

C8251 - BS INVESTIMENTI SGR/SECURCONTROL (MACERATA)-SECURCONTROL (ASCOLI PICENO)-METROPOL SECURITY SERVICE

Provvedimento n. 16678

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 della società BS Investimenti SGR S.p.A., pervenuta in data 10 gennaio, successivamente integrata in data 9, 19 e 26 febbraio 2007;

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 delle società 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, alla quale ha partecipato anche il rappresentante delle società Metropol Security Service S.r.l. e Securcontrol S.r.l. con sede a Macerata e Securcontrol S.r.l. con sede ad Ascoli Piceno;

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. Le imprese acquisite

Securcontrol S.r.l. (di seguito SECURCONTROL) è una società con sede in provincia di Macerata, il cui capitale è detenuto direttamente e indirettamente da persone fisiche. Essa svolge attività di vigilanza, consulenza in materia di sicurezza, commercializzazione, installazione e manutenzione di impianti di sicurezza nelle province di Macerata e di Pesaro.

La società ha realizzato nel 2005, interamente in Italia, un fatturato di circa 1,4 milioni di euro.

Securcontrol S.r.l. (di seguito SECURCONTROL PSG) è una società con sede in provincia di Ascoli Piceno, il cui capitale è detenuto direttamente e indirettamente da persone fisiche. Essa svolge attività di vigilanza, consulenza in materia di sicurezza, commercializzazione, installazione e manutenzione di impianti di sicurezza a Fermo ed in alcuni comuni limitrofi della provincia di Ascoli Piceno.

La società ha realizzato nel 2005, interamente in Italia, un fatturato di circa 0,5 milioni di euro.

Metropol Security Service S.r.l. (di seguito METROPOL) è una società con sede in provincia di Ascoli Piceno, il cui capitale è detenuto direttamente e indirettamente da persone fisiche. Essa svolge attività di vigilanza, consulenza in materia di sicurezza, commercializzazione, installazione e manutenzione di impianti di sicurezza in alcuni comuni della provincia di Ascoli Piceno e nella provincia di Teramo. Presso la sede legale di METROPOL, situata in San Benedetto del Tronto, è anche situata una sede amministrativa condivisa con le altre due società oggetto dell'operazione.

La società ha realizzato nel 2005, interamente in Italia, un fatturato di circa 4 milioni di euro.

II. LA DESCRIZIONE E QUALIFICAZIONE DELLE OPERAZIONI

II.1. Descrizione dell'operazione

L'operazione consiste nell'acquisizione da parte di Sicurglobal Vigilanza S.r.l. della totalità del capitale sociale di METROPOL, e dei diritti di opzione di acquisto delle quote rappresentanti la totalità del capitale sociale di SECURCONTROL e di SECURCONTROL PSG.

L'operazione prevede inoltre un patto di non concorrenza secondo il quale i soci venditori persone fisiche si impegnano a non svolgere nelle province di Teramo, Ascoli Piceno, Fermo, Macerata e Pesaro e Urbino attività in concorrenza con quella svolta dalle società interessate per un periodo di due anni.

II.2. Qualificazione dell'operazione

L'operazione, in quanto comporta l'acquisizione del controllo di più imprese legate da un vincolo di interdipendenza funzionale 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 acquisita¹.

III. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA SVOLTA

III.1. Avvio dell'istruttoria, ispezioni e richieste di informazioni

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 delle imprese Metropol Security Service (Ascoli Piceno), Securcontrol PSG (Ascoli Piceno), Securcontrol (Macerata)

In pari data l'Autorità avviava nei confronti delle stesse società un'istruttoria in merito all'acquisizione di un ramo di azienda della società S.A.F.E. – Società Autotrasporti Fiduciari Europei S.p.A., operante a Pavia. In considerazione della identità delle parti acquirenti nelle due operazioni e della coincidenza del contenuto delle risultanze istruttorie relativo alla descrizione dei mercati interessati, nonché per completezza ed economia procedimentale, gli accertamenti istruttori relativi ai due procedimenti sono stati 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.

