

1502 - GUARDIA DI FINANZA/FEDERAZIONE ITALIANA AGENTI IMMOBILIARI PROFESSIONALI
Provvedimento n. 13035

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 25 marzo 2004;

SENTITO il Relatore Professor Giuseppe Tesauro;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la propria delibera dell'8 maggio 2003, con la quale è stata avviata un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti della Federazione Italiana Agenti Immobiliari Professionali (di seguito anche FIAIP), della Federazione Italiana Mediatori Agenti d'Affari Italia (di seguito anche FIMAA Italia) e dell'Associazione Nazionale Agenti e Mediatori d'Affari (di seguito anche ANAMA), volta ad accertare eventuali violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, inviata in data 23 dicembre 2003;

VISTE le memorie di ANAMA e FIMAA Italia presentate in data 4 febbraio 2004, nonché le memorie di FIAIP presentate in data 17 novembre 2003 e 5 febbraio 2004;

SENTITI i rappresentanti di ANAMA in data 25 settembre 2003, i rappresentanti di FIAIP in data 29 settembre 2003, i rappresentanti di FIMAA Italia in data 3 ottobre 2003 e in data 10 febbraio 2004, i rappresentanti del Gruppo Toscano S.p.A. in data 30 ottobre 2003, i rappresentanti di Interimmobili S.p.A. in data 4 novembre 2003, i rappresentanti di Gabetti S.p.A. in data 7 novembre 2003, i rappresentanti di Tecnocasa Franchising S.p.A. in data 12 novembre 2003, il rappresentante di un'agenzia immobiliare in data 14 novembre 2003;

VISTI gli altri atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. In data 13 dicembre 2000 è pervenuta una segnalazione, da parte del Comando Nucleo Speciale Tutela Concorrenza e Mercato della Guardia di Finanza (di seguito Guardia di Finanza), nella quale veniva evidenziato come i codici deontologici delle associazioni FIAIP, FIMAA Italia e ANAMA contenessero disposizioni che fornivano, di fatto, indicazioni di prezzi minimi e massimi delle provvigioni spettanti agli agenti immobiliari per i diversi servizi resi.

2. Analoga vicenda è stata segnalata da un cittadino residente nella provincia di Roma, con denuncia pervenuta in data 21 novembre 2001, e dall'Associazione nazionale di tutela del credito e del risparmio (di seguito Assorisparmiatori), con denuncia pervenuta in data 6 maggio 2002.

II. LE PARTI

1. FIAIP

3. FIAIP è un'associazione di agenti immobiliari costituita nel 1976 alla quale risultano iscritti 14.800 mediatori immobiliari¹. L'associazione aderisce alla Confedilizia.

All'associazione possono iscriversi persone fisiche e titolari di agenzie immobiliari in qualità di persone fisiche, ma non imprese che operano utilizzando l'istituto del *franchising* (audizione del 29 settembre 2003). In particolare, in base allo statuto associativo possono associarsi gli agenti immobiliari e i mandatari a titolo oneroso iscritti al ruolo istituito presso

¹ [Fonte: circolare del Ministero del Lavoro del 2000 inviata alle Camere di Commercio, contenente i dati relativi al numero di associati a livello nazionale di FIAIP, ANAMA e FIMAA (doc. 576). Come sarà descritto di seguito, le Camere di Commercio utilizzano tali dati per stabilire la rappresentatività a livello nazionale delle tre associazioni, al fine di determinare i rappresentanti delle Commissioni per la tenuta del ruolo degli agenti d'affari in mediazione.

Dal sito Internet dell'associazione risultavano associati a FIAIP, al 20 ottobre 2003, circa 25 mila mediatori, di cui circa 9 mila titolari di agenzie immobiliari dislocati su tutto il territorio.
L'associazione ha dichiarato, in audizione, che i propri associati sono circa 8.000, di cui 6.500 agenti immobiliari.]

le Camere di Commercio ai sensi della legge 3 febbraio 1989 n. 39, nonché i mediatori creditizi iscritti all'UIC in possesso dei requisiti per l'iscrizione al rispettivo ruolo.

4. Gli organi associativi di FIAIP sono: la giunta nazionale, che è l'organo politico al quale spettano le decisioni in merito alle direttive e agli indirizzi associativi e il consiglio nazionale, che rappresenta tutte le realtà territoriali e controlla il rispetto delle direttive nazionali da parte di queste ultime. Vi sono poi i consigli regionali e provinciali (audizione del 29 settembre 2003).

Attualmente, l'associazione è organizzata sul territorio con 18 sedi regionali e 92 sedi provinciali. Le sedi provinciali e regionali hanno una propria autonomia solo nella gestione degli iscritti, essendo tenute a seguire le direttive nazionali e a operare nel rispetto dello statuto (audizione del 29 settembre 2003). Al riguardo, lo statuto prevede un obbligo di rendiconto alla giunta nazionale tramite l'invio dei verbali di ogni assemblea e di ogni consiglio provinciale e regionale. Il presidente del consiglio provinciale e/o del consiglio regionale decade dalla carica nel caso in cui entro 60 giorni dalla riunione del consiglio provinciale o regionale non vengano trasmessi i relativi verbali alla segreteria nazionale (articolo 1 dello statuto).

