



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
DIREZIONE CENTRALE AFFARI GENERALI
SERVIZIO POLIZIA AMM. VA E SOCIALE
DIV. PRIMA- SEZ. II

N.559/14514.10089.D(7)

Roma, 15 NOV. 1997

OGGETTO. Tariffe per la prestazione di servizi di vigilanza privata.

AI PREFETTI DELLA REPUBBLICA
AL COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA PROVINCIA DI
AL COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA PROVINCIA DI
AL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE
DELLA VALLE D'AOSTA
AI QUESTORI DELLA REPUBBLICA

LORO SEDI
TRENTO
BOLZANO

AOSTA
LORO SEDI

E, PER CONOSCENZA

AL COMMISSARIO DELLO STATO NELLA REGIONE SICILIANA
AL RAPPRESENTANTE DEL GOVERNO NELLA REGIONE SARDA
AL COMMISSARIO DEL GOVERNO NELLA REGIONE
FRIULI VENEZIA GIULIA
AL COMMISSARIO DEL GOVERNO NELLE REGIONI A
STATUTO ORDINARIO
AL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE DI COORDINAMENTO
NELLA VALLE D'AOSTA
AL COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI
AL COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

PALERMO
CAGLIARI

TRIESTE

LORO SEDI

AOSTA
ROMA
ROMA

Questo Ministero, in passato, aveva avuto modo di riscontrare che la concorrenza particolarmente accesa caratterizzante il settore della vigilanza privata aveva portato ad un anomalo abbattimento del livello dei prezzi praticati, scesi talora al di sotto degli stessi costi di produzione.

Il fenomeno, in sé attinente alle dinamiche di mercato, non aveva mancato di produrre riflessi negativi, come l'inosservanza degli obblighi stabiliti dai contratti di lavoro, degli oneri previdenziali, assicurativi e fiscali e lo scadimento qualitativo dei servizi, i quali avevano finito per ripercuotersi sull'ordine e la sicurezza pubblica.



Ministero dell'Interno

- 2 -

Questo Dicastero, nell'intento di porre rimedio a tali situazioni non solo sul versante della repressione, ma anche su quello dell'attività di prevenzione propria della polizia di sicurezza, con circolare n.559/C.21581.10089.D(1) del 11.7.1988 aveva rappresentato l'opportunità che il Prefetto, in sede di approvazione delle tariffe sottoposte al suo vaglio, ai sensi dell'art. 257 R.D. n. 635/1940, svolgesse anche una valutazione circa la loro congruità, evitando che venissero praticati prezzi inferiori ai costi sopportati per la produzione dei servizi.

Successivamente con circolare n.559/C.20863.10089.D(7) del 21.11.1991, preso atto di alcune esperienze maturate in varie Province, si suggerì di esercitare il sindacato sui prezzi attraverso un provvedimento che stabilisse, preliminarmente all'approvazione della tabella dei prezzi di ciascun istituto di vigilanza, l'individuazione dei limiti minimi delle tariffe da osservare.

L'indirizzo contenuto in quest'ultima circolare trovava il proprio fondamento nella generale facoltà di impartire prescrizioni prevista dall'art.9 T.U.L.P.S. e nel potere di approvazione delle tariffe riconosciuto al Prefetto dall'art.257 R.D. n.635/1940 che, a giudizio di questa Amministrazione, non andava inteso come una semplice potestà certificativa della volontà del soggetto, bensì come una vera e propria capacità di sindacare le scelte operate dall'impresa ove esse si fossero palesate in contrasto con l'interesse dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Delle direttive in questione e delle prassi di conseguenza instauratesi si è interessata, a partire dal 1995, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che, con tre diversi pareri ha messo in discussione gli orientamenti formulati da questo Ministero adducendo argomentazioni sia di legittimità che di merito.

Sotto il primo risvolto, tenendo conto anche di una giurisprudenza più remota (cfr TAR Calabria 18 gennaio 1988 n.6 TAR Toscana 26 febbraio 1992 n.71 e 24 marzo 1992 n.248), la menzionata Autorità ha eccepito che in assenza di un'espressa previsione di legge il Prefetto sarebbe carente del necessario potere e che tale lacuna non potrebbe essere sanata dalla generale potestà di impartire prescrizioni.