Due delle imprese indicate come concorrenti sono risultate attive esclusivamente nella fornitura di servizi non soggetti ad autorizzazione prefettizia, c.d. di portierato. Risultano inoltre fornire anche servizi di portierato solamente gli istituti di vigilanza Securcontrol, Metropol, e Vigilantes Montefeltro, per i quali tale servizio rappresenta in media il 4% del fatturato, con la sola eccezione di Securconcontrol a Macerata, per la quale il portierato rappresenta il 13% del fatturato.

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.

¹ [Cfr., in proposito, i punti 18-26 della Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni (2005/C 56/03).]

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.² (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 pubblico³.

L'attività regolatoria svolta dal prefetto consta anche di periodiche verifiche del rispetto dei requisiti e della tariffa⁴.

IV.1.b. I servizi di vigilanza

Il settore dei servizi di vigilanza comprende principalmente tre tipologie di servizi⁵: 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)⁶.

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.

² [Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza.]

³ [La vigilanza privata è disciplinata dagli articoli 133-141 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, nel seguito testo unico) e dagli articoli 257-260 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635 (regolamento per l'esecuzione del testo unico, nel seguito regolamento).]

Ai sensi del testo unico, l'attività degli istituti di vigilanza è subordinata a licenza del prefetto. La licenza può essere rilasciata ai cittadini italiani che non abbiano riportato condanne per determinati reati e che non siano stati sottoposti a misure di sicurezza. Il richiedente deve inoltre dimostrare di possedere la capacità tecnica per la prestazione dei servizi.

La licenza può essere negata in "considerazione del numero o della importanza degli istituti già esistenti" (art. 136, secondo comma, del testo unico) e "per ragioni di sicurezza o di ordine pubblico" (quarto comma dello stesso articolo).

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.]

⁴ [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.]

⁵ [Tale distinzione della tipologia di servizi, nonché la descrizione degli stessi è confermata dal Doc. 1.7 presentato dalle parti.]

⁶ [Doc. isp. 2.17 pag. 9.]

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.

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 vigilanza⁷.

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 Databank⁸.

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, [omissis⁹]¹⁰.

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 prefetture¹¹.

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 Databank¹²). 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 provincia¹³. 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 residenziali¹⁴.

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 residenziale¹⁵.

⁷ [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."]

⁸ [Doc. isp 3.51]

⁹ [Nella presente versione alcuni dati sono omissi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.]

¹⁰ [Doc. isp 2.28, 2.30, 2.33]

¹¹ [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."]

¹² [Doc. 3.51.]

¹³ [Doc. 1.6.]

¹⁴ [Doc. isp. 2.32 pag. 26.]

[Omissis]¹⁶.

[Omissis]¹⁷

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.

Nel caso di specie, in particolare, si rileva che diverse imprese operanti nelle province interessate 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 circa [0-5]% nel quinquennio 2003-2008¹⁸.

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,

¹⁵ [Doc. isp. 2.17 pag. 30.]

¹⁶ [Doc. isp. 2.17 pag. 30.]

¹⁷ [Doc. isp. 2.34 pag. 28.]

¹⁸ [Doc. isp. 2.17]

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 ad argomentare 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 comunque 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 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, i mercati geografici rilevanti dei servizi sopra individuati sono quelli delle province di Ascoli Piceno, Macerata, Pesaro-Urbino e Teramo.

IV.1.g. La posizione delle parti nelle province interessate: quote di mercato per fatturato e di capacità produttiva in termini di numero di guardie

I dati sotto riportati, elaborati in base alla documentazione istruttoria¹⁹, 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.

¹⁹ *[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*

La tabella seguente raffigura la situazione nella provincia di Macerata (C8251). 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 l'unico altro operatore autorizzato ed operante nei medesimi mercati, per cui dopo l'operazione SICURGLOBAL resterebbe l'unico operatore a poter offrire l'intera gamma dei servizi, in presenza di un unico concorrente, autorizzato ed operante esclusivamente nei servizi di 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 negli ultimi tre anni non è stata rilasciata alcuna nuova autorizzazione all'esercizio di istituti di vigilanza²⁰.

