

Segnalazione/Parere

REGOLAMENTAZIONE DEL SETTORE DELLA "SICUREZZA SUSSIDIARIA"

DATI GENERALI

articolo (L.287/90) 22-Attività consultiva

rif AS273

decisione 27/11/2003

invio 02/12/2003

PUBBLICAZIONE

bollettino n. 3/2004SEGNALAZIONE/PARERE

mercato (746) Servizi di investigazione e vigilanza

(K) SERVIZI VARI

oggetto Disegno di legge del Governo recante "Disposizioni in materia di sicurezza sussidiaria" (AC 4209/XIV legislatura)

destinatari Al Presidente del Senato della Repubblica

Al Presidente della Camera dei Deputati

Al Presidente del Consiglio dei Ministri

Testo Segnalazione/Parere

Con il presente parere, deliberato ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato intende formulare alcune osservazioni sul disegno di legge recante "Disposizioni in materia di sicurezza sussidiaria" (AC4209). Tali osservazioni in parte riprendono quanto l'Autorità ha già avuto modo di comunicare al Ministro dell'Interno con precedenti segnalazioni e pareri, di cui si allega copia, in merito all'applicazione della vigente normativa di settore con particolare riguardo all'attività degli istituti di vigilanza¹¹ [*Cfr. segnalazione deliberata ai sensi dell'art. 21 della legge n. 287/90 in data 15 maggio 1997, parere ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287/90 deliberato in data 25 agosto 1999 nonché segnalazione ai sensi dell'art. 21 della legge n. 287/90 deliberata in data 6 luglio 2000.*].

Il disegno di legge si compone di sei capi, il primo e l'ultimo dei quali riguardano le norme generali per le attività di sicurezza affidate all'esercizio professionale privato, mentre i capi dal secondo al quinto trattano specificamente di ciascuna di tali

attività: a) degli istituti di vigilanza e delle guardie giurate; b) delle imprese operanti nei servizi di custodia e dei custodi; c) degli istituti di investigazione e ricerca e degli investigatori privati; d) delle agenzie e degli agenti per il recupero crediti.

La scrivente Autorità intende segnalare alcuni elementi di criticità riguardanti l'impostazione generale del disegno di legge, per quanto riguarda la previsione di registri per l'iscrizione dei soggetti appartenenti a ciascuna delle categorie professionali del settore e per quanto riguarda il rinvio al regolamento di attuazione e alle determinazioni di una "Commissione consultiva centrale per le attività di sicurezza" per alcuni aspetti importanti del futuro assetto del settore.

In merito alla creazione di registri, si osserva che essa non appare, in generale, giustificata per ogni categoria di operatori del settore, posto che solo per alcune di esse si impone un rigoroso vaglio finalizzato alla tutela di interessi pubblici di primario rilievo.

Per questa ragione si ritiene che può, al più, ritenersi giustificata la creazione di un registro per i soli soggetti che operano con l'uso di armi e mezzi di difesa, in considerazione delle esigenze di sicurezza che ne giustificano in ogni caso 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.

Per tali categorie di soggetti la creazione di registri comporterebbe, d'altro canto, 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 immediatamente a un bacino di personale qualificato senza dovere 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 merito al rinvio operato nel disegno di legge al regolamento di attuazione e alle determinazioni di una "Commissione consultiva centrale per le attività di sicurezza", si ritiene che risulti necessario esplicitare nel disegno di legge i criteri ai quali il regolamento di attuazione e detta Commissione consultiva dovranno attenersi, al fine di escludere che in tale sede si possano introdurre nuovi elementi non giustificati di restrizione della concorrenza, soprattutto in considerazione

dell'importanza degli istituti per la cui definizione si rinvia al regolamento di attuazione e alla Commissione consultiva.

Per quanto riguarda, in particolare, quest'ultima, si ritiene che la presenza, nella suddetta Commissione, di una maggioranza di rappresentanti delle categorie degli operatori del settore, possa condurre a una prevalenza degli interessi da essi rappresentati rispetto agli interessi generali cui l'attività della Commissione è preordinata. Pertanto gli esponenti del settore, laddove se ne reputi indispensabile la presenza in suddetta Commissione, dovrebbero rappresentare solo una minoranza della stessa.

Il disegno di legge prevede, inoltre, che delle sedute della Commissione e del relativo ordine del giorno sia informata, fra gli altri, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, affinché possa inviare un proprio rappresentante (articolo 7, comma 3). Si osserva, al riguardo, che tale previsione non risulta coerente con le funzioni istituzionalmente attribuite dalla legge n. 287/90 alla scrivente Autorità e dunque andrebbe eliminata.

Entrando nel dettaglio del disegno di legge, l'Autorità ritiene problematiche alcune disposizioni riguardanti: a) accesso all'attività; b) esclusiva per l'esercizio di attività; c) modalità di esercizio dell'attività.

A) ACCESSO ALL'ATTIVITÀ

Fra i motivi di diniego o di revoca delle licenze è prevista anche la "presenza, nel territorio, di un numero non proporzionato di istituti o imprese di servizi, di guardie giurate o di altri operatori abilitati" (articolo 5, comma 2, lett. e).