Il ritenere in tal senso - è stato detto - "si pone infatti in contrasto con la garanzia del diritto di libertà economica sancito dall'art.41 della Costituzione, secondo cui le limitazioni all'esercizio di tale diritto devono trovare un espresso fondamento in



Ministero dell'Interno

- 3 -

disposizioni di legge, che, in quanto introduttive di oneri e restrizioni dell'attività dei privati, non possono tollerare interpretazioni estensive." (nota n.27952 del 1° dicembre 1995).

Sotto il secondo profilo l'Autorità Garante, con il parere n.21303 del 23 maggio 1997, ha messo in luce la sostanziale inadeguatezza dello strumento del tariffario minimo rispetto agli scopi perseguiti, "... in quanto la fissazione di un prezzo minimo non impedisce alle imprese di prestare servizi di qualità scadente e di non osservare gli obblighi di legge" ed avendo, altresì, il Prefetto un ampio potere di controllo dell'attività svolta dagli istituti di vigilanza.

Inoltre, nello stesso parere, è stato affermato: "a fronte di strutture di costo diversificate tra le imprese, la fissazione di una tariffa minima risulta distorsiva del corretto funzionamento del mercato, impedendo l'adattamento della strategia di prezzo di ciascuna impresa alle proprie specifiche condizioni produttive, nonché, nel medio periodo, la selezione delle imprese più efficienti. Le tariffe minime sono ancor più ingiustificate per i servizi di vigilanza caratterizzati da una minore incidenza del costo del lavoro".

"L'intervento amministrativo sul prezzo minimo appare di difficile applicazione anche nei casi in cui l'amministrazione si limita ad esprimere un giudizio di congruità dei prezzi determinati dai singoli operatori, in quanto si tratta pur sempre di un sindacato su scelte dettate dalla valutazione di elementi che possono essere pienamente conosciuti soltanto all'interno dell'impresa."

Le considerazioni svolte dall'Autorità Garante, se sul piano della legittimità sono contraddette dalle più recenti sentenze della giurisprudenza amministrativa (cfr TAR ABRUZZO 2 gennaio 1995 n.35 e TAR MARCHE 10 febbraio 1995 n.72), appaiono però di particolare vigore sul piano delle concrete scelte che concernono il merito dell'azione amministrativa.

Esse infatti pongono in luce come lo strumento del tariffario minimo esige un sacrificio senza però garantire un'adeguata prevenzione delle negative ripercussioni cui si intende ovviare.



Ministero dell'Interno

- 4 -

A ciò deve aggiungersi che alcune decisioni adottate in sede cautelare dalla magistratura amministrativa (cfr ordinanza TAR Lombardia 14.1.1997 n.26/97 sospensiva del provvedimento di fissazione della tariffe minime adottate nella Provincia di Pavia confermata dall'Ordinanza del Consiglio di Stato 20.5.1997 n.952) potrebbero lasciare prefigurare un ritorno della giurisprudenza su posizioni sfavorevoli alle tesi sostenute da questa Amministrazione.

Queste considerazioni impongono di modificare le istruzioni formulate nella materia e di aderire alla soluzione reiteratamente suggerita dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

In particolare si ritiene opportuno che nel futuro i Sigg.ri Prefetti non esercitino più la propria attività di sindacato sulla congruità delle tariffe.

Conseguentemente non si dovrà più procedere all'individuazione, attraverso atti preliminari, dei livelli minimi delle tariffe né entrare nel merito delle tariffe che ciascun ente intende adottare.

I Sigg.ri Prefetti vorranno, invece, approvare le tabelle dei prezzi che i singoli enti presenteranno a mente dell'art.257 del R.D. n.635/1940, tenendo conto che i tariffari potranno essere strutturati in maniera diversa l'uno dall'altro, rispecchiando essi la differente organizzazione della impresa.

Pertanto, senza entrare nel merito dell'ammontare delle tariffe proposte - profilo questo che la menzionata Autorità Garante considera precluso al Prefetto - sarà necessario verificare che l'interessato abbia indicato nella tabella tutti i compensi richiesti per ognuna delle tipologie di servizi autorizzati.

Qualora venga rilevato che la tabella non comprende le tariffe relative ad operazioni che l'istituto è abilitato a disimpegnare, occorrerà far rilevare l'incompletezza del documento, richiedendo all'interessato la sua integrazione.

