

## **C8271 - BS INVESTIMENTI SGR/RAMO D'AZIENDA DI S.A.F.E. – SOCIETÀ AUTOTRASPORTI FIDUCIARI EUROPEI**

*Provvedimento n. 16679*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 18 aprile 2007;

SENTITO il Relatore Presidente Antonio Catricalà;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la comunicazione del 18 gennaio 2007 da parte della società BS Investimenti SGR S.p.A.;

VISTA la propria delibera del 6 marzo 2007, con la quale ha avviato, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della n. 287/90, il procedimento nei confronti di BS Private Equity S.p.A., BS Investimenti SGR S.p.A., Sicurglobal S.p.A. e Sicurglobal Vigilanza S.r.l.;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, inviata alle Parti in data 4 aprile 2007;

VISTI gli atti del procedimento;

SENTITI i rappresentanti delle società BS Private Equity S.p.A., BS Investimenti SGR S.p.A., Sicurglobal S.p.A. e Sicurglobal Vigilanza S.r.l. in data 19 febbraio e 29 marzo 2007 e nel corso dell'audizione innanzi al Collegio svolta in data 12 aprile 2007;

CONSIDERATO quanto segue:

### **I. LE PARTI**

#### ***I.1. Le imprese acquirenti***

BS Investimenti SGR S.p.A. (di seguito BS SGR), con sede a Milano, è una società di gestione del risparmio italiana, il cui capitale sociale è interamente detenuto da BS Private Equity S.p.A. (di seguito BSPE), società attiva nell'acquisizione, gestione e vendita di partecipazioni societarie e nell'organizzazione e gestione di fondi di investimento. BSPE controlla la società Sicurglobal S.p.A. (di seguito SICURGLOBAL anche con riferimento alle imprese dalla stessa controllate), con sede a Milano, operante nel settore della vigilanza privata sia direttamente che attraverso proprie controllate, fra le quali Sicurglobal Vigilanza S.r.l., anch'essa con sede a Milano.

Il gruppo BSPE ha realizzato nel 2005 un fatturato a livello mondiale pari a circa 1.999 milioni di euro, di cui 1.064 realizzati in Italia.

#### ***I.2. L'impresa acquisita***

Il ramo d'azienda di S.A.F.E. – Società Autotrasporti Fiduciari Europei S.p.A. (di seguito SAFE) svolge attività di vigilanza privata, trasporto, custodia e contazione valori nella provincia di Pavia. Tale ramo di azienda è confluito nelle more del procedimento nella società Sicurpavia S.r.l., appositamente costituita.

Il fatturato di SAFE, interamente realizzato in Italia, risulta pari a [0-5]<sup>1</sup> milioni di euro.

### **II.2.A. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE**

L'operazione consiste nell'acquisizione del ramo d'azienda di SAFE da parte di Sicurglobal Vigilanza S.r.l., attraverso l'acquisizione della totalità delle quote del capitale sociale di una società veicolo di nuova costituzione, Sicurpavia S.r.l., in cui è confluito tale ramo d'azienda.

L'operazione prevede inoltre un patto di non concorrenza secondo il quale SAFE si impegna a non svolgere nella provincia di Pavia alcuna attività in concorrenza con la società acquirente per un periodo di due anni.

### **II.2.B. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE**

L'operazione, in quanto comporta l'acquisizione del controllo di parte di un'impresa costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/90.

Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/90, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento CE n. 139/04, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge, in quanto il fatturato totale realizzato dall'insieme delle imprese interessate nell'ultimo esercizio a livello nazionale supera la soglia di 432 milioni di euro prevista dall'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90.

Il patto di non concorrenza stipulato tra le parti costituisce una restrizione accessoria all'operazione, in quanto appare strettamente funzionale alla salvaguardia del valore dell'azienda acquisita<sup>2 3</sup>.

---

<sup>1</sup> [Nella presente versione alcuni dati sono omissi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.]

### **III. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA SVOLTA**

#### ***III.1. Avvio delle istruttorie, ispezioni e richiesta di informazioni al Ministero dell'Interno***

In data 6 marzo 2007 l'Autorità ha deliberato di avviare, ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 287/90, un'istruttoria nei confronti delle società BS Private Equity S.p.A., BS Investimenti SGR S.p.A., Sicurglobal S.p.A. e Sicurglobal Vigilanza S.r.l., in merito alla operazione di acquisizione di SAFE.

In pari data l'Autorità avviava nei confronti delle stesse società un'istruttoria in merito all'acquisizione delle imprese Metropol Security Service (Ascoli Piceno), Securcontrol PSG (Ascoli Piceno), Securcontrol (Macerata). In considerazione della identità delle parti acquirenti e dei mercati interessati, per completezza ed economia procedimentale, gli accertamenti istruttori relativi ai due procedimenti sono stati pertanto svolti congiuntamente per le due operazioni.

In pari data l'Autorità deliberava di effettuare degli accertamenti ispettivi presso le sedi delle parti, che si sono poi svolti in data 8 marzo.

In data 29 marzo è pervenuta la risposta a una richiesta di informazioni inviata in data 31 gennaio 2007 al Ministero dell'Interno, e da quest'ultimo inoltrata alle Prefetture competenti per le province di Ascoli Piceno, Fermo, Macerata, Pavia, Pesaro e Teramo. In particolare, le Prefetture hanno fornito dati in ordine alle imprese autorizzate all'esercizio dell'attività di vigilanza ai sensi dell'articolo 134 T.U.L.P.S., alle imprese che hanno cessato di operare nel corso dell'ultimo triennio, nonché, per ciascuna delle imprese attualmente operanti, informazioni in merito all'ambito territoriale e ai servizi per i quali è autorizzata, al numero di "guardie private giurate" (di seguito indifferentemente anche GPG, guardie giurate, guardie private) autorizzate e di quelle effettivamente in servizio, nonché al fatturato realizzato.

#### ***III.2. Attività della GDF: somministrazione di questionari ai concorrenti e richiesta di informazioni alle prefetture***

Attraverso la Guardia di Finanza sono state richieste informazioni alle Prefetture delle province di Ascoli Piceno, Fermo, Macerata, Pavia, Pesaro e Teramo, in ordine alle imprese autorizzate all'esercizio dell'attività di vigilanza ai sensi dell'articolo 134 T.U.L.P.S., alle autorizzazioni negate e a quelle rilasciate nel corso dell'ultimo triennio.

Attraverso la Guardia di Finanza sono, inoltre, stati somministrati dei questionari a tutte le imprese indicate dalle parti come concorrenti nelle province sopraindicate, integrando la lista degli istituti di vigilanza con le indicazioni dell'elenco degli operatori fornito dalle Prefetture.

#### ***III.3. Questionari alle imprese clienti***

Sono stati somministrati per via postale questionari ai soggetti indicati dalle parti come i principali clienti delle imprese interessate nelle province di Pavia, Ascoli Piceno, Macerata, Pesaro Urbino e Teramo.

### **IV. RISULTANZE ISTRUTTORIE**

#### ***IV.1. I mercati interessati***

##### **IV.1.a. Il quadro regolamentare del sistema delle licenze per l'esercizio dell'attività di vigilanza**

Il settore interessato dalla presente operazione è quello delle attività di vigilanza privata. Per l'esercizio di tali attività è necessaria una licenza prefettizia, per ottenere la quale il richiedente deve possedere alcuni requisiti soggettivi quali la cittadinanza italiana, la capacità di agire, la mancanza di precedenti penali per delitti non colposi e la mancanza degli altri impedimenti di cui all'articolo 11 del T.U.L.P.S.<sup>4</sup> (sottoposizione a misure di sicurezza; dichiarazione di delinquenza abituale, professionale o per tendenza). Inoltre, il richiedente deve dimostrare di possedere la capacità tecnica per i servizi che intende prestare.

La vigente regolamentazione delle attività di vigilanza privata risulta particolarmente stringente, poiché la licenza indica quali servizi possono essere prestati dall'istituto e ne delimita l'ambito territoriale di operatività. Inoltre, la licenza reca l'approvazione dell'assetto aziendale, relativamente all'organico e ai principali beni e risorse con cui l'attività viene esercitata. Essa contiene altresì l'approvazione della tariffa massima per i servizi prestati dall'istituto e spesso anche della tariffa minima. Il rilascio dell'autorizzazione, subordinato al versamento di una cauzione in misura stabilita dal Prefetto, può essere negato in considerazione del numero o dell'importanza degli istituti già esistenti o per ragioni di sicurezza pubblica o di ordine pubblico<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> [Cfr., in proposito, i punti 18-26 della Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni (2005/C 56/03).]

<sup>3</sup> [Cfr., in proposito, i punti 18-26 della Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni (2005/C 56/03).]

<sup>4</sup> [Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza.]

<sup>5</sup> [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.*

L'attività regolatoria svolta dal prefetto consta anche di periodiche verifiche del rispetto dei requisiti e della tariffa<sup>6</sup>.

#### **IV.1.b. I servizi di vigilanza**

Il settore dei servizi di vigilanza comprende principalmente tre tipologie di servizi<sup>7</sup>: i) la vigilanza fissa o piantonamento; ii) la vigilanza mobile o pattugliamento e teleallarme (servizi di zona); iii) il trasporto valori e contazione.

Gli istituti di vigilanza possono inoltre svolgere servizi non soggetti a autorizzazione prefettizia, che possono essere distinti in: i) servizi di consulenza, consistente in servizi di investigazione, analisi del rischio e formulazione di soluzioni di vigilanza adeguate; ii) installazione e manutenzione degli apparati di sicurezza; iii) servizi di controllo dei dati sensibili aziendali e talvolta anche servizi di portierato (descritto dalle parti anche come piantonamento non armato)<sup>8</sup>.

##### *IV.1.b.i. Vigilanza fissa*

La vigilanza fissa o piantonamento è un servizio espletato da guardie armate provviste di apposita autorizzazione e consiste nello stazionamento nei pressi del luogo da sorvegliare con una presenza che può variare da un minimo di poche ore per determinati giorni ad un massimo di 24 ore al giorno per l'intera annata.

I servizi di vigilanza fissa sono prestati all'interno dei locali dei clienti (di solito cantieri, stabilimenti industriali, magazzini) e sono svolti da guardie particolari giurate in uniforme, armate e munite di radio ricetrasmittente e torcia elettrica da utilizzare durante i servizi notturni.