Al riguardo si osserva che, mentre appare coerente con la tutela dell'ordine pubblico porre un limite alla forza numerica complessiva delle guardie giurate e delle altre figure professionali che operano con l'uso di armi e mezzi di difesa, sembra ingiustificato porre a tale fine altri limiti, quale ad esempio un limite al numero delle imprese da autorizzare o al numero degli operatori abilitati ad esercitare attività senza l'uso di armi.

Sarebbe perciò opportuno, nella norma in esame, limitare il riferimento al solo numero complessivo di guardie giurate o di altri operatori abilitati all'uso di armi e mezzi di difesa presenti nel territorio.

Sempre in merito alle modalità di accesso al mercato, si osserva più in generale che molto, riguardo ai possibili effetti di restrizione alla concorrenza, dipenderà dalle modalità di attuazione che saranno in concreto adottate dal Ministero dell'Interno e dai suoi uffici periferici competenti per territorio. Al riguardo è, ad esempio, importante che il controllo del numero complessivo degli operatori abilitati all'uso di armi e mezzi di difesa presenti nel territorio non avvenga contingentando a priori, al momento dell'autorizzazione di ciascuna impresa all'esercizio, il numero dei dipendenti che essa potrà in futuro assumere. Ciò infatti potrebbe limitare la possibilità di sviluppo delle imprese e impedire un'evoluzione dell'offerta più coerente con le esigenze della domanda.

Sarebbe altresì auspicabile che nel disegno di legge in esame fosse introdotto il principio che tutti gli atti di natura autorizzatoria ivi previsti rivestono carattere oggettivo e automatico in presenza dei requisiti richiesti e di condizioni non pregiudizievoli per l'interesse pubblico, requisiti e condizioni che anche devono essere di natura oggettiva.

Ciò assume particolare importanza, ad esempio, perché abbiano un effettivo impatto favorevole all'estensione della concorrenza le previsioni relative all'esercizio dell'attività degli istituti di vigilanza al di fuori dell'ambito territoriale provinciale dell'autorizzazione ricevuta (in particolare le previsioni riguardanti la possibilità di estendere la licenza per operare direttamente in un comune di una provincia confinante, di istituire sedi secondarie da sottoporre ciascuna a specifica licenza, o di avvalersi di un'unità operativa mobile per la vigilanza di cantieri mobili, nonché di avvalersi di altro istituto avente sede nella provincia interessata).

B) ESCLUSIVA PER L'ESERCIZIO DI ATTIVITÀ

Nella enumerazione delle attività rientranti fra quelle di sicurezza sussidiaria che possono essere svolte solo dagli istituti di vigilanza e sicurezza di cui al Capo II a mezzo di guardie giurate, accanto alle consuete attività viene anche inclusa "la gestione di sistemi di sicurezza e anti-intrusione nelle reti di comunicazione telematica" (articolo 1, comma 2, lett. g).

Si osserva che sotto tale denominazione pare ricadere ogni attività relativa alla sicurezza delle reti informatiche pubbliche (internet) e private (intranet). Si tratta di attività specialistiche

nel campo informatico, attualmente svolte o in proprio o tramite imprese informatiche specializzate, dirette ad assicurare la riservatezza e la immodificabilità delle informazioni contenute nella rete informatica.

L'esercizio di tali attività non coinvolge l'utilizzo di strumenti (armi e mezzi di difesa) di per sé suscettibile di un utilizzo tale da porre in pericolo la sicurezza pubblica. La natura di dette attività non è pertanto tale da renderla assimilabile a quelle tipicamente svolte dagli istituti di vigilanza.

La previsione a favore degli istituti di vigilanza di un'esclusiva per lo svolgimento delle attività di "gestione di sistemi di sicurezza e anti-intrusione nelle reti di comunicazione telematica" non appare dunque giustificata.

Si osserva, in proposito, che le competenze tecniche per lo svolgimento di tali attività sono attualmente diffuse fra diverse categorie di imprese operanti a vario titolo nel settore delle tecnologie informatiche e che l'attribuzione di un'esclusiva comporterebbe per molte di esse una repentina esclusione dalla propria attività tipica.

C) MODALITÀ DI ESERCIZIO DELL'ATTIVITÀ

c.1) controllo sulle tariffe

Il disegno di legge prevede che le imprese del settore devono affiggere la tabella delle operazioni autorizzate con la "tariffa" prevista per ciascuna di esse, vidimata dall'autorità competente per il rilascio della licenza (articolo 4, comma 1, lett. a). Detta vidimazione, pur non essendo associata a un potere espresso di fissazione amministrativa di tariffe, non si discosta significativamente dalla normativa vigente, in base alla cui interpretazione – già ritenuta infondata, tra gli altri, dal Consiglio di Stato²² [*Cfr. sentenza del Consiglio di Stato n. 5674 del 17 ottobre 2002.*] - le Prefetture attualmente approvano le cosiddette "tariffe di legalità" dalle quali le imprese possono discostarsi solo in misura marginale. Si osserva, inoltre, che la norma in questione richiama anche testualmente il concetto di "tariffa", che è tradizionalmente associato alla fissazione d'autorità in una misura inderogabile del compenso, in luogo di riferirsi al concetto generico di "prezzo" praticato.