Analogamente nell'ipotesi in cui il tariffario contenga voci concernenti prestazioni non ammesse dall'autorizzazione ex art.134 TULPS, il Prefetto, nel far rilevare tale incongruenza, si limiterà ad approvare i compensi per i servizi consentiti.



Ministero dell'Interno

- 5 -

Si sottolinea la particolare importanza di questo tipo di controllo. Infatti l'approvazione di una tabella contenente voci ulteriori rispetto a quanto previsto nella licenza potrebbe ingenerare l'erroneo convincimento che, attraverso l'approvazione di essa, si sia inteso implicitamente ampliare il novero dei servizi originariamente consentiti con il titolo di polizia.

Si deve, per altro, evidenziare che l'approvazione delle tariffe deve essere contenuta, ai sensi dell'art.257 del R.D. n.635/1940, nella stessa licenza che autorizza l'interessato a condurre l'istituto di vigilanza privata. Tale atto approvativo, essendo una parte del più ampio provvedimento ex art.134 T.U.L.P.S., è sottoposto al regime procedimentale previsto per quest'ultima autorizzazione, che in virtù del contingentamento dei provvedimenti rilasciabili stabilito dall'art.136 T.U.L.P.S., deve essere identificato in quello descritto dall'art.2 della legge n.241/1990.

In virtù di tale norma il Prefetto dovrà adottare un provvedimento espresso di accoglimento o diniego della domanda nel termine di 180 giorni stabilito dal D.M. n.284/1993, modificato dal D.M. n.702/1996.

D'altro canto appare evidente che nel tempo potrebbe rendersi necessario aggiornare gli importi dei prezzi praticati. In tale ipotesi la variazione dovrà essere autorizzata ai sensi dell'ultimo comma dell'art.257 del R.D. n.635/1940.

Tale ultima autorizzazione costituisce un atto autonomo. Essa, non essendo ricompresa nel novero dei procedimenti indicati dal D.P.R. n.411/1994 e non rientrando tra gli altri casi di esclusione tassativamente previsti dalla legge, deve considerarsi soggetta al regime procedimentale del silenzio-assenso descritto all'art.19 della legge n.241/1990.

Per altro, nel quadro così delineato, l'atto di approvazione, così come suggerito dall'Autorità Garante nel parere accluso, impedisce ai titolari delle licenze ex art.134 T.U.L.P.S., di esigere compensi più alti di quelli indicati nel proprio tariffario, ma consente ad essi, al contrario, di discostarsi dai livelli dei compensi, richiedendo ai committenti prezzi più bassi.



Ministero dell'Interno

- 6 -

E' per altro evidente che il venir meno del sindacato sulla congruità dei prezzi praticati dagli istituti di vigilanza rende necessario che venga esercitato un accurato periodico controllo volto ad acclarare la regolarità delle condizioni in cui operano gli istituti di vigilanza privata di ciascuna Provincia.

A tal proposito si suggerisce che i Sigg.ri Prefetti sensibilizzino gli Uffici Periferici del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale affinché, con cadenza almeno annuale, verifichino l'osservanza da parte dei soggetti abilitati a mente dell'art.134 T.U.L.P.S., dei contratti di lavoro, degli oneri previdenziali e del rispetto delle disposizioni in tema di prevenzione degli infortuni sul lavoro.

Analoghe iniziative andranno assunte, interessando gli Uffici Periferici del Ministero delle Finanze e i Comandi della Guardia di Finanza, onde verificare, con la medesima periodicità, che siano stati assolti tutti gli oneri fiscali relativi all'imposizione diretta ed indiretta ivi compresi quelli attinenti al sostituto d'imposta.

I Sigg.ri Questori, per parte loro, all'atto dell'approvazione del regolamento di servizio dei singoli istituti di vigilanza ai sensi degli artt.2 e 3 del R.D.L. n.1952/1935, vorranno verificare che le varie prestazioni vengano espletate con modalità ritenute idonee a fronteggiare efficacemente possibili aggressioni, modificando se del caso le statuizioni proposte dagli enti interessati e successivamente disponendo, sempre con cadenza quanto meno annuale, i necessari controlli.