In particolare, secondo le parti, i servizi di vigilanza fissa possono essere ulteriormente specificati in servizi di vigilanza antirapina e di piantonamento posto fisso. I primi sono espletati nei pressi o all'interno di obiettivi suscettibili di ricevere azioni delittuose connotate dall'uso di violenza, quali ad esempio sedi o agenzie di istituti di credito. Tale servizio è svolto da guardie giurate in uniforme, armate, munite di apparecchio radio e giubbotto antiproiettile. Il servizio antirapina è svolto all'esterno di banche per proteggerle da eventuali rapine; viene eseguito da personale scelto con particolare attenzione, addestrato all'uso delle apparecchiature e tecnologie disponibili ed istruito in maniera tale da garantire i migliori risultati. Rientra in tale tipologia di servizi anche la cosiddetta vigilanza aeroportuale.

##### *IV.1.b.ii. Vigilanza mobile e teleallarme*

La vigilanza mobile comprende una serie di attività di ispezione, diurne e/o notturne, finalizzate a svolgere un'attività di controllo per la salvaguardia di beni immobili e mobili, indicati nei singoli contratti di utenza. Il servizio viene svolto da guardie particolari giurate in uniforme, armate, dotate di giubbotto antiproiettile e torcia, nonché munite di veicolo dell'istituto, collegato via radio con la centrale operativa utilizzata dallo stesso. In particolare, il servizio viene svolto tramite ronde, percorrendo più volte un determinato itinerario seguendo una specifica tabella oraria. Al fine di attestare l'avvenuta effettuazione del servizio sono utilizzati, a seconda dei casi, punzonature orarie o il rilascio di tagliandi presso i locali da controllare, nonché la rilevazione e registrazione dell'avvenuto passaggio mediante i più recenti sistemi di ronda elettronica, come la video sorveglianza.

Il servizio di teleallarme consiste nella gestione di un impianto di intertrasmissione a distanza di segnali di allarme tra il locale vigilato e la centrale operativa in modo da poter intervenire con guardie giurate appositamente equipaggiate per svolgere ispezioni con l'ulteriore avvertimento della polizia di zona.

---

*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).*

*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 deve 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 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.]*

<sup>6</sup> [Secondo la corrente interpretazione della normativa da parte del Ministero dell'Interno le tariffe possono essere non solo massime ma anche minime. 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.]

<sup>7</sup> [Tale distinzione della tipologia di servizi, nonché la descrizione degli stessi è confermata dal Doc. 1.7 presentato dalle parti.]

<sup>8</sup> [Doc. isp. 2.17 pag. 9.]

#### IV.1.b.iii. Trasporto e contazione

Il servizio di trasporto valori e contazione consta della fase di prelievo, di trasporto e di consegna da luogo di partenza a quello di arrivo (almeno uno dei quali deve essere quello in cui l'istituto è autorizzato ad esercitare tale attività) ed eventualmente della fase di custodia e/o contazione in appositi centri all'uopo adibiti. Il servizio è eseguito con automezzi blindati appositamente attrezzati, ad esempio con radio collegamento satellitare. Risulta, inoltre, afferente a tale tipologia di servizio il servizio di scorta valori trasportati in proprio dall'utente.

#### IV.1.c. L'offerta dei servizi di vigilanza

L'esercizio dell'attività su un determinato territorio, di dimensione al massimo provinciale, è subordinato al possesso di una specifica autorizzazione prefettizia con riferimento ai singoli e diversi servizi di vigilanza.

Tale vincolo della licenza prefettizia comporta che la prestazione del servizio in un determinato luogo possa essere effettuata esclusivamente da imprese che già sono ivi autorizzate.

Solo il servizio di trasporto valori può essere prestato al di fuori dei confini geografici dell'autorizzazione, purché il servizio stesso abbia inizio o termine in tale territorio di riferimento.

Risulta, peraltro, che alcuni operatori si avvalgono di reti basate sul procacciamento centralizzato della clientela da parte di un soggetto che opera come intermediario per la vendita su base geografica ultra-provinciale dei servizi di sicurezza forniti dalle imprese nel rispettivo ambito territoriale di autorizzazione. Anche lo svolgimento di tale attività di intermediazione è subordinato al possesso di una specifica autorizzazione prefettizia, ai sensi dell'articolo 115 T.U.L.P.S..

La licenza prefettizia indica il numero massimo di guardie giurate che l'istituto può assumere, anche in funzione di un limite complessivo per ciascuna provincia.

Più in generale, nel rilascio delle autorizzazioni all'esercizio dell'attività di vigilanza privata, le considerazioni concernenti l'offerta già disponibile assumono rilevanza, ai fini dell'esame delle istanze, in quanto rappresentano elementi per le valutazioni inerenti agli aspetti di sicurezza e di ordine pubblico, i soli che possono giustificare il diniego dell'autorizzazione.

A questo riguardo, con circolare del Ministero dell'Interno del 28 settembre 1998, n°559/c314.10089.D(7), si sollecitava un'indagine da parte dei prefetti al fine di verificare e successivamente rimuovere, seppure con la inevitabile gradualità, le situazioni di monopolio, o comunque tali da incidere sulla concorrenza. Successivamente, con la circolare n. 557/PAS.6178.10089.D.87(27), del 13 luglio 2004, al fine di affrontare la problematica delle possibili situazioni di monopolio nel settore della vigilanza privata, si avviava una nuova indagine finalizzata a individuare i possibili correttivi e segnalare tempestivamente le irregolarità all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

I documenti ispettivi acquisiti presso le stesse parti indicano tuttavia che il rilascio della licenza prefettizia costituisce un effettivo ostacolo all'ingresso e all'offerta dei servizi in questo mercato, e che in conseguenza di tale assetto regolamentare in ogni provincia risultano autorizzate un numero limitato di imprese per l'effettuazione di ciascun servizio di vigilanza<sup>9</sup>.

Nelle risposte fornite ai questionari da alcuni concorrenti, emerge l'importanza, nel gioco concorrenziale, delle limitazioni stabilite dalla autorizzazione in relazione al numero delle guardie giurate che l'istituto può assumere, nonché in relazione alle tipologie di servizi che l'impresa è autorizzata a prestare. Alcuni concorrenti hanno infatti segnalato la rilevanza delle limitazioni stabilite dalla autorizzazione in relazione al numero delle guardie giurate che l'istituto può assumere, nonché in relazione alle tipologie di servizi che l'impresa è autorizzata a prestare.

Una ulteriore conferma di tale situazione viene dai dati forniti dalle Prefetture delle province interessate, nessuna delle quali ha rilasciato negli ultimi tre anni licenze a nuovi istituti di vigilanza, così come nello stesso triennio sono estremamente ridotte (una o due per provincia) le autorizzazioni che hanno accordato un'estensione delle licenze già rilasciate.

Peraltro la difficoltà nell'ottenimento di nuove licenze è qualificata come "barriera all'entrata" di livello "elevato" in un documento ispettivo di fonte Databank<sup>10</sup>.

Nel caso concreto delle operazioni in esame, in quasi tutte province interessate, si rileva che il numero complessivo delle guardie giurate effettivamente impiegate dagli istituti presenti risulta significativamente inferiore rispetto a quello delle guardie giurate autorizzate. In tale situazione è ipotizzabile che il Prefetto non reputi accoglibili ulteriori istanze di nuove autorizzazioni all'esercizio o anche istanze volte ad ottenere un aumento delle guardie autorizzate. Ciò implica un verosimile congelamento dell'attuale livello di capacità produttiva e degli operatori presenti sul mercato.

Tali rigidità nell'accesso al mercato possono spiegare la necessità di una crescita soprattutto esterna piuttosto che interna, [omissis]<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> [Doc. isp. 3.51 pag. 23 "Every province has a fixed number of licenses and when the limit is reached, the issuing of a new license is subordinated to the cancellation of another. The application of a new license is however always rejected when there is a risk that the company with a new license will acquire a predominant position in the territory or if there is already an adequate number of surveillance companies in the territory. The decision will always be somewhat subjective since the approval of an application is always decided by the Prefect in the province where the license is requested." ]

<sup>10</sup> [Doc. isp 3.51]

<sup>11</sup> [Docc. isp 2.28, 2.30, 2.33]

Come più sopra anticipato, la licenza prefettizia, inoltre, indica generalmente il prezzo minimo e massimo che gli istituti possono applicare.

Quanto ai prezzi che gli istituti di vigilanza possono praticare, con Circolare del 15 novembre 1997 il Ministero ha posto fine al regime della "tariffa minima prefettizia" (valevole per tutti gli Istituti operanti nell'ambito di una stessa Provincia), sostituendola poi con la "tariffa di legalità" (Circolare n. 559/C.4770.10089.D(7) del 25/11/1999), la quale introduce un sistema per la approvazione delle tariffe ex articolo 257 T.U.L.P.S. da parte del Prefetto basato su una "fascia di oscillazione" fra due valori individuati dal Prefetto stesso. L'individuazione di detti valori di riferimento si basa anche sulla costituzione di apposite sedi consultive a livello provinciale con la partecipazione delle associazioni di categoria, volte a individuare la situazione in relazione ai costi per l'organizzazione di servizi di vigilanza nel rispetto delle leggi e delle regolamentazioni di polizia.

Le tariffe di ciascun istituto non vengono, dunque, approvate se non ricadono entro la fascia di oscillazione rappresentata dalla tariffa di legalità fissata dal prefetto sulla base degli accordi con le associazioni di categoria, salvo il caso in cui il Prefetto ritenga di dover chiedere ulteriori chiarimenti che possano giustificare oggettivamente proposte di tariffe al di fuori della citata fascia di oscillazione. Peraltro, lo stesso Ministero dell'Interno precisa che la mancata applicazione delle tariffe di legalità deve essere contrastata da parte delle prefetture<sup>12</sup>.

Non sembrano costituire una elevata barriera all'entrata i costi relativi all'avvio di questa attività, essendo le dotazioni fisse relative ad un nuovo investimento in tale settore di carattere modesto (informazioni Databank<sup>13</sup>). Va comunque considerato che sovente nell'autorizzazione di un istituto di vigilanza è fatto espresso divieto di utilizzare i medesimi mezzi e il medesimo personale in un'altra provincia<sup>14</sup>. A tal proposito si consideri che il costo del personale, come rappresentato dalle parti, costituisce il 70% circa dei costi totali dell'impresa.

#### **IV.1.d. La domanda dei servizi di vigilanza**

In Italia il settore vale circa 3 miliardi di euro, con un tasso di crescita medio annuo del 6%, con un tasso di crescita ancor più elevato soprattutto nei nuovi servizi ai negozi e ai clienti residenziali<sup>15</sup>.

La clientela di tali servizi è estremamente numerosa (numero clienti a livello nazionale) e variegata in termini dimensionali. Essa è infatti costituita da grandi imprese presenti sull'intero territorio nazionale, da clientela istituzionale pubblica, da piccole e medie imprese (PMI), da imprese "micro-business" e da clientela residenziale<sup>16</sup>.

[Omissis]<sup>17</sup>.