Tabella 1

Macerata Fatturato 2006	SICURGLOBAL	Securcontrol	Totale	Fitist
Totale	66%	10%	76%	24%
Vigilanza fissa	68%	32%	100%	0%
Vigilanza mobile	92%	8%	100%	0%
Trasporto	1%	0%	1%	99%
% guardie licenza	60%	21%	81%	19%
% guardie effettive	62%	18%	80%	20%

La tabella seguente raffigura la situazione nella provincia di Ascoli Piceno (C8251). Da tali dati si evidenzia che SICURGLOBAL già detiene nella provincia una posizione rilevante nel mercato della vigilanza privata mobile, mentre con l'operazione in esame diventa il primo operatore nei mercati della vigilanza privata fissa e mobile, con quote di mercato notevolmente superiori a quelle di tutti i concorrenti.

Anche se la Prefettura di Ascoli di norma rilascia le autorizzazioni all'esercizio su base comunale, i dati relativi al posizionamento provinciale appaiono comunque offrire la migliore rappresentazione del quadro competitivo in esame. Infatti, atteso l'effetto di ostacolo all'ingresso e all'offerta dei servizi in questo mercato determinato dal regime di autorizzazione, gli istituti già autorizzati dalla medesima Prefettura appaiono sostanzialmente quelli che possono operare nell'intera provincia, anche attraverso una estensione dell'ambito territoriale dell'autorizzazione, e dunque rappresentano i concorrenti attuali e potenziali attivi nello stesso territorio.

Dagli stessi dati si evidenzia altresì che SICURGLOBAL 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 negli ultimi tre anni è stata rilasciata una sola nuova autorizzazione all'esercizio di istituti di vigilanza a fronte di 6 richieste, ed in presenza di 3 cessazioni di attività²¹.

Tabella 2

Ascoli Fatturato 2006	Sicurgl.	Securcon.	Metropol	Totale	Fitist	Sovin	The Rangers	Vigile Picena	Metronot
Totale	25%	6%	25%	56%	17%	3%	0%	14%	10%
Vigilanza fissa	13%	3%	39%	55%	0%	3%	0%	22%	20%
Vigilanza mobile	45%	6%	25%	75%	0%	3%	1%	12%	8%
Trasporto	0%	9%	8%	17%	77%	1%	0%	6%	0%
% guardie licenza	31%	6%	19%	56%	10%	6%	2%	15%	11%
% guardie effettive	22%	6%	24%	53%	12%	7%	1%	17%	10%

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)]

²⁰ [Doc. 5.70.]

²¹ [Doc. 5.70.]

La tabella seguente raffigura la situazione nella provincia di Pesaro - Urbino (C8251). Da tali dati si evidenzia che SICURGLOBAL già detiene in tale provincia una posizione rilevante nei mercati della vigilanza privata fissa e mobile. Dagli stessi dati si evidenzia altresì che SICURGLOBAL 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 negli ultimi tre anni non è stata rilasciata alcuna nuova autorizzazione all'esercizio di istituti di vigilanza a fronte di 4 richieste, ed in presenza di 2 cessazioni di attività²².

Tabella 3

Pesaro Urbino Fatturato 2006	Sicurgl.	Securcon.	Totale	Fitist	La Fedelissima	Vigilantes Montefeltro	Servizi Vigilanza Sicurezza	Vigilar
Totale	57%	3%	60%	18%	6%	3%	9%	4%
Vigilanza fissa	59%	7%	66%	0%	5%	2%	19%	8%
Vigilanza mobile	78%	2%	80%	0%	8%	5%	4%	3%
Trasporto	0%	0%	0%	89%	0%	0%	11%	0%
% guardie licenza	42%	7%	49%	11%	11%	11%	12%	7%
% guardie effettive	57%	6%	63%	13%	8%	4%	7%	5%

nessuno dei mercati del prodotto interessati. Pertanto l'operazione comporta semplicemente la sostituzione di un operatore ad un altro, nella cui quota di mercato l'acquirente subentra per ciascuno dei servizi forniti²³.

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 servizi²⁴.

[Omissis]^{25 26 27}.

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]²⁸.

²² [Doc. 5.70.]