I Sigg.ri Prefetti potranno altresì valutare l'opportunità di attivare tale iniziativa di controllo anche al di fuori della normale periodicità, ogni qual volta un istituto di vigilanza sottoponga all'approvazione tabelle contenenti prezzi che appaiono sensibilmente inferiori a quelli della media degli altri istituti di vigilanza.

D'altra parte questo Ministero è consapevole che l'attuazione delle indicazioni così fornite potrebbe comportare per gli istituti di vigilanza la necessità di rivedere le proprie strategie di mercato in maniera considerevole, e pertanto, si è dell'avviso che il nuovo indirizzo vada attuato con gradualità in modo tale da non recare un detrimento economico ai soggetti abilitati.

A tal fine si rappresenta l'opportunità che i provvedimenti di fissazione delle tariffe minime già adottati conservino la propria efficacia fino al 30 giugno 1998.



Ministero dell'Interno

- 7 -

A partire dal 1° luglio 1998, data che segnerà la definitiva entrata in vigore delle istruzioni qui formulate, gli istituti di vigilanza potranno modificare i prezzi per i propri servizi, richiedendo preventivamente l'approvazione ai sensi dell'art. 257 ultimo comma del R.D. n. 635/1940, senza dover tenere più conto dei tariffari minimi approvati dal Prefetto competente per territorio.

Tenuto conto della natura innovativa delle direttive qui fornite, si rappresenta la necessità che i Sigg.ri Prefetti diano ad esse il massimo risalto, portando i contenuti della presente circolare a conoscenza degli istituti di vigilanza privata operanti nelle Province di competenza, nonché delle locali Camere di Commercio, Industria, Artigianato ed Agricoltura affinché ne rendano edotte le associazioni di categoria interessate.

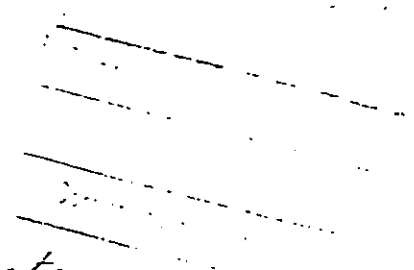
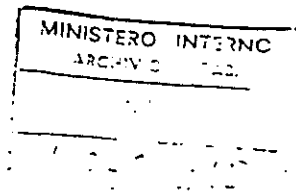
Si resta in attesa di un cortese cenno di assicurazione.

IL MINISTRO

Sergio Napolitano

STG/fs

[Signature]
h. li.



*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

SEGNALAZIONE

ai sensi

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

in merito alla regolamentazione del settore della vigilanza privata

inviata al Ministro dell'Interno

23 MAG 1997

Prot. n. 21303

*Ministero dell'Interno
Dipartimento per gli Affari Regionali*

Illustre Ministro,

con la presente segnalazione, effettuata ai sensi dell'art. 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato intende esprimere il proprio orientamento in merito alla regolamentazione del settore della vigilanza privata di beni mobili ed immobili ed particolare in merito ai meccanismi di formazione dei prezzi.

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) 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 a licenza del prefetto. La licenza può essere rilasciata ai cittadini italiani che non abbiano riportato condanne per determinati reati e che non siano stati sottoposti a misure di sicurezza. Il richiedente deve inoltre dimostrare di possedere la capacità tecnica per la prestazione dei servizi.

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). Tuttavia, secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, le considerazioni concernenti l'offerta già disponibile non assumono una rilevanza autonoma, ai fini dell'esame delle istanze, bensì rappresentano elementi per le valutazioni inerenti agli aspetti di sicurezza e di ordine pubblico, i soli che possono giustificare il diniego dell'autorizzazione. In altri termini, la presenza nel mercato di un certo numero di istituti e di guardie giurate non può costituire di per sé una ragione di diniego dell'autorizzazione, benché possa diventarlo qualora l'entrata di ulteriori operatori comporti problemi di sicurezza e di ordine pubblico.

On. Dott. Giorgio Napolitano
Ministro dell'Interno
Palazzo Viminale
ROMA

Il contenuto delle licenze ed i poteri di controllo dei prefetti sugli istituti sono precisati dal regolamento. L'art. 257 stabilisce che *"la domanda per ottenere la 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. Alla domanda dev'essere allegato il documento comprovante l'assicurazione delle guardie, tanto per gli infortuni sul lavoro che per l'invalidità e la vecchiaia. (...) 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"*.