Le rappresentanze regionali e provinciali di FIAIP fanno riferimento allo statuto e al codice deontologico nazionali, non avendo propri statuti autonomi.

2. ANAMA

5. ANAMA è un'associazione di agenti e mediatori d'affari nata nel 1992, aderente a Confesercenti, che conta circa 9.000 operatori immobiliari².

Tra i principali scopi dell'associazione, come si evince dallo statuto, vi sono quelli di favorire l'unità sindacale della categoria, di indirizzare le iniziative e le attività degli aderenti secondo i principi previsti dallo statuto, fornendo agli iscritti l'assistenza necessaria per svolgere la propria attività (servizi di consulenza legale e fiscale, corsi di aggiornamento, ecc.), di assumere la rappresentanza della categoria negli organismi pubblici competenti a fornire pareri o a prendere decisioni che coinvolgono i suoi interessi.

Soci di ANAMA sono prevalentemente le imprese di grandi dimensioni, che spesso operano utilizzando l'istituto del *franchising* (audizione del 25 settembre 2003). In particolare, in base allo statuto, possono aderire *“tutti coloro, ovvero ditte individuali o società, che esercitano la professione di Agente Mediatore in affari di qualsiasi tipologia o Merceologia e che sono in regola con l'iscrizione all'albo camerale”* (articolo 3).

6. Gli organi associativi di ANAMA sono: l'assemblea nazionale, che è il massimo organo di indirizzo politico generale dell'associazione, e la giunta esecutiva che ha funzioni di direzione gestionale e di coordinamento.

L'associazione *“[...] si articola, [...] a livello territoriale, in strutture Nazionali Regionali, Provinciali ove i livelli associativi lo consentano, in strutture di zona, circondariali e mandamentali, comunque sempre all'interno della struttura Confederale”* (articolo 3). Quanto ai rapporti tra i diversi organi associativi, risulta che *“il ruolo degli organi nazionali di ANAMA è di impartire le direttive alle strutture provinciali e regionali e all'occorrenza forniscono delle consulenze a tali strutture. Le strutture locali sono tenute a rispettare le direttive nazionali ma hanno comunque una propria autonomia nella gestione degli iscritti”* (audizione del 25 settembre 2003).

7. Attualmente l'associazione è presente sul territorio con 18 sedi regionali e 134 sedi provinciali. In particolare, *“nelle Regioni e nelle Province i relativi associati costituiscono le ANAMA regionali e provinciali che hanno il compito di attuare localmente le direttive nazionali e coordinare le attività del sindacato in ogni campo. Dette organizzazioni possono adottare, di concerto con la struttura nazionale, la realizzazione di strutture tecniche di servizi e la costituzione o la partecipazione a società. [...] Le ANAMA regionali o provinciali eleggeranno i loro organi dirigenti in analogia ai dettati e alle attribuzioni previste dal presente statuto per gli organi nazionali”* (articolo 19). Le sedi regionali e provinciali di ANAMA fanno riferimento allo statuto e al codice deontologico approvati da ANAMA nazionale, non avendo propri statuti autonomi.

² [Fonte: circolare del Ministero del Lavoro, citata.

Tale dato è confermato dalle dichiarazioni riportate sul sito Internet dell'associazione alla data del 20 ottobre 2003. Nel corso del procedimento l'associazione ha dichiarato di avere circa 2.200 iscritti ma che si tratta di un dato parziale in quanto non sono state considerate tutte le sedi provinciali.]

3. FIMAA

8. FIMAA Italia è una federazione aderente a Confcommercio che raggruppa circa 20.000 associati³. L'adesione a FIMAA attribuisce la qualifica di socio del sistema confederale e comporta l'accettazione dello statuto FIMAA e dello statuto confederale (articolo 4 dello statuto). Gli associati a FIMAA non sono i singoli agenti immobiliari ma le associazioni provinciali di agenti d'affari in mediazione aderenti a Confcommercio e, in particolare, i Sindacati provinciali e territoriali costituiti o comunque operanti nell'ambito delle Organizzazioni territoriali di carattere generale aderenti alla Confcommercio e rappresentativi degli operatori che svolgono attività in campo della mediazione. La qualità di socio si perde "[...] per decadenza deliberata dalla Giunta Esecutiva in seguito a gravi contrasti con gli indirizzi di politica generale dettati dai competenti Organi della Federazione o per violazione delle norme del presente Statuto" (articolo 6 dello statuto).

9. Gli organi associativi di FIMAA sono: l'assemblea dei soci, che ha il compito di stabilire gli indirizzi di politica sindacale e generale della federazione, il Consiglio nazionale, che determina le linee d'azione della federazione nel quadro degli indirizzi generali fissati dall'assemblea, e la giunta esecutiva che provvede all'attuazione delle deliberazioni consiliari.

