

Il tramonto di un sistema: concorrenza comunitaria e sicurezza privata nazionale

Roberto Invernizzi, Vice Presidente del Centro Studi ItaSForum

La Corte di Giustizia (13 dicembre 2007 causa C-465/05) conferma risalenti rilievi dell'AGCM (segnalazioni 24 maggio 2007, 15 maggio 1997 e 6 luglio 2000; pareri 25 agosto 1999 e 27 novembre 2003), colpisce la disciplina nazionale dell'attività di sicurezza privata, fornisce spunti di riflessione sui rapporti tra poteri statali e concorrenza nei settori "non armonizzati" a livello comunitario, e apre la via al ridisegno del mercato della sicurezza privata, oggetto della sua pronuncia.

Quest'ultimo comprende attività eterogenee, estese dai servizi tradizionali di ispezioni saltuarie (i cosiddetti "metronotte") e di piantonamento ad obiettivi fissi, a quelli più moderni di telecontrollo, trasporto valori (per banche, grande distribuzione, Banca d'Italia, Poste) e vigilanza su porti, aeroporti e grandi compendi (anche militari) nonché alle investigazioni (anche a fini aziendali). Il ruolo della sicurezza privata è accentuato dalle crescenti minacce all'ordine pubblico, e dal progressivo affanno con cui – anche per vincoli di bilancio – le forze dell'ordine le fronteggiano.

Con quarantamila addetti il settore fattura circa due miliardi di euro annui, escluso il comparto investigativo.

Il mercato è tuttora estremamente frazionato sul lato dell'offerta. Pochi gruppi sono presenti su larghe aree del territorio nazionale. Quasi assenti al momento sono gli operatori esteri.

Ciò è frutto della disciplina nazionale colpita (regio decreto [r.d.] 773/31: "testo unico delle leggi di pubblica sicurezza"), che disegna un'attività soggetta a pesanti ingerenze amministrative. L'apertura di nuove imprese, le loro modalità operative, il numero di guardie, le tariffe dei servizi, soggiacciono ad assenti e direttive di prefetture e questure, cui tocca una discrezionalità amplissima, utilizzata assai variamente nel Paese.

Il mercato del prodotto è frazionato poiché – assegnando il r.d. 773/31 alla sicurezza privata un rilievo parapubblico di concorso alla tutela dell'ordine pubblico – è imposto che le imprese svolgano sole attività di vigilanza privata in senso stretto. Pure il mercato geografico è frazionato giuridicamente poiché le licenze hanno efficacia territoriale massima provinciale.

La Corte ha negato la conformità del r.d. 773/31 agli artt. 43 (diritto di stabilimento) e 49 (libera prestazione dei servizi) del Trattato comunitario.

Critiche puntuali hanno, fra l'altro, afferito: la necessità di licenza prefettizia indipendentemente dalla valutazione degli obblighi imposti dallo Stato d'origine al soggetto comunitario che voglia operare in Italia; la frammentazione territoriale del mercato; la possibilità che l'amministrazione neghi nuove licenze stimando sufficienti quelle già rilasciate; il

controllo tariffario definente prezzi minimi a presunta garanzia di qualità delle prestazioni. Nel suo complesso, la disciplina nazionale è stata censurata per l'elevato tasso di discrezionalità amministrativa, giacché *"per giurisprudenza costante, semplici prassi amministrative, per natura modificabili a piacimento dall'amministrazione e prive di adeguata pubblicità non possono essere considerate valido adempimento degli obblighi del Trattato."* (sentenza, § 65), data l'incertezza nella quale esse lasciano l'operatore, specie non nazionale, intenzionato a operare in un determinato mercato.

Non è valso l'appello dello Stato italiano al ruolo concorrente della sicurezza privata nella tutela dell'ordine pubblico, ed è stato perciò disatteso l'appello alle deroghe (ai principi di libero stabilimento e libera prestazione dei servizi) previste dagli articoli 45 e 55 del Trattato. La Corte, confermando propri precedenti, ha escluso che l'attività di sicurezza privata partecipi dell'esercizio di funzioni pubbliche.

Né ha avuto rilievo il fatto che la disciplina dell'attività di sicurezza privata non sia armonizzata da norme comunitarie (la direttiva 123/2006/CE - *Bolkestein* – non si applica ai servizi in questione). Se è vero (§ 16 della sentenza) che in un settore non armonizzato *"gli Stati membri restano, in linea di principio, competenti a definire le condizioni di esercizio delle attività del detto settore, ciò non toglie che essi devono esercitare i loro poteri nel settore medesimo nel rispetto delle libertà fondamentali garantite dal Trattato CE"*. Perciò, eventuali restrizioni interne devono: non essere discriminatorie; rispondere a motivi imperativi e di interesse pubblico; idonee a conseguire gli obiettivi perseguiti; senza essere all'uopo sproporzionate. Quadruplice vaglio di ammissibilità che, secondo la Corte, non è stato superato dalla complessa disciplina del r.d. 773/31.