²³ [Dai dati forniti dal Ministero dell'Interno risulta che la quota complessiva detenuta dall'impresa acquisita Metropol nella provincia di Teramo per tutti i servizi di vigilanza è del 21% circa.]

²⁴ [Doc. 3.51]

²⁵ [Doc. isp. 2.32 pag. 27.]

²⁶ [Doc. isp. 2.17, pag. 69.]

²⁷ [Doc. isp. 2.34]

²⁸ [Doc. isp. 2.17.]

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]²⁹.

[Omissis]³⁰³¹.

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 ³².

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 offerti³³.

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 cliente³⁴.

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.

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 concorrenza³⁵.

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 intermediazione³⁶.

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 vigilanza³⁷. 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]³⁸.

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

²⁹ [Doc. isp. 2.32.]

³⁰ [Doc. isp. 2.34]

³¹ [Doc. isp. 2.29.]

³² [Doc. isp. 2.17 pag. 53.]

³³ [Doc. isp. 3.51 pag. 21.]

³⁴ [Doc. isp. 2.29 pag. 28.]

³⁵ [Doc. 3.51]

³⁶ [Doc. isp. 3.51 pag. 21.]

³⁷ [Doc. 1.8]

³⁸ [Doc. isp. 3.42, 3.43 e 3.44]

offrono servizi su aree geografiche più ampie della provincia nella quale sono autorizzati attraverso la costituzione di associazioni temporanee di impresa (ATI)³⁹.

I principali network sovraprovinciali individuati da SICURGLOBAL sono ISTV, Mondialpol Service, Dual Service, Coop Service Network, La Base e La Secnet⁴⁰. Si rileva che se un istituto di vigilanza si avvale di servizi di intermediazione, solitamente aderisce a più di un network.

[Omissis]⁴¹.

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 centralizzati⁴².

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 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 servizi⁴³.

[Omissis]⁴⁴. 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]⁴⁵.

[Omissis].

[Omissis]⁴⁶

Riguardo alle acquisizioni di Metropol e Securcontrol, la prima presenta clienti *micro-business* (circa 1.800) che coprono attualmente circa il 40% del fatturato mentre la seconda ha come principali clienti società di grandi dimensioni.

IV.4. Osservazioni dei concorrenti

In generale dai concorrenti è stata espressa preoccupazione per l'operazione in esame, in termini di riduzione della loro quota di mercato, della impossibilità di competere per alcune tipologie di clientela, quali banche, grande distribuzione, enti pubblici e, in generale, grandi clienti, nonché del pericolo di essere costretti alla uscita dal mercato.

In particolare, è stata segnalata preoccupazione per la creazione di un concorrente troppo forte sotto il profilo di fatturato globale, numero di addetti e formazione professionale, capace di una migliore penetrazione nel mercato privato, incontrastabile nel confronto diretto nelle procedure competitive.

Un concorrente ha espresso il timore che la propria attività verrebbe schiacciata visto che SICURGLOBAL già conta su oltre il 70% di quota con un portafoglio clienti consolidato da oltre 30 anni.

IV.5. 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)*"⁴⁷.

Le società Rossini Center e Food Invest hanno, inoltre, rilevato che la mancanza di concorrenza potrebbe portare ad aumenti dei prezzi.

³⁹ [Doc. 1.8.]

⁴⁰ [Doc. 6.71.]

⁴¹ [Doc. isp. 2.32 pag. 34.]

⁴² [Doc. isp. 2.29.]

⁴³ [Doc. isp. 3.51, fonte: databank.]

⁴⁴ [Doc. isp. 2.34.]

⁴⁵ [Doc. isp. 2.17, 2.33]

⁴⁶ [Doc. isp. 2.30]

⁴⁷ [Doc. 6.80 bis.]

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 (pionamento e pattugliamento, trasporto e contazione) e tra alcuni di essi ed alcuni servizi non soggetti ad autorizzazione (in particolare tra pionamento e portierato).

In particolare, secondo le parti ogni istituto di vigilanza che offra servizi di pionamento può agevolmente offrire anche 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 pionamento.

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

La sostituibilità tra servizi di pionamento 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 pionamento 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 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.