Le guardie particolari delle quali gli istituti di vigilanza si avvalgono devono possedere determinati 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).

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.

La norma, quindi, pone a carico di ciascuna impresa un obbligo di comunicazione al pubblico del livello massimo dei prezzi da essa autonomamente determinati.

L'interpretazione della normativa da parte del Ministero dell'Interno è diversa e più ampia. Con una circolare del 1989, i prefetti sono stati invitati a precludere l'espletamento dei servizi a tariffe non solo a livelli ingiustificatamente elevati, ma anche eccessivamente esigui, tali da far presumere una scarsa efficienza operativa e l'inosservanza di obblighi di legge.

Con una successiva circolare del 1991, il Ministero ha indicato ai prefetti la possibilità di determinare preventivamente l'importo minimo delle tariffe per l'intero ambito provinciale, su parere congiunto dell'Ufficio provinciale del lavoro, dell'Ispettorato provinciale del lavoro, dell'INAIL, dell'INPS e della

Camera di Commercio, sentiti i rappresentanti delle organizzazioni di categoria degli istituti presenti nel territorio.

L'intervento prefettizio sui prezzi minimi viene fondato sull'ampia potestà di controllo dell'attività degli istituti di vigilanza attribuita al prefetto dall'art. 257 del regolamento.

Seguendo quest'orientamento, nella maggior parte delle province italiane i prefetti hanno fissato le tariffe minime ed in alcuni casi anche le tariffe massime per i servizi degli istituti di vigilanza privata. Nella restante parte delle province i prefetti approvano i minimi ed i massimi delle tariffe determinate dai singoli operatori.

La fissazione delle tariffe per l'intero territorio provinciale è avvenuta in alcune province relativamente ai soli servizi di piantonamento fisso e di ronda, caratterizzati dall'incidenza preponderante del costo del lavoro diretto sugli altri costi aziendali. Il tratto comune della struttura delle tariffe relative al piantonamento fisso è costituito dalla presenza di tre voci: costo diretto orario del lavoro, costi generali ed utile d'impresa determinati in modo forfetario.

In varie province sono state fissate tariffe anche per i servizi a maggior contenuto tecnico ed organizzativo, come quello di teleallarme.

Le tariffe vengono periodicamente aggiornate, talvolta sulla base degli indici generali ISTAT dei prezzi al consumo.

Da quanto sopra riportato emerge che il settore della vigilanza è caratterizzato da una pluralità di strumenti di regolamentazione, che incidono su diversi aspetti dell'attività, quali le condizioni di entrata, l'impiego dei fattori produttivi, le caratteristiche del servizio ed i comportamenti di prezzo.

Alcuni di tali strumenti risultano espressamente previsti dalla normativa vigente, mentre la regolamentazione tariffaria viene adottata, in varie forme, a livello amministrativo, anche in assenza di esplicite previsioni legislative.

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 e concernenti l'attività degli istituti.

Tuttavia, secondo i principi generali concernenti l'azione amministrativa, tali potestà devono risultare contenute entro i limiti posti dalla legislazione vigente. Al riguardo, va considerato non soltanto che le potestà prefettizie non possono andare al di là di quanto previsto dalle leggi di pubblica sicurezza, ma devono essere esercitate nel rispetto, fra le altre, della legge n. 287/90, introdotta nell'ordinamento in attuazione dell'art. 41 Cost..

Sulla base di quanto precede, l'Autorità intende svolgere le seguenti considerazioni in merito alle misure di regolamentazione adottate nel settore della vigilanza.

i) le limitazioni dell'entrata e territoriali

Le limitazioni dell'entrata relative ai requisiti soggettivi della persona fisica richiedente l'autorizzazione non risultano di particolare entità, mentre ben più importanti sono le limitazioni derivanti dalle valutazioni discrezionali che la legge demanda alle prefetture e che possono condurre a negare, per ragioni di sicurezza e di ordine pubblico, il rilascio dell'autorizzazione ad operare in un determinato territorio.

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 prescindere dalla protezione della posizione di mercato delle imprese già operanti nel settore.

Per quanto precede, le limitazioni previste dalla normativa vigente appaiono giustificate da esigenze di interesse generale.