[Omissis]<sup>18</sup>

Non appare invece decisiva per la descrizione della domanda la composizione della clientela di alcune imprese target, in quanto trattasi di imprese di piccole dimensioni, la cui clientela è fisiologicamente limitata in termini numerici.

Dai dati acquisiti nelle province interessate, peraltro, risulta che la parte prevalente della domanda è tipicamente locale, mentre si registra la presenza di una limitata domanda articolata su un ambito geografico più ampio di quello provinciale.

Infatti, dai dati raccolti fra le imprese operanti nelle province interessate dalla presente operazione, risulta che per la maggior parte delle stesse la domanda locale costituisce oltre il 70% del proprio fatturato. Solo pochi concorrenti forniscono clienti che hanno richiesto i servizi a livello sovraprovinciale e pochi operatori vendono i propri servizi attraverso l'intermediazione di network, ricevendo in tali casi commesse normalmente da più di un network operante nelle province interessate (con un massimo di sei). La porzione del fatturato di tali imprese proveniente da clienti che hanno richiesto i servizi a livello sovraprovinciale risulta comunque esigua, mai superiore al 20%, salvo che per la fornitura di teleallarme.

#### **IV.1.e. I mercati rilevanti del prodotto**

Dal lato dell'offerta esiste una certa intercambiabilità nell'utilizzo delle risorse per la prestazione di alcuni dei servizi di vigilanza, per i quali il principale fattore produttivo è costituito dal personale. D'altro canto, alcuni servizi sono particolarmente caratterizzati dalla necessità di specifici fattori produttivi, alcuni dei quali comportano un costo significativo, come ad esempio la disponibilità di un locale adeguatamente attrezzato per la prestazione del servizio di contazione valori o la disponibilità di mezzi speciali per alcuni servizi di trasporto o di scorta valori. Pertanto, pure se una prima sommaria analisi concorrenziale può limitarsi all'insieme dei servizi oggetto della licenza degli istituti di vigilanza, anche in considerazione del fatto che le imprese del settore cercano normalmente di offrire l'intera gamma dei servizi, per un'analisi finalizzata a valutare dettagliatamente gli effetti concorrenziali di una operazione di concentrazione, vanno distinte le categorie di servizi caratterizzate da differenti organizzazioni produttive e specifiche autorizzazioni.

---

<sup>12</sup> [Infatti, la Circolare del Ministero dell'Interno n. 557/PAS.15442.10089.D.(7)2 del 7 gennaio 2005 recita "anche a garanzia degli istituti che assicureranno le migliori condizioni di sicurezza, saranno contrastate con rigore eventuali violazioni delle fasce di oscillazione tariffaria stabilite a norma delle circolari nr. 559/C.314.10089.D (7) del 28 settembre 1998 e nr. 559/C.4770.10089. D (7) dell'8 novembre 1999, soprattutto ove la riduzione tariffaria sia resa possibile adottando mezzi obsoleti o non perfettamente rispondenti, violando le regole di impiego delle guardie particolari giurate o eludendo altre spese obbligatorie, ad es. fiscali o contributive."]

<sup>13</sup> [Doc. 3.51.]

<sup>14</sup> [Doc. 1.6.]

<sup>15</sup> [Doc. isp. 2.32 pag. 26.]

<sup>16</sup> [Doc. isp. 2.17 pag. 30.]

<sup>17</sup> [Doc. isp. 2.17 pag. 30.]

<sup>18</sup> [Doc. isp. 2.34 pag. 28.]

Nel caso di specie, in particolare, si rileva che diverse imprese operanti nella provincia interessata sono autorizzate all'esercizio solo di alcuni dei servizi di vigilanza, così come risulta che non tutte le imprese esercitano ogni servizio per il quale sono autorizzate.

Dal lato della domanda, analogamente, anche se esiste una certa intercambiabilità nell'utilizzo di diverse tipologie di servizi di vigilanza, d'altro canto alcuni servizi sono particolarmente richiesti in base alla necessità di specifiche caratteristiche, come desumibile dalle risposte fornite dai clienti, dalle quali emerge una bassa sostituibilità fra i diversi servizi di vigilanza fissa, mobile e teleallarme, per cui è possibile distinguere merceologicamente diverse categorie di servizi di vigilanza.

Pertanto vanno distinti, ai fini dell'analisi dell'operazione, diversi mercati del prodotto, relativi a categorie omogenee di servizi di vigilanza, connotate dalla necessità di un certo tipo di organizzazione produttiva dal punto di vista dell'offerta e da un sufficiente livello di sostituibilità dal lato della domanda.

Le attività di vigilanza privata, come sopra ampiamente descritte, possono essere distinte come segue:

Vigilanza fissa;

Vigilanza mobile e teleallarme;

Trasporto e contazione.

In relazione alla asserita sostituibilità fra vigilanza fissa e mobile, argomentata dalle parti con la facilità di offrire ambedue i servizi tramite l'impiego delle medesime risorse (GPG e centrale operativa), occorre considerare, in primo luogo, le differenze di carattere merceologico tra le due tipologie di servizi, e in secondo luogo la bassa sostituibilità dal lato della domanda, come evidenziato chiaramente nelle risposte fornite dai clienti.

Va distinta dai servizi sopra menzionati la categoria dei servizi non soggetti ad autorizzazione prefettizia. Dal lato dell'offerta, infatti, essi non solamente sono privi di tutti i vincoli regolamentari tipici della vigilanza privata, ma presentano caratteristiche e prezzi diversi proprio in quanto non prevedono l'utilizzo di guardie armate. Dal lato della domanda, inoltre, tali servizi non sono sostituibili a quelli per la prestazione dei quali è necessaria la presenza di guardie armate. Va ad esempio rilevato che un'apparente sostituibilità fra servizi di portierato e servizi di vigilanza è ipotizzabile solo ove non sia strettamente necessaria la presenza di guardie armate. Si tratta dunque di due tipologie di servizi connotate da diverse caratteristiche merceologiche, da cui deriva anche una significativa differenza di costo di produzione e pertanto di prezzo (circa 12 euro/ora per il portierato a fronte di circa 20 euro/ora per il piantonamento). Non risulta, inoltre, dimostrata dalle parti l'affermazione che la crescita dei servizi di portierato, trend che si registra in tutto il mercato e per i singoli operatori, andrebbe imputata alla riduzione dei servizi di piantonamento e vigilanza con guardie armate.

Si rileva in primo luogo che anche tali servizi risultano parimenti in crescita, con un incremento sull'intero territorio nazionale stimato in [0-5]% nel quinquennio 2003-2008<sup>19</sup>.

Le evidenze fornite in ordine alla crescita dei ricavi da portierato di alcune imprese in termini assoluti e di incidenza sul totale dei loro ricavi parallelamente a una riduzione di tali parametri riferiti al piantonamento non sono, inoltre, sufficienti a trarre una conclusione riferibile in generale all'intero mercato in merito ad un'elevata sostituibilità tra servizi di portierato e piantonamento.

Tali dati non sono quindi idonei a estrapolarne una elasticità incrociata fra le domande dei servizi interessati e sono dunque insufficienti a dimostrare in maniera esaustiva la tesi prospettata.

Va infine evidenziato che, come testimoniato dalle risposte fornite ai questionari sia dai concorrenti che dalle imprese interessate, normalmente gli operatori dei due servizi sono imprese diverse. D'altra parte non si può prescindere dalla considerazione che un istituto di vigilanza può scegliere di offrire servizi di portierato, sia direttamente che in *outsourcing* (come ad esempio la società SAFE di Pavia), mentre al contrario un'impresa non dotata di licenza prefettizia operante nel portierato non può offrire servizi di vigilanza, né in proprio né in *outsourcing*, poiché anche l'intermediazione di servizi di vigilanza è subordinata ad apposita autorizzazione di polizia ai sensi dell'articolo 115 T.U.L.P.S..

Va infine distinta dalla prestazione dei servizi di vigilanza sopra menzionati anche l'attività di intermediazione svolta dagli operatori autorizzati ai sensi dell'articolo 115 T.U.L.P.S.. Infatti, tale attività è caratterizzata da un proprio contenuto tipico, consistente in un mero servizio di intermediazione tra clienti (per lo più sovra provinciali) e istituti di vigilanza localizzati nei diversi territori nei quali tali clienti necessitano di usufruire dei servizi di vigilanza richiesti.

#### **IV.1.f. I mercati geografici rilevanti**

La dimensione dei mercati dei servizi di vigilanza è di livello locale, e più precisamente di livello comunale o provinciale a seconda dell'ambito territoriale di autorizzazione adottato dalla Prefettura competente. Su tale aspetto convergono anche le parti.

Si rileva, al riguardo, che l'emergere di una domanda ultra provinciale soddisfatta attraverso l'interposizione di intermediari non è tale da influenzare la definizione geografica dei mercati.

Dalle informazioni raccolte appare, infatti, confermato che, allo stato, non sono configurabili mercati geografici sovra provinciali dei servizi di vigilanza poiché l'attività di intermediazione svolta dagli operatori autorizzati ai sensi

---

<sup>19</sup> [Doc. isp. 2.17]

dell'articolo 115 T.U.L.P.S. appare costituire un diverso mercato, riguardante la mera attività di intermediazione dei servizi di vigilanza, che va tenuta distinta dalla diversa attività di prestazione di tali servizi.

Si osserva, comunque, che anche per una impresa strutturata in network come SICURGLOBAL la percentuale predominante delle vendite, sia nella operatività attuale che nella prospettiva strategica, afferisce alla clientela locale.

Sia dai dati storici disponibili che dalle prospettive analizzate dagli operatori del settore, appare dunque predominante la domanda di carattere locale.

Lo stesso carattere locale è proprio anche dei servizi di trasporto e contazione. In astratto per tali servizi la concorrenza si manifesta in termini di tratte di percorso, ciascuna definita da un determinato luogo di partenza e un determinato luogo di arrivo, fra gli istituti di vigilanza operanti nel luogo di partenza e quelli operanti nel luogo di arrivo.

Sebbene ad una prima analisi potrebbe, dunque, ipotizzarsi un insieme di mercati, ciascuno relativo ad una singola tratta di percorso, va comunque rilevato che, dalle risposte fornite ai questionari dai clienti delle imprese interessate, risulta come quelli di essi che richiedono servizi di trasporto e contazione richiedono quasi sempre anche servizi di vigilanza fissa e mobile.

Ciò comporta un significativo vantaggio concorrenziale per gli istituti di vigilanza che, oltre ad operare sulla singola tratta di percorso, sono anche in grado di offrire al cliente le altre tratte di trasporto valori e gli altri servizi di vigilanza di cui ha bisogno.

