

## CIRCOLARI

## MINISTERO DELL'INTERNO

CIRCOLARE 28 settembre 1998, n. 559/C.314.10089.D(7).

Situazioni di monopolio nel settore della vigilanza privata.

*Ai prefetti della Repubblica*  
*Al commissario del Governo per la provincia di Trento*  
*Al commissario del Governo per la provincia di Bolzano*  
*Al presidente della giunta regionale della Valle d'Aosta*  
*Ai questori della Repubblica*

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*

Si è rilevato che negli ultimi anni alcuni fattori, quali l'accresciuto livello della domanda dei servizi di sorveglianza e custodia del patrimonio, la progressiva diversificazione delle esigenze della committenza, e la possibilità di accedere a tecnologie sempre più avanzate abbiano determinato una rapida evoluzione del settore della vigilanza privata.

Ciò, ha portato ad una profonda trasformazione della struttura degli istituti di vigilanza i quali hanno, via via, acquisito i connotati di imprese dalle crescenti dimensioni, che richiedono il ricorso a formule organizzative più complesse e l'investimento di ingenti capitali.

Queste circostanze hanno evidentemente portato anche un mutamento nelle dinamiche del mercato verso le quali questa amministrazione ha ritenuto di dover rivolgere la propria attenzione attese le implicazioni per la pubblica sicurezza.

In questa ottica devono essere inquadrare le iniziative avviate da alcune prefetture, anche su impulso di questo Ministero, tese ad approfondire la conoscenza degli assetti proprietari delle imprese di vigilanza privata.

In particolare è emersa l'esistenza di centri di interesse economico, a cui fanno capo più istituti di vigilanza, i quali apparentemente si presentano come entità distinte avendo come titolari delle licenze ex art. 134 T.U.L.P.S. diverse persone fisiche. Tali soggetti, anche

se sotto un profilo strettamente giuridico sono dotati dei poteri di legale rappresentanza, in realtà pongono in essere una sorta di interposizione fittizia di persona.

Si tratta di un fenomeno che riguarda per lo più imprese di vigilanza privata organizzate come società di capitali e che si realizza attraverso modalità di controllo sostanzialmente riconducibili a due fattispecie: in talune circostanze, si è riscontrato che i vari istituti di vigilanza sono controllati da una società holding o capogruppo la quale possiede direttamente le quote di maggioranza del capitale sociale di questi enti, ovvero controlla società finanziarie (sub-holding) che a loro volta dispongono della proprietà del capitale degli istituti; in altre circostanze, la maggioranza delle quote sociali o delle azioni delle imprese operanti nelle varie provincie appartiene alla medesima persona fisica, che può così determinare le scelte e gli indirizzi delle stesse imprese.

In queste situazioni si vengono a costituire delle vere e proprie posizioni di monopolio che condizionano negativamente il mercato dei servizi di vigilanza privata e producono effetti distorsivi della libera concorrenza.

Tale fenomeno particolarmente accentuato laddove gli istituti di vigilanza vengano autorizzati ex art. 134 testo unico ad operare non sull'intero territorio della provincia ma soltanto su alcuni comuni: in tali ipotesi infatti risulta più agevole per un solo proprietario controllare più istituti ciascuno dei quali abbia la licenza per operare in un limitato ambito territoriale.

È evidente che simili situazioni, come già accennato, incidono sulla libertà di concorrenza che viene espressamente tutelata dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287, la quale individua i comportamenti e le pratiche commerciali considerate lesive di tale bene, quando interessino il mercato nazionale ovvero una parte rilevante di esso.

Orbene, gli ambiti provinciali entro cui hanno validità le licenze di vigilanza privata possono considerarsi parte rilevante del mercato nazionale: siffatto carattere, infatti, non deriva dalla incidenza sul totale della economia, quanto piuttosto dalla sua significatività per il consumatore e dalla possibilità o meno per quest'ultimo di fruire di beni o servizi prestati in aree geografiche alternative (cfr. decisione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato n. 4496 del 12 dicembre 1996).