Attualmente, la federazione è presente con una propria rappresentanza in 95 province italiane. Le indicate strutture provinciali, denominate collegi provinciali, hanno elevata autonomia "*rispetto alle decisioni e alle politiche da attuare a livello provinciale. Le stesse hanno, comunque, un rappresentante nell'assemblea nazionale di FIMAA Italia. Il ruolo degli organi nazionali del sistema FIMAA è fondamentalmente quello di coordinare le strutture territoriali nel senso di fornire loro delle linee guida che consentano di attuare delle politiche comuni sul territorio e che permettano di identificare FIMAA come soggetto unitario*" (audizione del 3 ottobre 2003).

Ciascuna rappresentanza provinciale ha un proprio statuto che in certi casi è uguale a quello nazionale (ad esempio, FIMAA Roma) e in altri presenta alcune diversità, anche se non sostanziali (ad esempio, FIMAA Milano e FIMAA Bari). Dall'analisi dei singoli statuti provinciali agli atti del procedimento, risulta che l'adesione dell'agente immobiliare al "*Collegio provinciale*" di FIMAA comporta l'accettazione dello statuto provinciale e di quello di FIMAA Italia (cfr. statuto FIMAA Milano, doc. 119; statuto FIMAA Bari, doc. 116; statuto FIMAA Roma, doc. 172).

IV. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

1. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

1.1 La disciplina relativa agli agenti d'affari in mediazione

10. Il contratto di mediazione è disciplinato dagli articoli 1754 e seguenti c.c. Il citato articolo stabilisce che: "*E' mediatore colui che mette in relazione due o più parti per la conclusione di un affare, senza essere legato ad alcuna di esse da rapporti di collaborazione di dipendenza o di rappresentanza*". L'articolo 1755 c.c. prevede che "*Il mediatore ha diritto alla provvigione da ciascuna delle parti, se l'affare è concluso per effetto del suo intervento. La misura della provvigione e la proporzione in cui questa deve gravare su ciascuna delle parti, in mancanza di patto, di tariffe professionali o di usi, sono determinate dal giudice secondo equità*".

11. L'attività degli agenti d'affari in mediazione è, poi, disciplinata dalla legge 3 febbraio 1989, n. 39 e dal relativo regolamento di attuazione, approvato con il Decreto Ministeriale 21 dicembre 1990, n. 452.

Con specifico riferimento alla provvigione dei mediatori, l'articolo 6 della legge n. 39/89 dispone che "*la misura della provvigione e la proporzione in cui questa deve gravare su ciascuna delle parti, in mancanza di patto, sono determinate dalle giunte camerali, sentito il parere della commissione provinciale di cui all'articolo 7 e tenendo conto degli usi locali*".

1.2 I requisiti per l'iscrizione al ruolo degli agenti di affari in mediazione

12. Per lo svolgimento dell'attività di mediazione immobiliare la legge n. 39/89 prevede che gli operatori del settore debbano iscriversi in un apposito ruolo istituito presso le singole Camere di Commercio (articolo 2).

I requisiti per l'iscrizione al ruolo sono espressamente previsti dalla citata legge n. 39/89⁴.

³ [Fonte: circolare del Ministero del Lavoro, citato.

L'associazione ha dichiarato che i propri associati sono circa 8.340.]

⁴ [In particolare l'art. 2, comma 3, della legge citata stabilisce che gli iscritti al ruolo degli agenti d'affari in mediazione devono essere in possesso di un diploma di scuola secondaria di secondo grado, avere frequentato un corso di formazione specifico ed aver

L'iscrizione al ruolo deve essere richiesta dal singolo interessato, anche se l'attività viene esercitata in modo occasionale. Nel caso di società, i requisiti per l'iscrizione al ruolo devono essere posseduti dai legali rappresentanti o da coloro che sono preposti dalla società a tale ramo d'attività. Nel ruolo vengono annotati tutti i provvedimenti disciplinari, amministrativi e penali eventualmente adottati nei confronti degli iscritti.

1.3 Le Commissioni ruolo presso le Camere di Commercio

13. La citata legge 39/89 dispone che presso ciascuna Camera di Commercio sia istituita una Commissione che provvede alle iscrizioni al ruolo e alla tenuta del medesimo (articolo 7). La Commissione è nominata dalla Giunta camerale ed è composta da: *“un membro della giunta camerale; da un rappresentante degli agricoltori, uno degli industriali ed uno dei commercianti, designati rispettivamente dalle organizzazioni a livello nazionale [...]; e da cinque rappresentanti degli agenti di affari in mediazione designati dalle organizzazioni di categoria più rappresentative a livello nazionale”*.

La Giunta camerale invece, ai sensi della legge 29 dicembre 1993, n. 580, è composta dal *“Presidente e da un numero di membri non inferiore a cinque e non superiore ad un terzo de membri del consiglio [camerale] secondo quanto previsto dallo statuto. Dei suddetti membri almeno quattro devono essere eletti in rappresentanza dei settori dell'industria, del commercio, dell'artigianato e dell'agricoltura”* (articolo 14) ⁵.