Dal lato della domanda, inoltre, non appare confrontabile, anche solo in termini di costi di transazione, il servizio di collegamento con l'insieme delle destinazioni che interessa al singolo cliente, acquisibile da uno degli istituti presenti nella provincia di partenza, con l'offerta del medesimo insieme di destinazioni acquisibile solo per singole tratte da una pluralità di istituti autorizzati ciascuno sul territorio su cui insiste una di tali destinazioni.

Se ne deduce che, anche per tali servizi, la concorrenza attuale e potenziale è principalmente quella che si esplica fra imprese autorizzate ed operanti nella provincia in cui è situato il cliente.

In conclusione, il mercato geografico rilevante dei servizi sopra individuati è quello della provincia di Pavia.

#### **IV.1.g. La posizione delle parti nella provincia interessata: quote di mercato per fatturato e di capacità produttiva in termini di numero di guardie**

I dati sotto riportati, elaborati in base alla documentazione istruttoria<sup>20</sup>, rappresentano le quote di mercato in termini di fatturato 2006 sia totale che relativo ai servizi di piantonamento, pattugliamento e trasporto, nonché le quote di capacità produttiva in termini di guardie giurate autorizzate e di quelle effettivamente in servizio.

La tabella seguente raffigura la situazione nella provincia di Pavia. Da tali dati si evidenzia che SICURGLOBAL già detiene nella provincia una posizione rilevante nei mercati della vigilanza privata fissa e mobile, mentre l'impresa acquisita è il secondo operatore nei medesimi mercati, nonché unico offerente nel mercato del trasporto valori e contazione.

Dagli stessi dati si evidenzia altresì che SICURGLOBAL già detiene una capacità produttiva di gran lunga superiore a quella dei concorrenti. Tale dato va letto anche alla luce dell'ulteriore informazione relativa al fatto che nella provincia di Pavia negli ultimi tre anni non è stata rilasciata alcuna nuova autorizzazione all'esercizio di istituti di vigilanza a fronte di 9 richieste, ed in presenza di 3 cessazioni di attività<sup>21</sup>.

**Tabella 1**

<b>Pavia Fatturato 2006</b>	<b>SICURGLOBAL</b>	<b>Safe</b>	<b>Totale</b>	<b>Il Fante</b>	<b>Multim.</b>	<b>Superpol Pavese</b>
Totale servizi	39%	31%	70%	11%	19%	1%
Vigilanza fissa	57%	16%	73%	27%	0%	0%
Vigilanza mobile	38%	22%	59%	3%	37%	1%
Trasporto	0%	100%	100%	0%	0%	0%

<sup>20</sup> *[I dati relativi al fatturato e al numero delle guardie sono stati acquisiti da due fonti altrettanto attendibili: il Ministero dell'Interno (attraverso le prefetture); le principali imprese presenti nei mercati interessati (attraverso la compilazione di questionari). I risultati dei due set di dati sono uguali per il numero delle guardie, e sostanzialmente coincidenti con riferimento ai dati di fatturato, registrando uno scarto non superiore al 2% nelle quote di mercato delle parti interessate; scarto che peraltro risulta sempre superiore nei dati acquisiti dal Ministero; ciò appare spiegabile in ragione del fatto che nei dati acquisiti dal ministero si considera il fatturato delle imprese soggette ad autorizzazione anche relativamente ai servizi non soggetti ad autorizzazione, ma non si prende in considerazione il fatturato delle imprese che offrono solamente i servizi non soggetti ad autorizzazione. Per questa ragione, nel presente documento le quote indicate derivano dalle elaborazioni dei dati acquisiti dai questionari inviati dall'Autorità, dati che escludendo il fatturato dei servizi non soggetti ad autorizzazione sono quasi sempre più favorevoli alle parti. Docc. 4.64, 5.70, 6.71, ministero(prefetture)]*

<sup>21</sup> *[Doc. 5.70.]*

% guardie licenza	43%	31%	74%	10%	5%	10%
% guardie effettive	46%	35%	81%	11%	5%	3%

#### **IV.2. Le dinamiche competitive del mercato**

Nelle risposte dei concorrenti viene attribuita rilevanza alle variabili concorrenziali rappresentate, in ordine di importanza decrescente, da qualità dei servizi offerti, affidabilità dell'istituto, prezzo richiesto, rapporti consolidati con il cliente e varietà dei servizi offerti.

Dalle risposte dei clienti, per la scelta del fornitore essi attribuiscono valore soprattutto alle variabili concorrenziali rappresentate, in ordine di importanza decrescente, da affidabilità dell'istituto, qualità dei servizi offerti, prezzo richiesto, rapporti consolidati con il cliente e numero delle guardie giurate a disposizione dell'istituto.

##### **IV.2.a. Le leve concorrenziali: prezzo**

Da un documento ispettivo di fonte Databank risulta che la concorrenza nei mercati in esame non può essere basata sul prezzo, e che gli unici parametri di concorrenza sono la qualità dei servizi, l'immagine, la reputazione e la completezza della gamma dei servizi<sup>22</sup>.

[Omissis]<sup>23, 24, 25</sup>.

La presenza della leva concorrenziale costituita dal prezzo praticato è stata confermata anche da molti dei concorrenti interpellati.

Dai questionari dei clienti, invece, non risulta univocità sull'esistenza di un'effettiva concorrenza di prezzo in questo mercato. Dalle risposte non risulta, infatti, l'esistenza di un elevato confronto competitivo su questo parametro, anche se la maggior parte dei clienti dichiara che il corrispettivo pagato si colloca nella parte bassa della forcella di prezzi prevista dal Prefetto.

##### **IV.2.b. Le leve concorrenziali: innovazione tecnologica**

Nei servizi di vigilanza l'innovazione tecnologica riguarda più direttamente i servizi "di zona" o "di vigilanza mobile", mentre appare trascurabile relativamente al servizio di "vigilanza fissa". [Omissis]<sup>26</sup>.

L'innovazione tecnologica tende a comportare una graduale riduzione dell'incidenza del costo del personale, che, come detto, attualmente rappresenta circa il 70% dei costi complessivi [omissis]<sup>27</sup>.

[Omissis]<sup>28, 29</sup>.

##### **IV.2.c. Le leve concorrenziali: gamma dei servizi (varietà dei servizi offerti)**

Come si legge nel *Business Plan* di SICURGLOBAL, un aspetto rilevante ai fini della soddisfazione della domanda è la possibilità di offrire una gamma completa di servizi di sicurezza con livelli qualitativi superiori ai concorrenti<sup>30</sup>.

Quanto sopra detto appare confermato dalla documentazione ispettiva (che cita come fonte Databank), nella quale fra le forze competitive principali viene annoverata la gamma dei servizi offerti<sup>31</sup>.

Anche le strategie di SICURGLOBAL prevedono la diversificazione dei servizi offerti e l'estensione della gamma di servizi al fine di offrire soluzioni complete in grado di soddisfare qualsiasi esigenza della clientela (non solo attraverso lo sviluppo interno di nuovi servizi ma anche attraverso acquisizioni di imprese concorrenti), offrendo pacchetti integrati in modo da sollecitare la richiesta di ulteriori servizi da ogni cliente<sup>32</sup>.

Ciò risulta importante nel settore, in quanto dal lato dell'offerta esiste una certa intercambiabilità nell'utilizzo delle risorse per la prestazione di alcuni dei servizi di vigilanza, soprattutto per quanto riguarda il principale fattore produttivo costituito dal personale, le guardie giurate, utilizzate per la prestazione di tutte le tipologie di servizi autorizzati.

<sup>22</sup> [Doc. 3.51]

<sup>23</sup> [Doc. isp. 2.32 pag. 27.]

<sup>24</sup> [Doc. isp. 2.17, pag. 69.]

<sup>25</sup> [Doc. isp. 2.34]

<sup>26</sup> [Doc. isp. 2.17.]

<sup>27</sup> [Doc. isp. 2.32.]

<sup>28</sup> [Doc. isp. 2.34]

<sup>29</sup> [Doc. isp. 2.29.]

<sup>30</sup> [Doc. isp. 2.17 pag. 53.]

<sup>31</sup> [Doc. isp. 3.51 pag. 21.]

<sup>32</sup> [Doc. isp. 2.29 pag. 28.]

#### **IV.2.d. Le leve concorrenziali: qualità e affidabilità**

In base alle risposte fornite ai questionari risulta che anche la qualità e l'affidabilità vengono considerate variabili concorrenziali importanti. Anche dal citato documento ispettivo di fonte Databank risulta che, la qualità dei servizi, l'immagine e la reputazione rappresentano i principali parametri di concorrenza<sup>33</sup>.

#### **IV.2.e. L'incontro tra domanda e offerta**

Relativamente alle modalità di approvvigionamento dei servizi di vigilanza, le risposte fornite ai questionari sottoposti ai concorrenti e ai clienti evidenziano che per la maggior parte dei contratti la selezione avviene per trattativa privata piuttosto che tramite gara. Dalle risposte dei concorrenti risulta che la quasi totalità di clienti selezionano il fornitore senza esperire una gara fra più operatori e la percentuale massima del fatturato derivante da clienti acquisiti con gara non supera per nessuna impresa il 30%. In relazione alle gare il confronto è risultato avvenire sia sul prezzo che sulle caratteristiche dell'impresa concorrente.

In proposito si osserva che il potere di negoziazione della clientela è relativamente basso a causa sia della limitata variabilità dei prezzi a livello locale, sia della forte frammentazione dell'offerta, la quale comporta la necessità di rivolgersi, per acquisti multiprovinciali, alle poche imprese presenti su più province o ai network di intermediazione<sup>34</sup>.

In base alle risposte fornite ai questionari risulta una bassa mobilità della clientela dovuta (come peraltro rappresentato dalle parti) ad una elevata fidelizzazione della clientela che sovente rinnova anche tacitamente il contratto di prestazione dei servizi di vigilanza<sup>35</sup>. Nelle risposte fornite dagli istituti di vigilanza concorrenti, emerge che il settore nelle province interessate è caratterizzato da un basso tasso medio di rotazione della clientela negli ultimi due anni.

Ciò è confermato dalla documentazione ispettiva, [omissis]<sup>36</sup>.

#### **IV.2.f. L'intermediazione di servizi di vigilanza**

Come precisano le parti, esistono alcuni operatori i quali, in forza di una specifica licenza ai sensi e per gli effetti dell'articolo 115 del T.U.L.P.S., sono autorizzati allo svolgimento di attività di intermediazione di servizi di sicurezza a favore di clienti che richiedono servizi con estensione sovraprovinciale ovvero nazionale. Tali intermediari appaltano poi i servizi di sicurezza a diversi istituti di vigilanza autorizzati ad operare nelle province interessate. Ai clienti viene fornito l'elenco degli istituti di vigilanza con l'indicazione della provincia in cui presteranno il servizio richiesto (del quale gli istituti sono direttamente responsabili). Generalmente il servizio viene pagato direttamente all'istituto di vigilanza, mentre in alcuni casi viene pagato all'intermediario, che poi lo retrocede al singolo istituto. Per quanto riguarda SICURGLOBAL tale attività è svolta dalla società Sicurglobal Network. In altri casi gli operatori del settore offrono servizi su aree geografiche più ampie della provincia nella quale sono autorizzati attraverso la costituzione di associazioni temporanee di impresa (ATI)<sup>37</sup>.