L'esistenza di situazioni di monopolio a favore di gruppi di imprese assume inoltre importanza anche con riguardo al conferimento in appalto di servizi di vigilanza privata: è infatti di tutta evidenza che in simili situazioni potrebbero essere invitati a partecipare ad una gara d'appalto soltanto istituti, che, a mente del codice civile (art. 2359) e della legge n. 287/1990, devono considerarsi controllati da una medesima società capogruppo, oppure da una medesima persona fisica.

Nei fatti, verrebbe meno la possibilità di invitare a partecipare agli incanti per l'aggiudicazione di contratti ad evidenza pubblica una reale pluralità di ditte concorrenti, atteso che — come rilevato dalla Corte dei conti nella deliberazione del 28 marzo 1991, n. 78, — le imprese collegate o controllate vanno considerate come un'unica realtà imprenditoriale.

Si può dunque concludere che la costituzione di posizioni di monopolio, o comunque tali da incidere negativamente sulla concorrenza nel settore di cui si tratta, si pone in contrasto con i principi ricavabili dall'art. 41 della Costituzione e dalla legge n. 287 citata.

In considerazione di quanto precede, sembra innanzitutto necessario che i signori prefetti avviino un'indagine tesa a ricostruire esattamente i rapporti intercorrenti tra i vari istituti di vigilanza operanti nella provincia, con particolare riferimento agli assetti proprietari, verificando, nel contempo, se i singoli istituti siano controllati da altro soggetto giuridico che si proponga sul mercato come unico gruppo di imprese, (art. 2359 del Codice civile).

Si è, quindi, dell'avviso che l'attività conoscitiva vada in questa fase limitata all'acquisizione delle risultanze reperibili presso pubblici registri, quali ad esempio quelli esistenti presso le Camere di commercio industria ed artigianato ed alle forme di pubblicità previste dalla legge n. 310/1993, modificativa di alcune norme del codice civile in tema di proprietà di quote ed azioni delle società di capitali.

Al termine di questa indagine, che dovrà concludersi possibilmente entro il 31 dicembre p.v., i signori prefetti vorranno inviare a questo Ministero un rapporto circa l'esito degli accertamenti esperiti, indicando nel dettaglio l'eventuale esistenza delle situazioni indicate negli articoli 3, 5, 6 e 7 della legge n. 287/1990. Sarà cura di questo Ministero tenere informata l'Autorità garante della concorrenza e del mercato della complessiva situazione del settore, risultante dall'elaborazione dei rapporti pervenuti.

Nello stesso tempo i signori prefetti vorranno, altresì, avviare le necessarie iniziative volte a rimuovere, seppure con la inevitabile gradualità, le situazioni di monopolio o comunque restrittive della concorrenza eventualmente emerse.

Queste misure non possono evidentemente consistere nella revoca delle licenze concesse agli istituti di vigilanza privata riconducibili a gruppi di imprese in posizione di monopolio, non ricorrendo le condizioni espressamente stabilite dalla legge per l'adozione di questi provvedimenti e non essendo altresì legittimo travolgere posizioni lecitamente sorte.

Si è, piuttosto, dell'avviso che in simili fattispecie — premesso che ogni conseguente iniziativa dovrà tendere a salvaguardare gli attuali livelli occupazionali — le situazioni di monopolio vadano superate valutando se sia possibile estendere all'intera provincia la validità delle licenze attualmente limitate a singoli comuni o

addirittura a parte del territorio di un comune a quegli istituti che ne facciano richiesta, previa opportuna verifica in ordine alla idoneità e capacità dei medesimi e sempre che ciò non risulti in contrasto con il più generale interesse di pubblica sicurezza.

Nei casi in cui tali soluzioni non fossero praticabili, fossero controindicate o risultassero comunque insufficienti, potrà provvedersi al rilascio di nuove autorizzazioni ex art. 134 T.U.L.P.S.

In particolare, si è dell'avviso che occorra preliminarmente verificare se la situazione di monopolio possa essere eliminata riesaminando istanze a suo tempo respinte per ragioni inerenti al numero e all'importanza degli istituti già operanti sempreché ricorrano gli altri requisiti.