Pertanto, in base alla legge settoriale i rappresentanti degli agenti immobiliari designati dalle associazioni di categoria di appartenenza hanno un ruolo di assoluta preminenza all'interno delle Commissioni ruolo, essendo numericamente superiori rispetto agli altri componenti, mentre in base alla legge di regolamentazione del sistema camerale all'interno delle Giunte vi è una rappresentanza paritetica degli operatori dei più importanti settori economici presenti sul territorio ⁶.

14. Sempre in base alla legge 39/89 le associazioni di categoria, per avere propri membri nella Commissione ruolo, devono essere rappresentative a livello nazionale. Il numero di membri di ogni singola associazione, all'interno delle suddette Commissioni, è stabilito sulla base della loro rappresentatività a livello nazionale e provinciale, che viene desunta dai dati forniti dagli uffici provinciali del lavoro.

Dalle informazioni disponibili emerge che le tre associazioni più rappresentative a livello nazionale della categoria degli agenti immobiliari sono FIAIP, ANAMA e FIMAA. Tali associazioni sono presenti, con diversa composizione, nelle Commissioni ruolo di tutte le Camere di Commercio.

15. Le competenze delle Commissioni ruolo sono espressamente previste dalla legge e si sostanziano, come già anticipato, nella gestione e tenuta del ruolo, nella verifica e nell'esame delle istanze di iscrizione presentate dai richiedenti, nella valutazione dei titoli prodotti da questi ultimi e nella verifica dei requisiti personali e professionali dei richiedenti, così come indicati dalla legge n. 39/89 e dal D.M. n. 452 del 21 dicembre 1990 ⁷.

Verificate le istanze presentate dai richiedenti per l'iscrizione nei ruoli, le Commissioni deliberano, con provvedimento motivato, l'iscrizione o il diniego delle stesse dandone comunicazione agli interessati.

superato l'esame relativo all'indicato corso o devono dare dimostrazione di avere effettuato un periodo di pratica di almeno 12 mesi e il superamento di un esame.]

⁵ *[I membri della Giunta sono eletti dal Consiglio camerale e scelti tra i propri componenti. I membri del Consiglio Camerale sono designati dalle organizzazioni rappresentative delle imprese appartenenti ai settori dell'industria, dell'artigianato, delle assicurazioni, del commercio, del credito, dell'industria, dei servizi alle imprese, dei trasporti e spedizioni, del turismo e degli altri settori di rilevante interesse per l'economia della circoscrizione medesima. Il numero dei componenti del consiglio è determinato in base al numero delle imprese iscritte nel registro delle imprese o nel registro delle ditte e può variare da un minimo di 20 ad un massimo di 30.]*

⁶ *[Giova rilevare che, nel triennio 2001-2003, in base a quanto previsto dalla legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002) in materia di riordino degli organismi collegiali, circa 20 Camere di Commercio (su 103) hanno soppresso le Commissioni ruolo. La norma citata dispone in tema di contenimento della spesa e di maggiore funzionalità dei servizi e non si applica agli organismi collegiali “... ad elevata specializzazione indispensabili per la realizzazioni di obiettivi istituzionali, non perseguibili attraverso l'utilizzazione del proprio personale.” In alcune province, avverso alle decisioni delle Camere di Commercio, le tre associazioni FIAIP, FIMAA e ANAMA hanno fatto ricorso ai TAR di competenza, al fine di ripristinare le Commissioni ruolo; in altre province, sono in corso trattative finalizzate al ripristino delle suddette Commissioni o all'istituzione di organismi con finalità di controllo del comportamento degli iscritti. Secondo quanto affermato da FIAIP nel corso della propria audizione, “in alcune province nelle quali le Camere di Commercio avevano abolito le Commissioni Ruolo, la FIAIP ha ottenuto, a fronte di una sentenza del 2002 del Consiglio di Stato sul punto, che le Commissioni venissero ricostituite” (audizione del 29 settembre 2003).]*

⁷ *[Cfr. articolo 7 del Decreto Ministeriale 21 dicembre 1990 n. 452 Regolamento recante norme di attuazione della legge 3 febbraio 1989 n. 39 sulla disciplina degli agenti di affari in mediazione.]*

16. Le Commissioni ruolo si occupano, ai sensi dell'articolo 7, punto 5 del D.M. n. 452/90, anche di conservare i moduli e i formulari che gli agenti d'affari in mediazione depositano, ai sensi dell'articolo 5, comma 4 della legge n. 39/89⁸, in modo che gli stessi siano consultabili da chiunque ne abbia interesse. Nell'esercizio di tale funzione, le Commissioni ruolo possono effettuare dei controlli, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, lettera c), della legge 580/93, sulla presenza di eventuali clausole inique inserite nei formulari depositati.