I principali network sovraprovinciali individuati da SICURGLOBAL sono ISTV, Mondialpol Service, Dual Service, Coop Service Network, La Base e La Secnet<sup>38</sup>.

Si rileva che se un istituto di vigilanza si avvale di servizi di intermediazione, solitamente aderisce a più di un network. Ad esempio SAFE, impresa oggetto di acquisizione, aderisce ai seguenti network: Dual Service, Sicurglobal Net, BASE, ISTV<sup>39</sup>.

[Omissis]<sup>40</sup>.

#### **IV.3. La strategia di SICURGLOBAL**

Come sopra più dettagliatamente esposto, la strategia competitiva di SICURGLOBAL prevede una crescita interna basata sull'aumento della gamma dei servizi offerti, con particolare riferimento a quelli caratterizzati da un elevato contenuto tecnologico, e una crescita esterna basata principalmente sul rafforzamento nelle aree geografiche profittevoli ove è già presente ed in quelle ad esse contigue, in modo tale da aumentare la massa critica ed assorbire i costi centralizzati<sup>41</sup>.

I mercati dei servizi di vigilanza vengono descritti come caratterizzati da un basso potere di negoziazione della domanda, da alte barriere all'entrata costituite dalla licenza per poter prestare servizi di vigilanza, da una forte

---

<sup>33</sup> [Doc. 3.51]

<sup>34</sup> [Doc. isp. 3.51 pag. 21.]

<sup>35</sup> [Doc. 1.8]

<sup>36</sup> [Doc. isp. 3.42, 3.43 e 3.44]

<sup>37</sup> [Doc. 1.8.]

<sup>38</sup> [Doc. 6.71.]

<sup>39</sup> [Doc. 6.87.]

<sup>40</sup> [Doc. isp. 2.32 pag. 34.]

<sup>41</sup> [Doc. isp. 2.29.]

influenza dell'evoluzione tecnologica e da una concorrenza che si svolge sulla qualità e l'affidabilità del servizio, nonché sulla possibilità di offrire l'intera gamma dei servizi<sup>42</sup>.

[Omissis]<sup>43</sup>. Tale circostanza evidenzia come, allo stato e nel prossimo futuro, le attività sviluppate attraverso la rete sovra provinciale rimarrà al più costante. Ne consegue una scarsa incidenza di tale fenomeno a fronte di una ancora permanente frammentazione del mercato geografico.

Per quanto riguarda la crescita esterna, [omissis]<sup>44</sup>.

[Omissis]<sup>45</sup>. In un documento si afferma espressamente<sup>46</sup> che "il mercato della provincia è detenuto per circa il 60% dal nostro gruppo, tuttavia l'aprirsi di una reale concorrenza con il numero due Safe porterebbe un rischio più che una opportunità".

#### **IV.4. Osservazioni dei clienti**

Tra le varie società clienti interpellate, numerose hanno manifestato preoccupazioni di carattere concorrenziale per la riduzione della possibilità di scelta fra fornitori, per la prospettiva di un aumento del prezzo e per il rischio di una riduzione della qualità.

In particolare, la società Poste Tutela S.p.A., appartenente al gruppo Poste Italiane, ha espresso la seguente posizione in merito all'operazione: "*Data la presenza di pochi, se non di unici, istituti di vigilanza che possono soddisfare le specifiche e peculiari esigenze di servizio connesse al regolare funzionamento degli uffici postali, nell'interesse del pubblico, il confronto, in talune realtà provinciali, è obbligato con un ristrettissimo numero di operatori o con uno solo di essi (laddove presente un solo istituto o più istituti che si associano tra loro creando, di fatto, situazioni monopolistiche ed imponendo le proprie condizioni, non solo economiche ma anche operative)*"<sup>47</sup>.

La società Esselunga, inoltre, sostiene che dopo l'operazione vi sarà poca possibilità di scelta e rischio di scarsa qualità dei servizi richiesti.

#### **V. LE ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI**

Le parti hanno in primo luogo rappresentato l'esistenza di una certa sostituibilità tra loro dei diversi servizi soggetti ad autorizzazione (pianonamento e pattugliamento, trasporto e contazione) e tra alcuni di essi ed alcuni servizi non soggetti ad autorizzazione (in particolare tra pianonamento e portierato).

In particolare, giova rilevare come ogni istituto di vigilanza che offra servizi di pianonamento possa agevolmente anche offrire servizi di zona, e viceversa, grazie all'impiego di risorse comuni già esistenti. Infatti, il principale fattore produttivo è il personale, che rappresenta circa il 70% dei costi complessivi di un Istituto di vigilanza e incide pesantemente sul totale dei ricavi.

Dal lato dell'offerta vi è poi sostituibilità anche tra servizi di vigilanza e servizi non regolamentati, in particolare tra servizi di portierato e pianonamento.

Sotto il profilo della sostituibilità tra servizi dal lato della domanda, si contesta la netta esclusione della sostituibilità tra il servizio di pianonamento e il servizio di portierato (non soggetto ad alcuna autorizzazione e liberamente offribile dalle imprese), che si ritiene invece confermata dai dati acquisiti nell'istruttoria. Ad esempio, dal fatturato delle imprese target l'incidenza del portierato è cresciuta a scapito del pianonamento, la cui incidenza percentuale sul fatturato, nello stesso periodo di tempo, risulterebbe diminuita.

La sostituibilità tra servizi di pianonamento e di portierato è peraltro confermata dalle dichiarazioni di alcuni concorrenti.

Inoltre, indipendentemente dalla definizione del mercato del prodotto lato domanda, non si può non tenere conto di tale sostituibilità ai fini della valutazione del potere di mercato della "combined entity", poiché un eventuale aumento del prezzo dei servizi di pianonamento successivo alla concentrazione porterebbe alla loro sostituzione da parte dei clienti finali con servizi di portierato di terzi (salvo che per la limitata categoria di clienti per i quali è necessaria la presenza di guardie armate, costituita però da soggetti con domanda concentrata e forte potere di mercato lato domanda, quali le banche).

Quanto alla definizione dei cd. mercati geografici, l'ambito provinciale del mercato sembra correttamente individuato, salvo il trasporto, che è sovraprovinciale. Infatti, poiché il servizio di trasporto valori può essere prestato al di fuori dei confini geografici dell'autorizzazione, purché il servizio stesso abbia inizio o termine in tale territorio di riferimento, la concorrenza su una data provincia ha luogo anche tra istituti operanti in province ad essa contigue. Tale circostanza, da sola, avrebbe dovuto condurre ad una diversa valutazione della concentrazione con SAFE, quantomeno per ciò che riguarda il servizio di trasporto.

---

<sup>42</sup> [Doc. isp. 3.51, fonte: databank.]

<sup>43</sup> [Doc. isp. 2.34.]

<sup>44</sup> [Doc. isp. 2.17, 2.33]

<sup>45</sup> [Doc. isp. 2.28]

<sup>46</sup> [Doc. isp. 2.28 ]

<sup>47</sup> [Doc. 6.80 bis.]

In particolare, secondo le informazioni fornite da SAFE, per il trasporto valori la clientela è per il 94% sovraprovinciale; ciò dimostrerebbe che l'estensione del mercato geografico del servizio di trasporto non è limitato alla provincia.

Le parti hanno rappresentato come il costo di *start-up* di un istituto di vigilanza sia relativamente basso: per il pattugliamento e piantonamento tali costi ammontano a circa 300.000/350.000 euro all'anno, mentre leggermente superiori sono quelli per svolgere i servizi di trasporto e contazione. Inoltre, l'ingresso di nuove tecnologie permette di prestare il medesimo servizio con un numero di guardie giurate minore: ad esempio si possono avere riscontri sui falsi allarmi, consentendo di ottimizzare l'uso delle guardie.

Passando all'esame della domanda, essa risulta molto concentrata ed in grado di esercitare un forte potere di mercato: ad esempio, i primi 20 clienti delle società target rappresentano una percentuale rilevante del loro fatturato. Inoltre non varrebbero, ai fini della valutazione dell'operazione in esame, le considerazioni riguardanti il complesso della attività di SICURGLOBAL in quanto non relative alle specifiche province rilevanti.

Pertanto, quand'anche si fosse in presenza di una concentrazione tra imprese aventi elevate quote di mercato, il loro potere di mercato - anche combinato - verrebbe ad essere escluso o comunque fronteggiato da una domanda concentrata e, quindi, non vi sarebbero i presupposti della costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante o, comunque, non vi sarebbero quegli effetti sostanzialmente restrittivi della concorrenza paventati nel caso di specie (v. Corte Giustizia Alsatel/Novasam).

Venendo alle barriere regolamentari all'accesso, in base al quadro giuridico del settore, risulta che vi sia una discrezionalità amministrativa dei prefetti nel rilascio delle autorizzazioni (articolo 136 del TUPS), ma non risulta che vi sia un numero chiuso di imprese autorizzabili e quindi in caso di un rifiuto illegittimo vi è la strada della giustizia amministrativa. Molti dinieghi sarebbero inoltre giustificati in relazione alle speciali caratteristiche richieste per lo svolgimento di tali servizi.

In particolare, vi è una direttiva del Ministero dell'Interno del 1998 che chiarisce che non deve esserci numero chiuso delle licenze, in un'epoca in cui si parlava di mercati di servizi di vigilanza monopolistici. A seguito della direttiva sono state infatti rilasciate molte licenze.

In relazione all'utilizzo della leva prezzo, le parti hanno rilevato che, mentre è obbligatorio il rispetto del prezzo massimo, non vi è una norma che preveda la fissazione di un prezzo minimo. Il prezzo minimo della forbice non ha valore precettivo, ma costituisce solo un parametro alla stregua del quale, come chiarito dalla giurisprudenza, c'è una presunzione di remuneratività del prezzo applicato ad un dato cliente, una presunzione di recupero dei costi. Infatti, il prezzo minimo viene individuato da parte del prefetto dopo la consultazione con le organizzazioni sindacali provinciali.

In ogni caso, è possibile derogare a tali prezzi, come risulta anche da alcuni documenti acquisiti, e in tali casi è possibile che il prefetto chieda spiegazioni e l'impresa potrà fornire tali chiarimenti. Quindi, il prezzo è un'importante variabile concorrenziale, fenomeno sempre più frequente anche negli appalti degli enti pubblici.