Va osservato, tuttavia, che l'esercizio dei poteri prefettizi non può comportare la predeterminazione di un regime di esclusiva in determinati ambiti territoriali, in quanto un assetto monopolistico del mercato non è previsto dalla normativa vigente.

L'Autorità sottolinea al riguardo, che lo svolgimento di un'attività economica in esclusiva rappresenta un regime del tutto eccezionale, che non è possibile istituire in mancanza di un'espressa disposizione di legge in tal senso.

Pertanto, nel settore della vigilanza l'istituzione di un regime di esclusiva in alcuni ambiti territoriali non appare giustificato da esigenze di interesse generale, come è dimostrato dal fatto che laddove l'attività di vigilanza è svolta da una pluralità di imprese non si riscontra una compromissione della sicurezza e dell'ordine pubblico.

ii) la limitazione delle quantità producibili

Il prefetto può, per comprensibili ragioni di sicurezza e di ordine pubblico, individuare quale sia il rapporto desiderabile tra le forze di polizia e le guardie giurate impiegate nel settore della vigilanza e quindi può limitare il numero degli addetti del settore, nell'ambito territoriale di competenza.

Tuttavia, ove in aggiunta alla limitazione del numero complessivo delle guardie operanti nel territorio venisse rigidamente fissato il numero delle guardie in servizio presso i singoli istituti, risulterebbero vanificati i principi espressi in materia di concorrenza dalla legge n. 287/90, in quanto in tal modo sarebbe 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.

Un'eccessiva rigidità del numero massimo di guardie impiegabili da ciascun istituto può comportare la cristallizzazione dei comportamenti di mercato e favorire la collusione tra le imprese, come l'Autorità ha avuto modo

di rilevare in occasione di un procedimento svolto ai sensi dell'art. 14 della legge n. 287/90.

Appare pertanto auspicabile che, pur nell'ambito del sistema autorizzatorio vigente, l'organico di ciascuna impresa ammessa ad operare possa essere variato in tempi brevi, in relazione agli esiti delle strategie di mercato poste in essere.

In presenza di queste caratteristiche, potrebbero essere predisposti meccanismi volti a facilitare la mobilità delle guardie da un istituto all'altro, segnatamente in relazione all'esperimento di gare d'appalto da parte delle amministrazioni pubbliche, le quali rappresentano una parte importante della domanda dei servizi di vigilanza.

Nel settore considerato, un'ampia mobilità dei lavoratori da un istituto ad un altro appare giustificata inoltre 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 e, per converso, un'insufficiente mobilità potrebbe indurre le imprese ad astenersi dal farsi concorrenza, ove non sia agevole reperire personale aggiuntivo avente i requisiti richiesti dalla norma.

Da quanto precede può essere inoltre rilevato che l'alta incidenza della componente lavoro nel settore della vigilanza non comporta l'esistenza di ragioni di ordine sociale tali da giustificare l'attenuazione della concorrenza tra le imprese.

iii) i controlli sull'attività degli istituti e gli interventi sui prezzi

L'aspetto regolamentativo che desta le maggiori perplessità sotto il profilo concorrenziale è quello della fissazione delle tariffe minime da parte dei prefetti.

L'Amministrazione sostiene l'opportunità di tale intervento in relazione all'esigenza, in particolare, di assicurare l'addestramento del personale, il pagamento dei contributi assicurativi e previdenziali, l'osservanza degli obblighi contrattuali e delle leggi sul lavoro.

Al riguardo, si osserva che gli interventi sui prezzi minimi si aggiungono agli ampi poteri di controllo dell'attività svolta dagli istituti di vigilanza che la normativa vigente attribuisce al prefetto.

Infatti, l'addestramento del personale può essere assicurato attraverso prescrizioni dettate al riguardo dal prefetto agli istituti. 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, che si aggiunge agli ordinari controlli svolti sulle imprese dalle amministrazioni pubbliche competenti in tali materie.

In particolare, il controllo prefettizio sull'adempimento degli obblighi assicurativi e contributivi da parte dell'istituto viene esercitato, ai sensi della normativa vigente, quanto meno in occasione del rilascio della licenza. A tali controlli potrebbe aggiungersi l'introduzione, in relazione agli appalti pubblici

aventi per oggetto servizi di vigilanza, di meccanismi volti a subordinare il pagamento dei corrispettivi dovuti dall'appaltante alla dimostrazione dell'avvenuto versamento dei contributi previdenziali ed assicurativi da parte dell'istituto.