Si ritiene, pertanto, inopportuno prevedere l'affissione di una tabella vidimata recante la "tariffa prevista" per ogni servizio.

Se, d'altra parte, tale norma intendesse tutelare la clientela dall'applicazione di prezzi particolarmente elevati in situazioni di asimmetria informativa o debolezza contrattuale, essa potrebbe, al più, limitarsi a prevedere semplicemente l'esposizione al pubblico del prezzo autonomamente determinato e praticato dall'impresa (e non, dunque, della tariffa fissata dalla pubblica autorità) per ciascuno dei servizi offerti.

Analogamente si richiama l'attenzione sulla previsione secondo la quale le "tariffe" praticate dalle imprese del settore devono essere commisurate alla qualità dei servizi e ai costi del personale (articolo 4 comma 2).

Questa norma, che pure significativamente utilizza il termine "tariffe", appare implicare lo svolgimento di un controllo amministrativo sui prezzi praticati dalle imprese che prestano servizi di sicurezza sussidiaria. Essa risulterebbe altrimenti priva di significato, in quanto commisurare i prezzi praticati alla qualità e ai costi è il comportamento naturale di qualsiasi impresa (che utilizza appunto le variabili di costi, qualità e prezzi per collocarsi sul mercato nel modo più remunerativo).

Se, d'altro canto, si volesse intendere la norma in questione come preordinata a verificare, attraverso i prezzi praticati, il livello della qualità delle prestazioni e il rispetto degli obblighi del datore di lavoro, si osserva che un controllo amministrativo dei prezzi non è di per sé in grado di assicurare che le imprese assolvano ai propri obblighi contributivi e previdenziali né che erogino servizi di qualità migliore. In ogni caso, anche in tale prospettiva la disposizione in esame apparirebbe superflua, in considerazione del penetrante potere di controllo attribuito nel disegno di legge al questore, che si può avvalere di ogni Forza di polizia e della collaborazione di una varietà di soggetti fra i quali gli organi territoriali del Ministero del lavoro e quelli deputati alla tutela del consumatore e della fede pubblica (articolo 4 commi 4, 5 e 6).

c.2) possibili vincoli alla concorrenza effettiva

Un elemento caratterizzante del disegno di legge è la previsione per gli istituti di vigilanza della possibilità di svolgere alcune attività al di fuori dell'ambito territoriale provinciale dell'autorizzazione ricevuta e della possibilità di estendere la licenza per operare direttamente in un comune di una provincia confinante, di istituire sedi secondarie da

sottoporre ciascuna a specifica licenza, o di avvalersi di un'unità operativa mobile per la vigilanza di cantieri mobili, nonché di avvalersi di altro istituto avente sede nella provincia interessata (articolo 9, commi 2 e 3).

Se efficacemente attuate, tali disposizioni potrebbero permettere agli istituti di vigilanza di far fronte alla richiesta, che proviene ormai da un significativo gruppo di clienti con sedi situate in province diverse, di gestione unitaria dei contratti di vigilanza

Appare, comunque, problematica ai fini concorrenziali la previsione, secondo la quale gli accordi sottoscritti dagli istituti di vigilanza per la partecipazione congiunta a gare di appalto devono essere "approvati dai prefetti rispettivamente competenti" (articolo 9, comma 3, lett. b).

Tale norma può avere un effetto di restrizione ingiustificata della concorrenza poiché subordina la possibilità di tale tipo di collaborazione fra imprese alla preventiva autorizzazione prefettizia.

Non appare, infatti, motivata da ragioni di tutela dell'ordine pubblico o della pubblica sicurezza l'imposizione della verifica preventiva degli accordi in tal senso, considerato che per tali finalità può bastare, piuttosto, imporre un'autorizzazione del Prefetto competente solo per quanto riguarda le concrete modalità di prestazione del servizio, a prescindere dal contenuto commerciale degli accordi di collaborazione, e comunque non necessariamente in un momento precedente alla conclusione del contratto con il cliente.

Tale norma appare, inoltre, ammettere incondizionatamente il ricorso alle ATI - Associazioni temporanee di imprese, subordinando la possibilità di tale tipo di collaborazione fra imprese sempre e soltanto alla preventiva autorizzazione prefettizia, contrariamente a quanto già rilevato dall'Autorità, che nelle proprie segnalazioni ha già avuto occasione di osservare come la costituzione di ATI per la partecipazione a gare per l'aggiudicazione di forniture di beni o di servizi può ritenersi ammissibile da un punto di vista concorrenziale solo quando le singole imprese partecipanti non sarebbero altrimenti in grado di partecipare da sole alla gara.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato confida che nel corso della discussione in sede parlamentare le osservazioni qui rappresentate possano essere tenute in adeguata considerazione allo scopo di agevolare uno sviluppo effettivo della concorrenza nel settore della "sicurezza sussidiaria".

IL PRESIDENTE
Giuseppe Tesaro