Qualora, nonostante ciò, le situazioni di cui si discorre permangano in tutto o in parte, si potrà far luogo al rilascio di nuove autorizzazioni prendendo in considerazione le istanze pendenti, in ordine cronologico di presentazione.

Solo se questa procedura si riveli infruttuosa, le SS.LL. potranno prendere in considerazione nuove domande inoltrate successivamente alla diramazione della presente direttiva.

Si rammenta a tal proposito che l'art. 136 T.U.L.P.S. condiziona il rilascio delle licenze, tra l'altro, alla valutazione da parte del prefetto non solo delle esigenze di ordine e sicurezza pubblica, ma anche dell'importanza del numero degli istituti di vigilanza già operanti nella provincia.

Tale norma va dunque interpretata anche alla luce dei principi posti dalla legge n. 287/1990 sicché lo stesso prefetto deve determinarsi in ordine all'accoglimento o al diniego di domande di nuove autorizzazioni anche in funzione dell'interesse pubblico ad un corretto svolgimento del mercato dei servizi in questione.

Tale interpretazione sembra in armonia con la giurisprudenza amministrativa la quale ha ripetutamente affermato che il citato art. 136 va interpretato temperando le ragioni della sicurezza pubblica con il principio sancito dal citato art. 41 della Costituzione, secondo cui la libertà di iniziativa economica può essere limitata soltanto in vista della salvaguardia di altri rilevanti interessi pubblici (si vedano tra le più recenti decisioni: Consiglio di Stato Sez. IV 21 giugno 1994, n. 176, Consiglio di Stato 22 ottobre 1996, n. 1271, TAR Sardegna 12 marzo 1996, n. 496, TAR Campania Sez. III 4 febbraio 1997, n. 596, TAR Veneto 18 giugno 1996, n. 166, TAR Puglia Sez. I 26 marzo 1997, n. 215, nonché i pareri del Consiglio di Stato 18 dicembre 1996, n. 3068/1996 e 22 ottobre 1997, n. 1513/1997).

La stessa giurisprudenza ha, altresì, sottolineato l'esigenza che venga adeguatamente motivato l'eventuale provvedimento di diniego e che la valutazione del numero e dell'importanza degli istituti sia eseguita in relazione della tipologia di servizi da essi concretamente espletati (si vedano le sentenze: Consiglio di Stato 27 gennaio 1983, n. 745 e TAR Puglia 23 marzo 1997, n. 215).

Si deve, peraltro, ricordare che il ripristino di una situazione di reale concorrenza rende necessario non soltanto eliminare le situazioni di monopolio, ma anche assicurare una corretta applicazione delle istruzioni emanate con le circolari n. 559/C.14514.10089.D(7), del 15 novembre 1997, e n. 559/C.15520.10089.D(7), del 30 giugno 1998 - aventi ad oggetto «Tariffe per le prestazioni dei servizi di vigilanza privata», cui si rinvia, con le quali, a partire dal 1° ottobre p.v., viene soppressa la fissazione delle tariffe minime da parte del prefetto con proprio provvedimento annuale.

A tale proposito conviene rammentare che nella citata circolare del 15 novembre 1997 veniva sottolineata la necessità che il prefetto, nell'approvare le tariffe ai sensi dell'art. 257 reg. es. T.U.L.P.S., verificasse che «... l'interessato abbia indicato nella tabella tutti i compensi richiesti per ognuna delle tipologie dei servizi autorizzati ...».

Per meglio specificare il senso della citata disposizione si ritiene opportuno che le SS.LL., all'atto della presentazione dell'elenco delle tariffe, richiedano ai titolari degli istituti di esporre le singole voci relative ai costi effettivi e connessi che concorrono a formare l'ammontare.