Dai documenti acquisiti dalle Camere di Commercio emerge che spesso gli iscritti alle tre associazioni depositano, per i vari incarichi di mediazione, la modulistica predisposta dalle associazioni di categoria di riferimento, ovvero di FIAIP, ANAMA o FIMAA (doc. n. 394/V, 394/VI, 394/XVII, 394/XVIII, 402, 403, 410 ed altri).

Sulla base delle informazioni acquisite in audizione emerge, inoltre, che le Commissioni ruolo, nello svolgimento dei controlli relativi alla presenza di clausole inique, a volte richiedono ai singoli operatori immobiliari, sia che utilizzino la modulistica associativa, sia che utilizzino modulistica propria, di effettuare delle modifiche. Peraltro, risulta che nella valutazione della modulistica ogni Camera di Commercio abbia propri parametri di riferimento (audizioni Gabetti, Toscana e Interimmobili). In molti casi, sono le stesse Commissioni ruolo che unitamente alle rappresentanze associative delle varie categorie predispongono tipologie contrattuali per i vari servizi da offrire ai consumatori (doc. n. 454, 455, 500 ed altri).

a) I poteri di vigilanza delle Commissioni ruolo

17. In base al citato D.M. 452/90, tra i compiti della Commissione ruolo vi è anche quello di vigilare *“sull'esercizio dell'attività degli iscritti, ferma restando la competenza delle Giunte camerale in materia disciplinare”* (articolo 7, punto 3).

18. L'agente che viola i propri doveri o manca a qualcuno degli obblighi previsti dalla legge è soggetto a sanzioni disciplinari, che si sostanziano nella sospensione, nella cancellazione o nella radiazione dal ruolo. La sospensione si applica per un periodo non superiore ai sei mesi nei casi meno gravi di incompatibilità. La cancellazione dal ruolo viene pronunciata nei casi di incompatibilità previsti dalla legge, quando viene a mancare uno dei requisiti previsti per l'iscrizione o su richiesta dell'interessato. La radiazione è prevista nei confronti di agenti che abbiano turbato gravemente il normale andamento del mercato o che, nel periodo di sospensione, abbiano compiuto atti inerenti il loro ufficio o nei confronti di coloro ai quali sia stata irrogata per tre volte la misura della sospensione.

L'eventuale adozione dei provvedimenti disciplinari è preceduta dalla citazione dell'interessato innanzi alla Giunta camerale, organo deputato all'adozione dei provvedimenti disciplinari⁹.

19. La Commissione ruolo, pur non avendo direttamente poteri disciplinari nei confronti degli iscritti, di fatto riveste una funzione rilevante nell'ambito dell'eventuale procedimento disciplinare, sia come proponente dello stesso, sia come consulente della Giunta che deve valutare l'esistenza dell'eventuale infrazione e la conseguente sanzione da irrogare all'interessato.

20. In merito alle modalità con cui tale Commissione, in alcuni casi, ha esercitato i propri poteri di vigilanza è rilevante la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria dalle Camere di Commercio.

Da tale documentazione è emerso che, in alcune realtà provinciali, la Commissione ruolo, nell'esercizio dei propri poteri di vigilanza, si è avvalsa anche delle norme di autoregolamentazione che si sono date le associazioni di categoria. E' agli atti del procedimento una lettera di richiamo della Commissione ruolo della Camera di Commercio di Genova ad un iscritto, "colpevole" di avere effettuato una campagna pubblicitaria considerata troppo aggressiva poiché prometteva sconti ritenuti eccessivi. Nella lettera di richiamo, la Commissione sottolinea come *“il messaggio violi il codice deontologico a danno degli operatori concorrenti”*. Il presidente della indicata Commissione, anche firmatario della lettera di richiamo, risulta essere un esponente degli organismi nazionali della FIAIP. Il codice deontologico del quale si lamenta la violazione sembrerebbe essere quello della FIAIP.

Dal verbale della riunione della Commissione nella quale è stato discusso il caso emerge la preoccupazione *“per le implicazioni che campagne pubblicitarie particolarmente aggressive possono comportare [...] da anni la categoria tenta di darsi regole chiare e trasparenti, anche attraverso i codici deontologici, che migliorino l'immagine degli operatori sul mercato, e comportamenti di marketing aggressivo come quello analizzato rischiano di vanificare gli sforzi profusi [...]*

⁸ [L'articolo 5, comma 4 della Legge n. 39/89 prevede che: *“Il mediatore che per l'esercizio della propria attività si avvalga di moduli o formulari, nei quali siano indicate le condizioni del contratto, deve preventivamente depositarne copia presso la Commissione di cui all'art. 7”*.]

⁹ [Cfr. articolo 20 del Decreto Ministeriale 21 dicembre 1990 n. 452 Regolamento recante norme di attuazione della legge 3 febbraio 1989 n. 39 sulla disciplina degli agenti di affari in mediazione.]

turbando il mercato e introducendo potenzialmente elementi di confusione nel pubblico”; il verbale si conclude la proposta di inviare solo un richiamo all’iscritto “in considerazione della manifestata disponibilità a spontaneamente cessare la forma pubblicitaria in oggetto” (doc. n. 687).

