolare n.559/C. 20863.10089.D(7) del 25.11.1991 ha suggerito che gli importi in argomento vengano individuati attraverso la consultazione delle Associazioni di categoria, dell'Ispettorato e dell'Ufficio Provinciale del Lavoro, delle locali dipendenze dell'INAIL e dell'INPS nonché degli Enti Camerali.

Questo procedimento - si è ribadito - costituisce una fase preliminare, che può, nella pratica, portare all'emanazione anche di un provvedimento in forma di decreto, rispetto all'atto di approvazione delle modalità del servizio previsto dall'art.135 T.U.L.P.S..

Ciò rappresenta nella circostanza che tale prassi ha incontrato il favore sia delle Associazioni rappresentanti i titolari degli istituti di vigilanza sia delle Organizzazioni sindacali, ed è stata riconosciuta rispondente alla legislazione vigente anche da una recente decisione della Magistratura Amministrativa di merito (si veda la sentenza del T.A.R. Marche n.72/9 del 10.2.1995 qui unita in copia).

Circa le ripercussioni che la fissazione delle tariffe minime può produrre sulla concorrenza, si osserva che le limitazioni così introdotte non eliminano ma, certamente, contribuiscono in notevole misura, sia ad attenuare il rischio dell'inosservanza da parte dei datori di lavori degli oneri fiscali e previdenziali, sia a garantire una sufficiente qualità dei servizi.

Appare evidente, infatti, che essendo così assicurato un adeguato compenso per le prestazioni svolte, le eventuali ina-



Ministero dell'Interno

- 5 -

dempienze di varia natura dovranno essere imputate ad una cattiva amministrazione o, peggio ancora, a comportamenti illeciti da parte dei titolari degli istituti di vigilanza.

Di contro si rileva che l'assoluta liberalizzazione delle tariffe potrebbe portare taluni operatori del settore a praticare una politica di vendita dei servizi sotto costo al fine di escludere dal mercato le imprese più deboli.

Un simile comportamento costituisce non soltanto una forma di concorrenza sleale ai sensi dell'art.2598 c.c., ma, se accompagnato da intese intercorse tra più imprese, anche un illecito ai sensi dell'art.2 della legge 287/1990 che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha invocato per sostenere l'illegittimità della prassi seguita da codesta Prefettura.

Per quanto riguarda gli effetti giuridici che possono derivare dal parere di cui si discorre, si rappresenta che tale atto dell'Autorità Garante, essendo stato espresso ai sensi dell'artt.22 della legge 287/1990, ha valore meramente consultivo e pertanto non fa sorgere un obbligo immediato per questa Amministrazione di adeguare ad esso il proprio orientamento.

D'altro canto non risulta che la stessa Autorità abbia promosso la procedura prevista all'art.21 della medesima legge.

Tanto si segnala quale contributo per le ulteriori future determinazioni di codesta Prefettura.

IL DIRETTORE CENTRALE
(Mustilli)

STG/F