Tale indicazione consentirà al pretto non già di svolgere un sindacato di congruità economico-aziendale sulle tariffe, bensì di valutare la loro compatibilità con il trattamento economico del personale risultante dai contratti collettivi vigenti nella provincia (nazionale e integrativo), con gli obblighi di legge, assicurativi e tributari che vincolano l'attività degli istituti di vigilanza privata, nonché con gli oneri sui medesimi ricadenti a seguito delle prescrizioni eventualmente imposte dall'autorità di pubblica sicurezza sia al momento del rilascio della licenza (prefetto), che in quello della approvazione del regolamento dei servizi (questore).

Ai fini di tale accertamento, preordinato dunque ad una verifica di legalità, il prefetto richiederà apposite dichiarazioni ai legali rappresentanti delle imprese interessate in ordine al puntuale assolvimento degli obblighi di legge e degli oneri cui si è fatto cenno.

Nei confronti degli istituti di vigilanza che risultino aver praticato tariffe inferiori a quelle approvate andranno attivati mirati controlli tesi ad accertare l'eventuale violazione delle norme di settore, ovvero l'eventuale ricorso a prestazioni lavorative occulte, nonché la liceità dei mezzi di finanziamento dell'impresa.

Le medesime «autocertificazioni» e i correlati controlli andranno comunque ripetuti periodicamente nei confronti di tutti gli istituti operanti nella provincia.

Ai fini delle verifiche finalizzate all'approvazione delle tariffe, le SS.LL. valuteranno la possibilità di valersi, nelle forme e con le modalità che si riterranno più opportune, di consulenze tecniche e specialistiche fornite da esperti di altri enti o amministrazioni pubbliche ovvero anche da operatori del settore, eventualmente istituendo apposite sedi consultive.

Naturalmente, qualora dai controlli effettuati emergessero comportamenti illeciti o le dichiarazioni rese dovessero risultare false, dovranno essere prontamente adottati i provvedimenti sanzionatori previsti e dovrà esperirsi ogni utile iniziativa mirante a ripristinare le condizioni di legalità in cui deve svolgersi l'attività in parola. In particolare pare necessario porre ogni attenzione anche ad eventuali comportamenti preordinati alla elusione delle sanzioni applicate, ad esempio mediante interposizioni fittizie di persona, costituzione di società artificiose o altro.

Alla luce dei chiarimenti e delle precisazioni sopra formulate circa l'esatta portata delle direttive a suo tempo impartite in materia di tariffe, ed allo scopo di consentire ad ogni istituto di riformulare la propria tabella con le modalità sopra descritte, si reputa opportuno che la soppressione della fissazione delle tariffe minime da parte del prefetto, già disposta a decorrere dal 30 giugno u.s. e poi rinviata al 1° ottobre p.v., venga ulteriormente prorogata al prossimo 31 gennaio.

Si resta in attesa di ricevere le relazioni di cui sopra che dovranno essere trasmesse anche nel caso in cui non vengano riscontrate situazioni di monopolio o di concentrazione di imprese — indicando, ovviamente, le iniziative eventualmente intraprese al riguardo.

*Il Ministro: NAPOLITANO*

98A9197

CIRCOLARE 10 ottobre 1998, n. 4/1998.

Esercizio dei poteri dirigenziali e funzioni di indirizzo politico negli enti locali.

*Ai prefetti della Repubblica*

*Al commissario del Governo per la provincia di Trento*

*Al commissario del Governo per la provincia di Bolzano*

*Al presidente della giunta regionale della Valle d'Aosta*

*Ai commissari del Governo nelle regioni a statuto ordinario*

*Al commissario dello Stato nella regione Sicilia*

*Al rappresentante del Governo nella regione Sardegna*

*Al rappresentante del Governo nella regione Friuli-Venezia Giulia*

*Al presidente della giunta regionale Valle d'Aosta*

*All'A.N.C.I.*

*All'U.P.I.*

*All'U.N.C.E.M.*

Sono pervenuti a questo Ministero numerosi quesiti, anche a seguito di alcune interpretazioni non univoche apparse sulla stampa, circa le modalità di esercizio dei poteri dirigenziali negli enti locali e le correlative titolarità, in rapporto alle funzioni di indirizzo politico attri-