21. A questo riguardo, con lettera del 13 novembre 2003, lo stesso presidente della Commissione ruolo ha confermato che “*questa Commissione ha solo recepito le norme di autoregolamentazione che si sono date le varie associazioni di categoria [...]*”.

In tale lettera, il presidente della Commissione ha, altresì, affermato che sono normalmente oggetto di censura le campagne pubblicitarie degli agenti immobiliari operanti nella provincia non solo quando si tratta di pubblicità ingannevoli, ma anche nei casi di “*promessa al pubblico di operare senza compenso a carico di una delle parti*” (doc. n. 713).

22. Dalla documentazione acquisita dalla Camera di Commercio di Cagliari risulta che la FIAIP provinciale abbia inviato alla Commissione ruolo il proprio codice deontologico “*affinché possa servire di ausilio alla Commissione camerale ruolo di agenti di affari in mediazione, soprattutto nei casi di controversie di anomali comportamenti dell’agente immobiliare*” Secondo quanto risulta nella lettera di trasmissione del suddetto codice alla Commissione ruolo, “*le associazioni dei consumatori e le principali Camere di Commercio hanno adottato come schema di comportamento della categoria il codice deontologico FIAIP*” (doc. n. 488)¹⁰.

23. Nelle audizioni alcuni operatori del settore hanno affermato che, tra le motivazioni sottostanti all’iscrizione degli agenti immobiliari ad ANAMA, FIAIP e FIMAA, vi è anche il fatto che in tal modo questi sentono rappresentate le proprie esigenze all’interno della Commissione ruolo, organo di vigilanza dei comportamenti degli iscritti, nel quale – come detto – le tre associazioni detengono la maggioranza¹¹.

1.4 La disciplina relativa alla raccolta degli usi e consuetudini da parte delle Camere di Commercio

24. Gli usi sono fonti non scritte derivanti dal comportamento generale, uniforme e costante, adottato per un lungo periodo di tempo. Nell’ordinamento giuridico gli usi sono fonte terziaria, dopo la legge ed i regolamenti e, ai sensi dell’articolo 8 delle preleggi, hanno efficacia solo se espressamente richiamati, nel caso di materie regolate da leggi e regolamenti. Nelle materie non regolate da legge o regolamento, gli usi sono invece fonte autonoma.

Nello specifico settore dell’intermediazione immobiliare, gli usi negoziali, come si desume dalla normativa vigente precedentemente descritta, servono come riferimento per il Giudice e/o la Giunta camerale, in caso di mancato accordo tra le parti sulla provvigione da corrispondere al mediatore, per assumere decisioni secondo equità.

25. Nell’ambito dei compiti di regolazione del mercato attribuiti alle Camere di Commercio rientrano sia l’accertamento di nuovi usi, sia la revisione quinquennale di quelli già esistenti. Gli enti camerali hanno l’obbligo di raccogliere, accertare e revisionare gli usi e le consuetudini connesse alle attività economiche e commerciali presenti sui rispettivi territori. Tale attribuzione è stata prevista originariamente dalla legge n. 121, del 20 marzo 1910, ed è poi stata confermata dal Regio Decreto n. 2011, del 20 settembre 1934, attualmente vigente.

a) Le Commissioni usi presso le Camere di Commercio

26. Il Regio Decreto 20 settembre 1934, n. 2011, la Legge 13 marzo 1950, n. 115 e la circolare ministeriale del Ministero dell’Industria e Commercio n. 1695/C del 1964 disciplinano le modalità di accertamento e di raccolta degli usi e consuetudini generali del commercio.

In particolare, per ciò che concerne la raccolta e la revisione degli usi provinciali, l’articolo 34 del citato Regio Decreto prevede che il consiglio camerale esperisca direttamente indagini volte all’accertamento degli usi vigenti nella provincia di appartenenza, formulando uno schema che viene reso pubblico tramite affissione e comunicato alle associazioni professionali interessate. Entro un termine di quarantacinque giorni coloro che lo desiderano possono presentare

¹⁰ [Dalla documentazione agli atti del procedimento risulta che nelle province di Napoli, Prato, Pordenone e Savona, i collegi provinciali della FIAIP hanno depositato presso le rispettive Commissioni ruolo sia la modulistica-tipo associativa che viene utilizzata dagli agenti immobiliare iscritti, sia il proprio codice deontologico (docc. 292, 402, 670).]