Secondo le parti il costo di *start-up* di un istituto di vigilanza è relativamente basso: per il pattugliamento e pionamento 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 del 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 limitato di imprese autorizzabili. Per cui, in caso di un rifiuto illegittimo le imprese richiedenti la licenza potrebbero adire il giudice amministrativo. Molti dinieghi sarebbero inoltre giustificati in ragione delle speciali caratteristiche richieste per lo svolgimento di tali servizi.

In particolare, c'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, si 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 le due concentrazioni 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. Tali efficienze realizzerebbero risparmi per circa 1,4 milioni di euro all'anno, importo assai rilevante se proporzionato al fatturato piuttosto modesto delle società acquisite (specie per quelle attive nelle Marche).

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 nelle province di Macerata, Ascoli e Pesaro-Urbino, ove risulterà ridotta la già scarsa pressione concorrenziale presente in questi specifici mercati. L'operazione non dà luogo a preoccupazioni concorrenziali nella provincia di Teramo, in assenza di una sovrapposizione fra le parti.

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 nelle province di Macerata, e Ascoli, attraverso una crescita significativa della propria quota di mercato e l'eliminazione del principale concorrente. Nella provincia di Pesaro-Urbino l'acquisizione di uno delle poche imprese concorrenti rafforza la già significativa quota di mercato detenuta da SICURGLOBAL.

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 Macerata, le quote di mercato di SICURGLOBAL, a seguito dell'operazione, passano da 63% a 77% in termini di fatturato totale, dal 68% al 100% per il servizio di vigilanza fissa, dal 92% al 100% per il servizio di vigilanza mobile.

Nella provincia di Pesaro-Urbino, le quote di mercato passano da 57% a 60% in termini di fatturato totale, dal 59% al 66% per il servizio di vigilanza fissa, dal 78% al 80% per il servizio di vigilanza mobile.

Nella provincia di Ascoli, infine, le quote di mercato passano dal 24% al 54% in termini di fatturato totale, dal 13% al 55% per il servizio di vigilanza fissa, dal 45% al 75% per il servizio di vigilanza mobile.

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.

Ciò non accade nella provincia di Teramo, ove attualmente SICURGLOBAL non è presente.

L'indice HHI evidenzia la misura del potere di mercato che SICURGLOBAL acquisirà o incrementerà attraverso le operazioni in esame nelle province di Ascoli Piceno, Macerata e Pesaro-Urbino.

Tabella 4

Macerata			
Fatturato 2006	HHI pre	HHI post	HHI delta
Piantonamento	5637	10000	4363
Pattugliamento	8473	10000	1527
Trasporto	9783	9783	0
Totale	5008	6379	1372

Tabella 5

Pesaro Urbino			
Fatturato 2006	HHI pre	HHI post	HHI delta
Piantonamento	3977	4767	790
Pattugliamento	6180	6524	344
Trasporto	8071	8071	0
Totale	3712	4055	343

Tabella 6

Ascoli			
Fatturato 2006	HHI pre	HHI post	HHI delta
Piantonamento	2569	3902	1333
Pattugliamento	2872	5892	3020
Trasporto	6039	6188	150
Altro	7723	7746	23
Totale	1889	3734	1845

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.

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. Nella provincia di Macerata, la quota delle guardie giurate effettive passa dal 62% all'80%, mentre relativamente alle guardie autorizzate passa dal 60% all'81%. Nella provincia di Pesaro-Urbino, la quota delle guardie giurate effettive passa dal 57% al 63%, mentre relativamente alle guardie autorizzate passa dal 42% al 49%. Nella provincia di Ascoli, la quota delle guardie giurate effettive passa dal 22% al 53%, mentre relativamente alle guardie autorizzate passa dal 31% al 56%.

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, le acquisizioni in oggetto consentono a SICURGLOBAL di diventare l'unico operatore a Macerata e Ascoli 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. Anche a Pesaro-Urbino la concentrazione permetterà di rafforzare significativamente la presenza proprio nei servizi di piantonamento, teleallarme e altri servizi in cui SICURGLOBAL è già in posizione di assoluta rilevanza, con quote dopo la concentrazione fra il 68% e l'82%.

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.