Secondo le parti, anche se l'orientamento delle Prefetture e dello stesso Ministero dell'Interno è quello di determinare ex ante le tariffe massime e minime, tale orientamento non trova riscontri normativi. Infatti la forbice tariffaria, ed in particolare il minimo, fissato dalle Prefetture non è cogente ma vale come parametro di riferimento per valutare, con apposita istruttoria, le tariffe proposte nelle singole domande di autorizzazione (e, per il tramite di queste, l'affidabilità e sostenibilità dell'impresa). E' invece precettiva ed inderogabile, per l'impresa autorizzata, la tariffa massima per ciascun servizio indicata nella propria domanda di autorizzazione.

Anche con riferimento al numero di guardie giurate, non vi è un limite massimo per provincia e comunque, tutte le imprese non impiegano il numero massimo di guardie per il quale sono autorizzate. Inoltre, negli ultimi anni, si è registrata una diminuzione del numero complessivo di guardie giurate in Italia da circa 70.000 a 40.000.

E' verosimile che a breve l'intero quadro normativo subisca ulteriori profondi mutamenti, con eliminazione dei titoli abilitativi e/o della loro limitata portata territoriale. Di tali probabili mutamenti e dei loro effetti sarebbe opportuno tenere conto in un'indagine prospettica quale quella sugli eventuali effetti anticompetitivi delle concentrazioni.

Del resto, quanto sopra non risulta contraddetto dalle risposte fornite dalle prefetture e dai principali operatori ai questionari loro sottoposti dall'Autorità. Infatti, ad esempio: (i) nella provincia di Pesaro-Urbino, i 4 dinieghi di autorizzazioni del 2004 sono motivati dalla prefettura per rinuncia o per incompletezza/mancata integrazione della documentazione richiesta; (ii) nella provincia di Ascoli Piceno non sono indicate le motivazioni dei 6 dinieghi di rilascio dell'autorizzazione ma non se ne può arguire tout court l'esistenza di un preteso limite del numero complessivo delle autorizzazioni rilasciabili.

Infine, la concentrazione porta dei guadagni di efficienza, in relazione al risparmio di costi fissi, nonché sinergie tra le società, derivante dalla circostanza che aumentando il numero dei clienti di una certa zona, aumenta l'efficienza nella gestione del personale che svolge il servizio di pattugliamento.

Sulla creazione o sul rafforzamento di una posizione dominante in conseguenza dell'operazione di concentrazione, rileva che ampie quote di mercato detenute da un'impresa ed il grado di concentrazione dello stesso, individuato dall'indice HHI, non possono considerarsi elementi di per sé sufficienti per accertare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante, dovendosi piuttosto considerare la possibilità di esercitare o meno il potere di mercato tipico della dominanza, a danno dei clienti o dei concorrenti.

Occorre rilevare che la "fidelizzazione" della clientela non discende dall'impiego di particolari clausole contrattuali; piuttosto, l'affidabilità dell'impresa, la quale risulta tanto importante nel confronto competitivo, si acquisisce (e si perde) liberamente "sul campo" ed è, quindi, un aspetto inerente alla qualità dei servizi di vigilanza che andrebbe

considerato quale elemento di un corretto confronto competitivo e non quale barriera di fatto all'ingresso nel mercato o elemento in grado di ridurre la concorrenza ivi presente.

Una concentrazione non può essere vietata solo perché porta alla costituzione o al rafforzamento di una posizione dominante, se può portare efficienze sia in termini di riduzioni di costi e, quindi, di prezzi, sia che come miglioramento della qualità dei servizi.

Occorre, a tal fine, che, ad una valutazione di tipo prognostico probabilistico (e non meramente potenziale), la concentrazione appaia poter eliminare o, quanto meno, ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza sul mercato senza che vi sia alcun beneficio per i consumatori.

A ben vedere, la concentrazione appare piuttosto rispondere a finalità pro-competitive. Invero, dai documenti acquisiti risulta che attraverso la concentrazione si cerca di realizzare efficienze e sinergie e si intende differenziare la propria offerta da quella dei concorrenti anche con una maggiore diversificazione dei servizi.

## VI. VALUTAZIONI

L'analisi dell'operazione conduce a concludere che la stessa appare suscettibile di produrre effetti pregiudizievoli per la concorrenza, creando o rafforzando una posizione dominante in capo a SICURGLOBAL nella provincia di Pavia, ove risulterà ridotta la già scarsa pressione concorrenziale presente.

### VI.1. Aumento notevole della quota di mercato, della capacità produttiva e della gamma di servizi

La concentrazione consolida in maniera sostanziale la posizione di SICURGLOBAL nella provincia di Pavia attraverso una crescita significativa della propria quota di mercato e l'eliminazione del principale concorrente.

La significativa crescita della quota di mercato di SICURGLOBAL a seguito dell'acquisizione può essere apprezzata sotto tre distinti profili, a livello di fatturato complessivo dei servizi di vigilanza nelle province interessate, con riferimento ai singoli servizi, nonché con riferimento al numero di guardie autorizzate ed effettive.

Con riferimento ai dati di fatturato, nella provincia di Pavia, le quote di mercato di SICURGLOBAL passano da 38% a 69% in termini di fatturato totale, dal 57% al 73% per il servizio di vigilanza fissa, dal 38% al 59% per il servizio di vigilanza mobile, dallo 0% al 100% per il servizio di trasporto.

Secondo una consolidata giurisprudenza nazionale e comunitaria, quote di mercato del 50% o superiori possono costituire di per sé la prova dell'esistenza di una posizione di mercato dominante. Nonostante tale presunzione sia soddisfatta in tutti i mercati interessati, tuttavia, anche l'analisi del potere di mercato pre e post operazione effettuata attraverso il calcolo degli indici di concentrazione HHI evidenzia il superamento delle soglie critiche, come indicate nelle linee guida della Commissione Europea concernenti gli "Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali a norma del regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese".

L'analisi delle quote di mercato sopra riportata evidenzia la creazione o il rafforzamento della posizione dominante dell'acquirente.

L'indice HHI evidenzia la misura del potere di mercato che SICURGLOBAL acquisirà o incrementerà attraverso l'operazione in esame nella provincia di Pavia. Tale incremento è ulteriormente preoccupante se ponderato con la bassa elasticità della domanda rispetto al prezzo per i servizi di vigilanza. Infatti un eventuale aumento del prezzo di tali servizi, che attualmente si collocano verso la parte bassa della tariffa prefettizia, non consentirebbe alla clientela di utilizzare servizi alternativi o l'entrata di un nuovo concorrente in ragione delle barriere regolamentari esaminate.

**Tabella 2**

<b>Pavia</b>			
Fatturato 2006	HHI pre	HHI post	HHI delta
Piantonamento	4205	6000	1796
Pattugliamento	3283	4912	1629
Trasporto	10000	10000	0
Totale	2939	5338	2398

La crescita derivante dalla concentrazione in esame si apprezza anche in relazione alle quote di capacità produttiva in termini di numero di guardie giurate sia effettive che autorizzate. La quota delle guardie giurate effettive passa dal 46% all'81%, mentre relativamente alle guardie autorizzate passa dal 43% al 74%.

Nel caso dei servizi di vigilanza, caratterizzati da una forte incidenza del costo del lavoro, il numero di guardie autorizzate o effettive rappresenta la principale misura della capacità produttiva effettiva o potenziale delle imprese, proprio in quanto la misura complessiva delle guardie viene limitata dalle Prefetture in modo da mantenerla a un livello corrispondente a quello necessario a soddisfare le esigenze della clientela presente sul territorio. Per tale ragione è pertanto prevedibile che eventuali concorrenti intenzionati a competere sullo stesso territorio difficilmente potranno ottenere l'autorizzazione ad assumere un numero di guardie giurate tale da permettere loro di svolgere realisticamente una concreta azione concorrenziale.

In generale, la crescita della capacità produttiva effettiva e potenziale costituisce un elemento deterrente all'entrata di nuovi concorrenti, attraverso la possibilità di saturare agevolmente il mercato determinando un costo di entrata per i

concorrenti potenziali. Nei mercati interessati tale aspetto ha una valenza concorrenziale rafforzata per le circostanze sopraindicate, proprio in quanto la capacità produttiva complessiva viene determinata dalle prefetture sulla base di valutazioni relative all'offerta complessiva esistente in una certa provincia.

Inoltre, l'acquisizione in oggetto consente a SICURGLOBAL di diventare l'unico operatore a Pavia capace di offrire alla clientela la gamma completa di servizi, in un settore nel quale è particolarmente difficile replicare tale vantaggio competitivo in ragione delle barriere all'entrata di natura regolamentare. In particolare, dall'analisi delle risposte dei clienti emerge come l'effetto costituito dalla possibilità di offrire la gamma completa di servizi di vigilanza sia in grado di rafforzare il potere di mercato di SICURGLOBAL. Infatti, la clientela che si avvale del servizio di trasporto valori e contazione, per la cui fornitura l'impresa *target* Safe risulta monopolista a Pavia, solitamente usufruisce anche degli altri servizi di vigilanza. Pertanto, in assenza di imprese capaci di replicare l'offerta della medesima gamma completa di servizi, l'operazione permetterebbe a SICURGLOBAL di adottare comportamenti indipendenti nei confronti dei concorrenti, dei clienti e, in ultima analisi, dei diversi utilizzatori finali. Peraltro, l'acquisizione della posizione di monopolio nel mercato dei servizi di trasporto valori consente a SICURGLOBAL di poter subentrare nella fornitura degli altri servizi di vigilanza alle imprese concorrenti in relazione ai grandi clienti che richiedono un unico fornitore per i diversi servizi. Infatti dal punto di vista della domanda, doversi rivolgere a SICURGLOBAL per il trasporto valori ed (eventualmente) ai concorrenti per la fornitura degli altri servizi di vigilanza rappresenterebbe un costo aggiuntivo.

#### ***VI.2. Eliminazione del principale concorrente o di un concorrente effettivo***

La concentrazione comporta inoltre l'eliminazione del principale concorrente nella provincia di Pavia. Ciò trova indubbia conferma nelle motivazioni strategiche di SICURGLOBAL alle acquisizioni in esame, volte a rafforzare la propria posizione di mercato nella provincia interessata, attraverso l'eliminazione del vincolo concorrenziale che l'impresa acquisita esercitava in quell'ambito geografico.