¹¹ [A proposito delle modalità con cui le Commissioni ruolo svolgono i propri poteri di vigilanza, da una lettera inviata, in data 23 giugno 2002, dal Presidente di ANAMA ai componenti della Giunta nazionale, acquisita nel corso dell’accertamento ispettivo presso la sede nazionale dell’associazione, si discute della circostanza che “... in alcune Commissioni Ruolo presso le CCIAA (Torino e Milano) si è scesi in una sorta di “processo” [nei confronti di un associato] per valutare il metodo, l’approccio al mercato e la strategia commerciale. Le accuse sollevate sono: ... pratica il supero? ... applica provvigioni alte? ... è un’azienda troppo aggressiva? ... utilizza modulistica vessatoria?” Nella lettera si informa che l’associato non è stato sanzionato, si da conto della discussione che si è tenuta in ambito associativo su tale vicenda e si afferma che “ ... i rappresentanti ANAMA in Commissione devono tutelare, difendere e proteggere il buon nome di ogni associato.” (doc. 79).]

eventuali osservazioni. Una volta raccolte le eventuali osservazioni viene redatto un progetto della raccolta degli usi che viene approvato dalla Giunta Camerale, e diviene definitivo.

27. Con la circolare n. 1695/C del 1964 il Ministero dell'Industria e del Commercio ha dettato le linee guida per procedere alla raccolta ed alla revisione quinquennale degli usi e consuetudini presenti nelle varie province italiane¹².

Con specifico riferimento agli organi preposti alla rilevazione degli usi, tale circolare prevede l'istituzione di un'apposita Commissione provinciale usi, nominata dalla Giunta camerale¹³, che si occupa di organizzare e coordinare le operazioni di revisione degli usi. L'indicata Commissione usi¹⁴ opera mediante dei comitati tecnici, istituiti a seconda delle varie tipologie di merci e/o servizi di cui rilevare gli usi, i quali procedono praticamente alle rilevazioni degli usi stessi.

b) I comitati tecnici

28. Come detto, i comitati tecnici hanno il compito di procedere alla effettiva rilevazione degli usi. La circolare ministeriale n. 1695/C del 1964 dispone che i comitati tecnici siano composti da tre a cinque membri, scelti dalla Commissione usi tra i rappresentanti delle categorie industriali, artigiane, commerciali e del settore creditizio. Il presidente del comitato tecnico è nominato dalla giunta camerale.

La citata circolare fornisce, altresì, una serie di indicazioni in merito alle modalità pratiche di rilevazione. In particolare, si suggerisce ai comitati tecnici: di diffondere il più possibile la notizia relativa al fatto che si sta procedendo alla rilevazione degli usi; di informare gli operatori dei vari settori e le loro rappresentanze associative e istituzionali per ottenere il loro contributo; di sentire i Sindaci delle varie città in merito alle abitudini commerciali praticate sul territorio; di avvalersi della collaborazione di tutti gli uffici interessati e di sentire le Cancellerie dei tribunali al fine di verificare le decisioni in cui è stato fatto riferimento agli usi.

29. La circolare ministeriale prevede un congruo termine entro il quale il comitato tecnico può ricevere le osservazioni in merito alla rilevazione; scaduto tale termine, il comitato esamina il materiale raccolto e formula una proposta che sottopone all'approvazione della Commissione usi.

La Commissione usi dispone una riunione con il comitato tecnico, alla quale intervengono anche i rappresentanti delle categorie aventi interessi contrapposti nella specifica materia oggetto di rilevazione; ultimato l'esame di tutti gli elementi a disposizione, la Commissione usi procede alla classificazione dei vari usi rilevati secondo uno schema predisposto dalla citata circolare ministeriale. Una volta concluso l'iter, gli usi vengono raccolti in un testo chiamato "Raccolta provinciale degli usi" che viene approvato dalla Giunta camerale.

30. Dalla documentazione agli atti del procedimento risulta che, di fatto, nelle rilevazioni degli usi per i servizi di mediazione immobiliare, i comitati tecnici coinvolgono anche le Commissioni ruolo, in qualità di rappresentanti istituzionali del settore della mediazione immobiliare, le quali spesso svolgono una funzione importante nel fornire indicazioni circa l'applicazione di determinati parametri tariffari per i singoli servizi di mediazione¹⁵.

¹² [La circolare suindicata trova la sua ragion d'essere nell'esigenza di uniformare sull'intero territorio nazionale i comportamenti delle Camere di Commercio sia con riguardo alle modalità di rilevazione degli usi, sia con riguardo agli organi a ciò preposti.]

¹³ [Cfr. L'articolo 1 dell'allegato B alla Circolare del 2 luglio 1965 n. 1695.]

¹⁴ [Secondo quanto previsto nella circolare n. 1695/1964, la Commissione usi deve essere composta da un magistrato con qualifica non inferiore a "Consigliere di Corte di appello" che la presiede, da un magistrato di qualifica non inferiore a "Magistrato di tribunale" come vice Presidente da due rappresentanti delle categorie agricole, due della categoria degli artigiani, due degli industriali, quattro della categoria dei commerciali, uno del settore creditizio e due esperti giuridici (docenti universitari o avvocati abilitati innanzi alle giurisdizioni superiori).]