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

La concentrazione comporta inoltre l'eliminazione del principale concorrente nelle province di Macerata e Ascoli, ambito quest'ultimo ove peraltro viene acquisito anche un'ulteriore concorrente, e quindi la pressione concorrenziale che tali operatori erano in grado di esprimere in tale area geografica.

Nella provincia di Pesaro-Urbino, la concentrazione comporta l'acquisizione di uno dei pochi concorrenti presenti e comporta il rafforzamento della posizione già assolutamente rilevante di SICURGLOBAL.

Data la rilevanza dei concorrenti acquisiti e il contesto di mercato in cui vi è una ridotta presenza del numero di imprese concorrenti, non vi è dubbio che l'acquisizione in esame comporta una significativa riduzione del grado di competizione nelle province interessate.

Ciò trova indubbia conferma nelle motivazioni strategiche di SICURGLOBAL alle acquisizioni in esame, volte a rafforzare la propria posizione di mercato nelle province interessate, attraverso l'eliminazione del vincolo concorrenziale che le imprese acquisite esercitavano 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 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.

Diverse imprese concorrenti hanno espresso preoccupazioni in termini concorrenziali proprio in relazione alla posizione di dominanza che SICURGLOBAL verrà a detenere.

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 e dei consumatori.

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 un'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 un'influenza determinante sulle valutazioni di congruità di tutte le tariffe sottoposte all'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 sopra indicato, 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.

Infine, è risultata una forte fidelizzazione della domanda, che si manifesta anche nella consuetudine del rinnovo tacito dei contratti e nell'ampio ricorso alla 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 un temperamento del potere di mercato che potrà essere esercitato da SICURGLOBAL a seguito della concentrazione in oggetto.

Confermano tale analisi le importanti preoccupazioni espresse da alcuni clienti, anche di significative dimensioni 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 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 è suscettibile di determinare 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 nelle province di Macerata, Ascoli e Pesaro-Urbino.

In conclusione, sulla base degli elementi sopra indicati, 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 proposti dalle parti sono nel seguito riportati:

Rinuncia ad acquistare Securcontrol S.r.l. con sede a Macerata e Securcontrol S.r.l. con sede ad Ascoli Piceno;

Rinuncia alle licenze che divengono "ridondanti" per effetto dell'acquisizione di Metropol, con relativa restituzione al Prefetto;

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

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 Metropol;

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 di Metropol;

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) un incremento percentuale, stimato in circa il 12% della tariffa minima, e derivante dal nuovo contratto collettivo nazionale siglato nel 2006 e (b) un incremento percentuale (da determinarsi) eventualmente derivante dai contratti regionali o provinciali in corso che dovessero entrare in vigore alle tariffe 'minime' attuali e (ii) 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 nelle province di Pesaro Urbino, Macerata, Ascoli Piceno (territorio di Fermo), 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

Il primo impegno prospettato dalle parti (*supra* par. 190), nella parte in cui prevede la rinuncia all'acquisizione di Securcontrol S.r.l., con sede nella provincia di Macerata ed attivo nella medesima e a Pesaro Urbino, appare idoneo a scongiurare le restrizioni della concorrenza determinate dalla presente operazione in tali province.

Lo stesso impegno, nella parte in cui prevede la rinuncia all'acquisizione di SECURCONTROL PSG con sede ed attivo nella provincia di Ascoli Piceno, in combinazione con gli impegni da 2 a 5 (*supra* par. 190) relativi a tale provincia, attenua significativamente le restrizioni della concorrenza determinate dalla presente operazione, attesa anche la particolare situazione di Ascoli Piceno, ove le imprese risultano autorizzate ad operare nei singoli comuni e non nell'intera provincia. In relazione alla rinuncia all'acquisizione di Securcontrol PSG viene ridotta la sovrapposizione geografica fra impresa acquirente e impresa acquisita.