Si rileva, quindi, che ai fini del soddisfacimento delle esigenze richiamate nelle circolari ministeriali gli interventi sui prezzi minimi non sono necessari.

Tali interventi peraltro non assicurano il conseguimento degli scopi indicati, in quanto la fissazione di un prezzo minimo non impedisce alle imprese di prestare servizi di qualità scadente e di non osservare gli obblighi di legge.

I decreti prefettizi con i quali vengono fissate le tariffe minime sono basati sul costo orario medio del lavoro, mentre i costi orari effettivi possono risultare sensibilmente differenziati tra i vari istituti operanti in un determinato ambito territoriale, principalmente in ragione della forma giuridica dell'impresa (società di capitali, cooperativa, ecc.), dell'anzianità delle guardie impiegate e dell'eventuale esistenza, in ambito aziendale, di rapporti di formazione-lavoro accanto a quelli ordinari di lavoro. Differenziata tra gli istituti è anche l'incidenza dei costi generali.

A fronte di strutture di costo diversificate tra le imprese, la fissazione di una tariffa minima risulta distorsiva del corretto funzionamento del mercato, impedendo l'adattamento della strategia di prezzo di ciascuna impresa alle proprie specifiche condizioni produttive, nonché, nel medio periodo, la selezione delle imprese più efficienti.

Le tariffe minime sono ancor più ingiustificate per i servizi di vigilanza caratterizzati da una minore incidenza del costo del lavoro (ad esempio, per i servizi di teleallarme il costo del lavoro è relativo essenzialmente ad un addetto alla centrale operativa e può essere ripartito tra tutti i collegamenti).

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 necessariamente 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.

Vero è che, sotto il profilo amministrativo, l'esistenza di meccanismi di accertamento di un livello di prezzo congruo potrebbe facilitare l'operato della pubblica amministrazione nel momento in cui essa domanda determinati beni o servizi.

Tuttavia ciò avverrebbe solo per i casi in cui il bene o servizio viene acquisito con trattativa diretta. Per l'acquisizione dei servizi di vigilanza da parte di un soggetto pubblico, al contrario, ricorrono di solito i presupposti che

rendono necessaria la selezione dei fornitori attraverso lo svolgimento di una gara e pertanto la fissazione delle tariffe è del tutto superflua ai fini del reperimento dei beni e dei servizi necessari allo svolgimento dell'azione amministrativa.

Nell'esperienza dell'Autorità è oramai acquisita la constatazione che allorquando la domanda pubblica viene espressa con il meccanismo della gara, l'esistenza di una tariffa minima può pregiudicare l'interesse pubblico alla cui realizzazione è preordinato il meccanismo stesso, in quanto essa falsa o attenua la competizione tra i potenziali fornitori dell'amministrazione.

In particolare, l'esistenza di una tariffa minima obbligatoria rende frequente, nelle gare d'appalto, la presentazione di una pluralità di offerte al livello minimo fissato, sicché l'aggiudicazione avviene mediante sorteggio, qualora, in ragione della natura del servizio, il prezzo sia l'unico elemento che l'amministrazione appaltante può prendere in considerazione. 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.

L'intervento amministrativo sul prezzo minimo appare di difficile applicazione anche nei casi in cui l'amministrazione si limita ad esprimere un giudizio di congruità dei prezzi determinati dai singoli operatori, in quanto si tratta pur sempre di un sindacato su scelte dettate dalla valutazione di elementi che possono essere pienamente conosciuti soltanto all'interno dell'impresa.

In ogni caso, nessun intervento sui prezzi minimi praticati dagli istituti potrebbe assolvere ad una funzione surrogatoria dei controlli delle amministrazioni pubbliche competenti, per quanto attiene all'osservanza delle leggi da parte degli istituti stessi.

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 risulterebbe allora più efficace, sotto il profilo del funzionamento del mercato, rendere possibile il mutamento della struttura stessa.

L'Autorità auspica che delle considerazioni sopra espresse si tenga conto nell'applicazione della normativa concernente gli istituti di vigilanza, ad evitare che si verifichino ingiustificate distorsioni della concorrenza e del funzionamento del mercato.

IL PRESIDENTE

[Handwritten signature]