Lo Stato dovrà – nel termine "ragionevole" previsto dall'ordinamento comunitario – adeguarsi alla pronuncia, con conseguenze a livelli diversi, interagenti e correlati.

Sarà agevolato l'accesso di operatori comunitari. Il superamento del controllo sui minimi tariffari incentiverà la concorrenza sul prezzo. Aumenterà la dimensione media delle imprese dato il maggior premio alle economie di scala legate a un'organizzazione non più forzatamente frazionata per provincia. Ridimensionata è la potestà di ingerenza amministrativa nel mercato, con aumento della trasparenza di questo. Necessario impulso avrà anche l'integrazione delle attività di vigilanza privata con attività diverse ma confinanti: con quelle tecnologiche di supporto a essa (mercato che fattura oggi annualmente circa un miliardo e mezzo di €) o nel quadro del *facility management*, ma anche con attività ulteriori che potranno più agevolmente essere concepite per poi essere coordinate e vendute in pacchetto con la vigilanza privata, ora che questa ha perso la natura di peculiare strumento parapubblico di presidio dell'ordine pubblico, negatale dalla Corte.

L'effetto è di complessiva e marcata razionalizzazione del mercato, le cui dinamiche dovrebbe essere determinate più da fisiologiche ragioni imprenditoriali che da ingerenze del potere pubblico (che la sentenza si orienta a respingere verso i margini del settore), con potenziale afflusso sul mercato di nuovi operatori (verosimilmente di provenienza

comunitaria), maggiore concorrenza e con nascita di possibili nuove attività di sicurezza in senso lato, in attesa della proposta di armonizzazione che, secondo l'art. 38 della direttiva 123/2006/CE la Commissione potrà presentare entro il 2010.

Una primissima reazione nazionale – oltre alle trattative verosimilmente in corso in sede comunitaria per “patteggiare” con la Commissione delle Comunità Europee modifiche al sistema nazionale tali da scongiurare ulteriori infrazioni – si è espressa nella circolare del 29 febbraio 2008. In essa, il Ministero dell'Interno appare avere di colpo abbandonato posizioni da esso presidiate per decenni, a favore di una marcatissima convergenza con le statuizioni della sentenza della Corte di Giustizia. Tanto da lasciare l'impressione che su alcuni punti l'intento di allinearsi alle posizioni “europee” possa avere addirittura travalicato i limiti dello strumento amministrativo che è la circolare. Come ogni atto amministrativo, quest'ultima ha necessità di rispettare le norme di rango primario (leggi e atti con forza di legge), mentre nella specie può dubitarsi che la circolare abbia prescisso dalle tuttora vigenti e vincolanti – giacché la sentenza della Corte europea non ha l'efficacia di annullarle – norme del r.d. 773/31, pur in attesa della loro ormai obbligatoria riforma imposta dalla Corte stessa.

Può osservarsi, infine, che nella sua finalità di sopperire con un ausilio interpretativo alle difficoltà create dalla sentenza della Corte, la circolare pare avere lasciato sullo sfondo temi giuridici di grande interesse teorico, ma di non meno importante rilievo pratico, quali quelli della disapplicazione del diritto nazionale difforme dal diritto comunitario, specie per come interpretato dalla Corte di Giustizia, o quello della c.d. “discriminazione a rovescio” (ovvero la situazione nella quale versano oggi a rigore gli operatori nazionali, cui formalmente si applicano per intero le tradizionali limitazioni ex r.d. 773/31, a fronte degli operatori comunitari, che la Corte di Giustizia ha viceversa liberato – almeno in linea di principio - da quelle pastoie).

V'è peraltro da (fortemente) sperare che questi coni d'ombra lasciati dalla circolare non vengano mai illuminati, ma che – nel ragionevole termine del quale si diceva – la circolare tramonti sulla scia della riforma legislativa attesa da decenni, sì che essa resti al ruolo che oggi, pochi giorni dopo il suo avvento, è quello suo proprio: quello di strumento dell'emergenza, destinato a essere in brevissimo tempo superato da riforme di natura strutturale.

© ItaSForum, tutti i diritti riservati