A fronte della riduzione della pressione concorrenziale complessiva nella provincia di Ascoli Piceno, ove SICURGLOBAL e Metropol rappresentano comunque i principali operatori, appaiono adeguati gli impegni nn. 2, 3, 4 e 5 indicati al paragrafo 190. I primi due, infatti, comportano l'eliminazione della capacità produttiva in eccesso dell'entità post *merger* in termini di autorizzazioni amministrative e di GPG, mentre gli impegni nn. 4 e 5 comportano la creazione di vincoli all'ulteriore crescita di alcuni dei più importanti fattori produttivi della stessa impresa. Tali misure appaiono in grado di attenuare ulteriormente il potere di mercato che SICURGLOBAL verrà a detenere per la fornitura di servizi di sicurezza nella provincia di Ascoli Piceno, conformemente ai principi antitrust nazionali e comunitari⁴⁸.

Gli impegni da 1 a 5 (*supra* par. 190) prospettati dalle parti, qualora completamente realizzati, appaiono pertanto idonei a evitare le restrizioni della concorrenza determinate dalla presente operazione e sono, in tal modo, idonei ad evitare la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante sui mercati interessati.

Quanto agli impegni comportamentali prospettati al n. 6 (*supra* par. 190), si osserva che gli stessi non appaiono idonei 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.

Tali impegni sono, infatti, 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 ad 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.

Con riferimento alla revisione degli impegni successivamente alla chiusura del presente procedimento, prospettata dalle Parti, si precisa che le misure alle quali è subordinata l'autorizzazione dell'operazione di concentrazione in oggetto

⁴⁸ [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], in GUCE n. C 068 del 2 marzo 2001, pag. 0003 – 0011.]

non hanno una validità temporalmente delimitata, salvo il verificarsi di rilevanti mutamenti delle condizioni di mercato, che sarà onere delle parti rappresentare e documentare all'Autorità.

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 di una posizione dominante tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza nei mercati dei servizi di vigilanza privata nelle province di Macerata, Ascoli e Pesaro-Urbino;

RITENUTO che gli impegni assunti, secondo quanto indicato nel presente provvedimento, sono idonei a evitare il prodursi di effetti pregiudizievoli della concorrenza nei mercati interessati;

RITENUTO che, subordinatamente alla piena ed effettiva esecuzione di tutte le misure prescritte nel presente provvedimento, ai sensi dell'articolo 6, comma 2 della legge n. 287/90, l'operazione non conduce alla costituzione o al rafforzamento di una posizione dominante nei mercati interessati tale da ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza;

DELIBERA

di autorizzare l'operazione di concentrazione comunicata prescrivendo a Sicurglobal Vigilanza S.r.l., Sicurglobal S.p.A., BS Investimenti SGR S.p.A. e BS Private Equity S.p.A., ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/90, il pieno rispetto delle seguenti misure:

a) non realizzare l'acquisizione di Securcontrol S.r.l. con sede a Macerata e di Securcontrol S.r.l. con sede ad Ascoli Piceno e, a tal fine, di non dare esecuzione al contratto di opzione oggetto dell'operazione;

• restituire al Prefetto di Ascoli Piceno le licenze che, per effetto dell'acquisizione di Metropol Security Service S.r.l., risultano non necessarie in quanto si riferiscono a servizi già svolti dall'impresa acquirente nella provincia di Ascoli Piceno;

• richiedere al Prefetto di Ascoli Piceno la riduzione del numero delle Guardie Particolari Giurate ("GPG") autorizzate in eccesso rispetto a quelle effettivamente impiegate (i.e., in organico) nella medesima provincia da parte di Sicurglobal S.p.A., Sicurglobal Vigilanza S.r.l. e Metropol Security Service S.r.l.;

• non aumentare nella provincia di Ascoli Piceno il numero delle GPG effettivamente impiegate (i.e., in organico) e il numero di mezzi, furgoni trasporto valori ed auto, rispetto a quelli oggi impiegati e a disposizione di Sicurglobal S.p.A., Sicurglobal Vigilanza S.r.l. e Metropol Security Service S.r.l. nella medesima provincia;

e) presentare all'Autorità, entro 60 giorni decorrenti dalla notifica del presente provvedimento, una relazione in merito all'attuazione delle misure sopra prescritte.

Il presente provvedimento verrà notificato agli interessati e pubblicato ai sensi di legge.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR Lazio, ai sensi dell'articolo 33, comma 1, della legge n. 287/90, entro il termine di 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