#### ***VI.3. La capacità concorrenziale dei restanti concorrenti***

Gli altri concorrenti risultano di dimensioni inferiori e non appaiono in grado di esercitare una pressione concorrenziale né di porsi come fornitori alternativi a SICURGLOBAL dopo l'operazione. Tale considerazione è ascrivibile in primo luogo alla significativa differenza in termini di guardie autorizzate ed effettive tra la nuova entità e gli attuali concorrenti alla luce della limitazione costituita dall'autorizzazione del prefetto ad assumere nuove guardie giurate.

Come detto, il numero di guardie effettive e autorizzate rappresenta la capacità produttiva effettiva e potenziale delle imprese. I concorrenti attuali, sono generalmente piccole imprese, attive soltanto a livello locale, la cui capacità competitiva e di crescita è ridotta dalla loro dimensione e dall'attuale assetto regolamentare. In particolare, come detto, proprio in termini di capacità produttiva le altre imprese che rimarranno sui mercati interessati disporranno sia singolarmente che complessivamente di una potenzialità molto inferiore rispetto a SICURGLOBAL, essendo limitate fortemente, proprio sotto questo aspetto, la loro capacità competitiva e la loro opportunità di crescita.

Si tratta inoltre di imprese che non hanno la dimensione e la forza competitiva di SICURGLOBAL in termini di gamma di servizi, di tecnologia e di network, importanti vantaggi concorrenziali che la stessa indica in numerosi documenti per qualificare e distinguere il suo posizionamento concorrenziale.

Quindi l'analisi degli elementi raccolti indica che, con un grado di elevata probabilità, l'azione di SICURGLOBAL nei mercati interessati non dovrà tenere conto e non sarà condizionata dalla presenza delle restanti imprese concorrenti, in misura tale che essa non possa aumentare i prezzi o assumere altre iniziative che pregiudichino la concorrenza.

#### ***VI.4. Le barriere all'ingresso di nuovi concorrenti e il limitato potere della domanda***

Tale concentrazione si inserisce inoltre in un contesto regolamentare e di mercato nel quale non è presumibile che un grado di concorrenza sufficiente possa essere assicurato dall'ingresso di nuove imprese concorrenti ovvero dall'esercizio di un potere contrattuale dei clienti.

In merito al primo aspetto, l'ingresso di nuove imprese concorrenti può ritenersi un evento caratterizzato da un elevatissimo livello di incertezza. Guardando alla condotta delle prefetture nel triennio precedente, non risulta che siano state rilasciate nuove autorizzazioni anche a fronte di numerose richieste in proposito. Il permanere di un assetto regolamentare limitativo della libertà di ingresso sul mercato, come più volte sottolineato anche da questa Autorità, non consente di individuare l'esistenza di una concorrenza potenziale in grado di fronteggiare la posizione di SICURGLOBAL. E ciò, sebbene i costi materiali relativi all'inizio dell'attività in questo settore non appaiono rilevanti.

Tale situazione relativa alla scarsa propensione delle Prefetture a rilasciare nuove autorizzazioni o ad estendere l'ambito di quelle già esistenti sul territorio amplifica significativamente la posizione di vantaggio di SICURGLOBAL risultante dalla concentrazione rispetto ai concorrenti attuali.

Nel caso di specie, inoltre, il costo di entrata determinato dalla concentrazione della capacità produttiva in un unico operatore dominante comporta la possibilità di applicare prezzi monopolistici senza preoccuparsi di una eventuale minaccia di entrata. In tale situazione, infatti, l'operatore dominante, rimasto per la Prefettura competente come principale fonte delle informazioni relative ai costi di produzione del servizio, è anche posto in condizione di esercitare una influenza determinante sulle valutazioni di congruità di tutte le tariffe sottoposte alla autorizzazione prefettizia.

Quanto invece alla domanda, l'analisi istruttoria ha in primo luogo evidenziato che la domanda dei diversi servizi di vigilanza è tuttora in crescita a livello nazionale e anche nei mercati interessati, con particolare evidenza per quello di teleallarme. In particolare, i dati raccolti indicano che la significativa crescita dei servizi non soggetti a regime amministrativo, quale il servizio di portierato, si affianca alla domanda dei servizi in esame e non viene invece a

sostituirli (anche in quanto, come sopraindicato, trattasi di servizi con caratteristiche e costi totalmente diversi). Ciò dimostra che vi è una significativa parte dei clienti che richiedono e continueranno a richiedere i servizi di vigilanza offerti sul mercato da SICURGLOBAL e dalle altre imprese autorizzate dalle singole Prefetture.

Le informazioni acquisite con riferimento alla composizione della domanda dimostrano, inoltre, che hanno carattere assolutamente prevalente le imprese di piccola e media dimensione, ubicate a livello locale, mentre l'incidenza di clienti che richiedono servizi a livello nazionale o su più province ha tuttora dimensione limitata.

Inoltre è risultata una forte fidelizzazione della domanda, che si manifesta anche nella consuetudine del rinnovo tacito dei contratti e nella predominanza della modalità di approvvigionamento senza gara, la quale permette a SICURGLOBAL di subentrare in maniera stabile e duratura nei contratti in essere con i clienti delle imprese acquisite.

Tali elementi escludono che si tratti di una situazione di mercato in cui la domanda sia dotata di un potere contrattuale tale da esercitare una qualsiasi limitazione o temperamento del potere di mercato che potrà essere esercitato da SICURGLOBAL a seguito delle concentrazioni in oggetto.

Confermano tale analisi le importanti preoccupazioni espresse da alcuni clienti, anche di significative dimensioni assolute e con riferimento ai servizi richiesti.

#### ***VI.5. Altri vantaggi di SICURGLOBAL rispetto ai concorrenti***

Un ulteriore e diverso effetto del consolidamento di un unico operatore dominante nei mercati interessati riguarda indirettamente anche l'evoluzione futura del settore a livello nazionale. Infatti, SICURGLOBAL dopo l'operazione non sarà solo in grado di escludere l'ingresso di potenziali concorrenti sui mercati locali interessati, ma sarà anche l'unico interlocutore al quale dovranno rivolgersi clienti e intermediari per la fornitura di servizi di vigilanza nei mercati geografici interessati dalla presente operazione.

Tale circostanza assume particolare rilievo in considerazione della fase evolutiva che il settore sta attraversando in questi anni, in cui si va manifestando un fenomeno di ampliamento geografico della dimensione della domanda, cui l'offerta comincia a fare fronte attraverso reti di vendita sovra-provinciali dei servizi prodotti e forniti a livello locale dagli istituti di vigilanza.

Il notevole vantaggio competitivo che SICURGLOBAL verrebbe a detenere sarebbe, infatti, in grado di impedire l'affermarsi di comportamenti pro-concorrenziali non solo a livello locale, ma anche a livello sovra provinciale, poiché nei mercati interessati non potrebbero svolgere una pressione concorrenziale le reti di vendita alternative rispetto a quella propria di SICURGLOBAL.

#### ***VI.6. Inesistenza e irrilevanza di sinergie***

Infine, sulla base degli elementi forniti dalle parti non risulta che la concentrazione comporti significative economie di costo, superiori e diverse rispetto a quelli derivanti dalla riduzione fisiologica dei costi fissi, costi che le stesse parti hanno descritto come limitati per l'inizio delle attività in questione. In ogni caso, le parti non hanno dimostrato in che modo tali economie andrebbero a vantaggio dei clienti/consumatori, situazione che dato il descritto contesto di mercato, appare ragionevole escludere.

#### ***VI.7. Possibile aumento dei prezzi, riduzione della qualità e di altre caratteristiche dei servizi***

Dal complesso degli elementi sopradescritti, appare quindi probabile che l'operazione in esame permetta a SICURGLOBAL di acquisire una posizione di mercato di assoluta dominanza nei mercati interessati tale da permetterle di agire in un contesto di mercato in cui essa potrà muoversi in modo del tutto indipendente dai concorrenti e clienti.

L'operazione in esame risulta determinare, con assoluta probabilità, una significativa riduzione della pressione concorrenziale sul prezzo e sulla qualità dei servizi offerti, a danno delle imprese clienti, permettendo la creazione e il rafforzamento di una posizione dominante di SICURGLOBAL nella provincia di Pavia.

In conclusione, sulla base degli elementi sopraindicati, l'operazione comunicata risulta in contrasto con la disposizione contenuta nell'articolo 6 della legge n. 287/90 ed è pertanto suscettibile di essere vietata.

### **VII. LE MISURE PROPOSTE**

#### ***VII.1. La prospettazione degli impegni***

Alla luce dei problemi concorrenziali prospettati nel provvedimento di avvio e nella comunicazione delle risultanze istruttorie, le parti hanno proposto, in data 12 e 13 aprile 2007, gli impegni di seguito descritti, volti a "prevenire ogni possibile eventuale potere di mercato della *combined entity* ed il realizzarsi dei rischi paventati".

Gli impegni prospettati dalle parti sono nel seguito riportati:

Rinuncia alle licenze che divengono "ridondanti" per effetto dell'acquisizione di Sicurpavia (già SAFE, filiale di Pavia), con relativa restituzione al Prefetto;

Rinuncia alle Guardie Particolari Giurate ("GPG") autorizzate in eccesso rispetto a quelle effettivamente impiegate (i.e., in organico) nella stessa provincia;

Impegno a non aumentare il numero delle GPG ivi effettivamente impiegate (i.e., in organico), rispetto al numero risultante dalla somma delle GPG effettivamente impiegate da SICURGLOBAL e SAFE - Sicurpavia. Inoltre, anche in ragione dell'impegno previsto al punto 5, si ridurrà di circa 35 unità il numero delle GPG effettivamente impiegate dalle società interessate dall'operazione alla data di eventuale autorizzazione della concentrazione;

Impegno a non aumentare il numero massimo di mezzi, furgoni trasporto valori ed auto rispetto a quelli oggi risultanti dalla somma dei mezzi ivi a disposizione di SICURGLOBAL e della società acquisita;

Impegno, nella Provincia di Pavia, a:

cedere a terzi, entro 6 mesi a far data dalla eventuale autorizzazione della concentrazione, un ramo di azienda costituito da contratti con clienti per servizi di vigilanza per un importo complessivo annuale di euro 1,5 milioni di fatturato e dalle GPG di cui al punto o, in subordine,

ridurre il fatturato complessivo della *combined entity* derivante da servizi di vigilanza (rispetto ai valori complessivamente realizzati da SICURGLOBAL e SAFE - SicurPavia nell'esercizio 2006), attraverso mancati rinnovi di contratti (o mancata partecipazione a gare), di un importo annuale pari a euro 1,5 (unovirgolacinque) milioni, entro dodici mesi a far data dalla eventuale autorizzazione della concentrazione;

impegno da parte di Sicurglobal Net a non assegnare servizi di vigilanza alla filiale SICURGLOBAL di Pavia ma ad assegnare detti servizi di vigilanza ad aziende concorrenti.

Altri impegni di natura comportamentale relativi a:

non praticare prezzi per servizi di vigilanza fissa e trasporto valori per nuovi contratti o per rinnovi, superiori al valore minimo della "forchetta" della tariffa di legalità, ottenuta dopo aver applicato alla tariffa minima attuale: (a) l'incremento percentuale, stimato in circa il 12% della tariffa minima, e derivante dal nuovo contratto collettivo nazionale siglato nel 2006 e (b) l'incremento percentuale (da determinarsi) eventualmente derivante dai contratti regionali o provinciali in corso che dovessero entrare in vigore alle tariffe 'minime' attuali e inferiori ai costi totali di produzione, e questo sia per i servizi ai clienti finali che per i servizi di *network*;

rendere disponibile un *report* gestionale economico con periodicità trimestrale (ad esempio, mediante *report* sui ricavi medi per ora lavorata da GPG) tale da consentire la valutazione della corretta attuazione degli impegni di cui sopra;

non praticare offerte congiunte di servizi di vigilanza e trasporto nelle province rilevanti, ma vendita di servizi disaggregati tra loro (*unbundled*), e ciascuno a prezzi remunerativi. L'impegno relativo alla formulazione di offerte disaggregate non si applicherà qualora i bandi di gara richiedano una offerta unica;

non applicare clausole di esclusiva;

per consentire l'accesso ad operatori terzi, impegno a non rifiutare l'esecuzione, a favore dei suddetti, di servizi di vigilanza e/o trasporto, a condizioni economiche "*cost plus*" – i.e., remunerazione dei costi totali sostenuti ed adeguato margine per la remunerazione del capitale investito.

E' inoltre prevista una revisione degli impegni dopo la chiusura dell'istruttoria.

## **VII.2. La valutazione degli impegni**

Gli impegni prospettati dalle parti, anche qualora fossero completamente realizzati, non appaiono risolvere le restrizioni della concorrenza determinate dalla presente operazione.

Quanto agli impegni prospettati dalle parti come strutturali, si osserva che la maggior parte di questi non consente la creazione di una nuova impresa concorrente o il rafforzamento di un concorrente attuale, ma si sostanziano in misure volte ad impedire l'ulteriore crescita di SICURGLOBAL o in misure volte a diminuirne il fatturato attuale.

Conformemente ai principi antitrust nazionali e comunitari, un rimedio strutturale si caratterizza proprio per la cessione di attività o di assets che configurino un'azienda efficiente, che consenta all'acquirente di esercitare un'effettiva pressione competitiva, efficace e durevole, sull'entità *post merger*. "Di regola, risponde a tali condizioni un'azienda preesistente in grado di operare autonomamente ossia in modo indipendente dalle parti della concentrazione ..."<sup>48</sup>.

Gli impegni proposti, invero, non si riferiscono ad alcuna cessione di attività che realizzi le condizioni per la creazione di un'entità autonoma ed efficiente in grado di incidere sul potere di mercato derivante dalla presente concentrazione, che come sopraindicato comporta l'eliminazione del principale concorrente nella provincia di Pavia, e dalla conseguente possibilità di offrire come unico operatore tutti i servizi di vigilanza fissa, mobile e trasporto valori, con quote (e quindi parco clienti) relevantissime in tutti i servizi.

La riduzione proposta in termini di guardie giurate autorizzate (corrispondente ad una riduzione della capacità produttiva potenziale), nonché la restituzione delle licenze già possedute da SICURGLOBAL, non rappresentano misure strutturali atte a garantire condizioni di concorrenza effettiva né ad attenuare la posizione dominante derivante anche dall'essere l'unico offerente di tutti i servizi di sicurezza. Esse hanno infatti come effetto solo quello di limitare l'ulteriore crescita dell'impresa, non incidendo invece significativamente sulla posizione dominante risultante dalla concentrazione. Nessuna delle misure proposte risulta tale da eliminare o limitare le preoccupazioni concorrenziali derivanti dalla creazione di un operatore in grado di fornire tutte le tipologie di servizio con una capacità produttiva e una quota di mercato di gran lunga superiore ai restanti concorrenti anche successivamente all'adozione degli impegni proposti. Infatti, seppur trattandosi di servizi diversi, la possibilità di offrire l'intera gamma dei servizi di sicurezza rafforza il potere di mercato dell'entità *post merger*.

Anche l'impegno a non aumentare il numero di GPG effettivamente impiegate, nonché i mezzi, furgoni trasporto valori ed auto rispetto a quelli oggi impiegati da SICURGLOBAL e dalla società acquisita non rappresenta una misura idonea

---

<sup>48</sup> [Comunicazione della Commissione concernente le misure correttive considerate adeguate a norma del regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio e del regolamento (CE) n. 447/98 della Commissione, punto 14, in GUCE n. C 068 del 2 marzo 2001, pag. 0003 – 0011.]

a rimuovere le preoccupazioni concorrenziali, poiché non incide significativamente sulla posizione dominante risultante dalla concentrazione. Nonostante tale limitazione, la nuova entità sarebbe comunque in grado di soddisfare l'intera domanda di trasporto valori e contazione.

Anche l'impegno della cessione a terzi entro sei mesi di un ramo d'azienda costituito da contratti con clienti per servizi di vigilanza per un importo pari a circa 1,5 milioni di euro con l'ulteriore riduzione del numero di GPG autorizzate ed effettivamente impiegate (e a maggior ragione quello presentato in subordine volto a ridurre il fatturato dello stesso importo), non è da valutare in termini positivi e pienamente corrispondenti alle preoccupazioni concorrenziali evidenziate. In primo luogo, va osservato che tale cessione si riferisce ad un ramo di azienda che allo stato non è definito o definibile, aspetto che rende la misura di per sé non accettabile. Come indicato anche dalla Commissione nella citata Comunicazione, le attività dismesse devono configurare un'azienda efficiente, che sia in grado di operare autonomamente in condizioni di redditività.

In secondo luogo, la misura proposta non appare comunque adeguata a ripristinare durevolmente le condizioni per una concorrenza effettiva. Infatti, la cessione ipotizzata appare riferirsi esclusivamente a fatturato/clientela derivante dai servizi di vigilanza fissa e mobile, pari a circa la metà dell'attuale fatturato realizzato dalla società acquisita per tali servizi, e non invece al fatturato/clientela derivante dai servizi di trasporto e contazione per il quale la società acquisita è l'unico operatore con un rilevante fatturato nella provincia di Pavia.

In sostanza, da una parte non viene meno la sovrapposizione tra le attività di vigilanza fissa e mobile, con quote, cumulando i due servizi, che resterebbero ben al di sopra del 50% e con un aumento di circa il 10% – ed una quota complessiva di tutti servizi di vigilanza pari ad oltre il 60%, con un aumento di oltre il 20% -, dall'altra SICURGLOBAL completa la gamma dei servizi di sicurezza offerti attraverso il mantenimento della posizione di monopolio nel servizio di trasporto.

Pertanto, tale misura non appare in grado di incidere significativamente sul potere di mercato che SICURGLOBAL verrà a detenere per la fornitura di servizi di sicurezza nella provincia di Pavia. Dall'analisi condotta nel corso dell'istruttoria, risulta chiaramente che la possibilità di offrire la gamma completa dei servizi di vigilanza e di trasporto valori costituisce un vantaggio competitivo non replicabile da nessun concorrente nella provincia interessata. Infatti SICURGLOBAL acquisisce l'unico operatore attivo nel servizio di trasporto valori e contazione.

Attualmente, infatti, non è presente nella provincia di Pavia alcun operatore concorrente per tutte le attività di vigilanza e trasporto valori e con adeguati incentivi a competere nei diversi mercati ove sono stati ravvisati problemi concorrenziali, rispetto all'entità *post merger*. Pertanto, anche nel merito, alle misure proposte non può essere riconosciuta una valenza positiva.

Anche in merito all'impegno ad assegnare servizi di vigilanza ad aziende concorrenti da parte di Sicurglobal Net, così come gli altri impegni comportamentali prospettati, si osserva che appaiono del tutto insufficienti a ripristinare una situazione di concorrenza effettiva. Le misure comportamentali proposte non appaiono, infatti, idonee per tipologia, portata e oggetto, ad un'attuazione efficace, piena e tempestiva in relazione alle particolari caratteristiche del mercato, con particolare riferimento alla posizione delle parti e degli altri operatori sul mercato.

In sintesi, tali impegni sono limitati alla sola promessa di tenere un determinato comportamento, sostanzialmente consistente nell'astenersi dall'abusare della posizione dominante creata o rafforzata dalla concentrazione proposta e non sono, in quanto tali, atti a incidere sulla struttura del mercato per assicurare condizioni di concorrenza effettiva e quindi idonei a rendere la concentrazione compatibile con il mercato, secondo quanto indicato dalla Comunicazione della Commissione concernente le misure correttive, sopra citata.

Le limitazioni previste da tali misure non impediranno quindi alla nuova entità di divenire l'unico operatore a Pavia capace di tenere condotte indipendenti dagli attuali concorrenti e clienti, anche mediante l'offerta alla clientela di una gamma completa di servizi, in un settore nel quale è particolarmente difficile replicare tale vantaggio competitivo in ragione delle barriere all'entrata di natura regolamentare.

Pertanto, in presenza di un'operazione che comporti una significativa modifica della struttura concorrenziale del mercato, in cui a fronte dell'entità risultante dalla concentrazione non vi sono imprese capaci di assicurare un effettivo confronto competitivo per i tre servizi di sicurezza singolarmente considerati e soprattutto in grado di replicare l'offerta della medesima gamma di servizi, le misure proposte appaiono insufficienti a scongiurare la costituzione e il rafforzamento di una posizione dominante.

Tutto ciò premesso e considerato;

RITENUTO che l'operazione in esame è suscettibile di determinare, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 287/90, la costituzione e il rafforzamento di una posizione dominante tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza nei mercati dei servizi di vigilanza privata nella provincia di Pavia;

RITENUTO che le misure presentate, per le ragioni sopraesposte, non risultano idonee ad impedire che l'operazione determini la costituzione e il rafforzamento di una posizione dominante tale da ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza nei mercati interessati;

DELIBERA

di vietare, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, della legge n. 287/90, l'esecuzione dell'operazione di concentrazione tra Sicurglobal Vigilanza S.r.l. e il ramo di azienda di S.A.F.E. – Società Autotrasporti Fiduciari Europei S.p.A..

Il presente provvedimento verrà notificato ai soggetti interessati e successivamente pubblicato ai sensi di legge. Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 33, comma 1, della legge n. 287/90, entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE

*Fabio Cintioli*

IL PRESIDENTE

*Antonio Catricalà*