¹⁵ [Dal verbale della Giunta di Cremona del 14 giugno 1993 risulta, ad esempio, che "la determinazione delle tariffe in materia di compravendita, permuta e locazione immobiliare presenta alcune difficoltà, anche per la presenza di rilevanti e contrastanti interessi[...] La Commissione usi aveva ritenuto che non si fosse ancora radicato un uso diverso rispetto a quanto registrato in precedenza..... A sua volta la Commissione provinciale mediatori....aveva chiesto di portare dall'1% al 3% la percentuale di mediazione della compravendita immobiliare...." La delibera riporta una variazione degli usi rilevati che ha mediato tra le posizioni indicate (doc. n. 379).

Da altra documentazione, delibera della Giunta camerale di Taranto del 7/6/2001, risulta che la Commissione ruolo ha proposto alla Giunta camerale – pur non avendo il potere di farlo - una modifica degli importi delle provvigioni per gli agenti immobiliari ritenendo che le stesse non fossero più congrue. Dalla delibera risulta che la Giunta, dopo ampia discussione, abbia approvato un aumento delle percentuali dei servizi di mediazione pubblicandoli come riferimenti tariffari per gli operatori del settore (doc. n. 394/VIII).]

Da tale documentazione emerge, altresì, che nel processo di rilevazione degli usi i comitati tecnici consultano e tengono conto, oltre che delle informazioni provenienti dalle Commissioni ruolo, anche di quelle provenienti direttamente da FIAIP, ANAMA e FIMAA¹⁶.

In alcuni casi sono state addirittura le stesse associazioni a sollecitare la revisione degli usi fino ad arrivare all'invio alla Commissione usi di vere e proprie rilevazioni tariffarie effettuate tra gli associati, con l'indicazione degli importi suggeriti per adeguare gli usi stessi (doc. 480, 489 e 490)¹⁷.

2. LE TARIFFE ASSOCIATIVE DI FIAIP E FIMAA Italia PRIMA DEL 1996

31. Come premesso, le segnalazioni pervenute lamentano la circostanza che i codici deontologici delle tre associazioni parti del procedimento contengono disposizioni restrittive della concorrenza. In particolare, i codici deontologici di FIAIP e ANAMA riportano indicazioni di tariffe minime, mentre nel codice deontologico della FIMAA viene fatto un rinvio a tariffe massime stabilite in seno all'associazione stessa. Dall'analisi dei codici deontologici risulta, altresì, che gli stessi contengono disposizioni che prevedono, per gli associati, un patto di non concorrenza nella gestione dei rapporti con la clientela.

32. Anche precedentemente alle segnalazioni citate risulta che due delle associazioni di categoria parti del presente procedimento diffondessero tariffari. Sulla base di documentazione acquisita agli atti del presente procedimento¹⁸, è possibile ricostruire un quadro complessivo dei comportamenti delle associazioni in tema di tariffe, utile per collocare nel giusto contesto le indicazioni contenute nei codici deontologici oggetto del presente procedimento.

2.1 I tariffari di FIAIP

33. Dall'analisi della documentazione disponibile risulta che già nel 1995 FIAIP procedesse all'elaborazione dei tariffari associativi. In una pubblicazione curata dal centro studi dell'associazione, intitolata "*Tariffe professionali applicate dagli agenti immobiliari nelle province italiane*", vengono specificate tariffe fisse, ovvero minime, in base al tipo di prestazione offerta e vengono altresì individuate le proporzioni in cui queste devono gravare – di solito in uguale misura – su ciascuna delle parti (doc. 695).

Secondo quanto riportato nella prefazione, la pubblicazione presenta "un lavoro certosino dell'Ufficio Studi della FIAIP" che "consiste nella raccolta di tutte le tariffe minime applicate in tutte le province italiane".

34. Quanto all'obbligo di rispetto dei tariffari associativi da parte degli associati, l'articolo 22 del codice deontologico allora vigente prevedeva che "*nello stabilire l'ammontare del proprio compenso l'agente immobiliare non dovrà scendere al di sotto di quanto stabilito dalle tariffe determinate ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 39/89 e, in mancanza di queste, dagli usi e consuetudini raccolti dalla C.C.I.A.A.*" (doc. 695).

¹⁶ [Nella lettera della Camera di Commercio di Roma, pervenuta in data 24 settembre 2003, in relazione all'aggiornamento degli usi camerali si afferma, tra l'altro, che "... la Commissione all'uopo costituita nel 1999 ... ha proceduto con una modifica di quegli usi la cui variazione è stata ampiamente documentata dalle varie associazioni di categoria allo scopo contattate" (doc. 570).

E' agli atti una lettera della Camera di Commercio di Milano alla FIMAA, con la quale richiede di "farci cortesemente avere osservazioni e/o proposte relative all'aggiornamento degli usi [in tema di agenzia], il cui attuale testo (risalente al 1969) si invia in allegato. Vi saremo altresì grati se ci vorrete comunicare il nominativo di un vostro rappresentante designato a far parte del Comitato Tecnico che parteciperà ai lavori della Commissione". Allegata a tale lettera vi è una copia del capitolo relativo al contratto di agenzia, facente parte della Raccolta degli Usi e Consuetudini della provincia di Milano.]

¹⁷ [Vedi la lettera del 10 dicembre 2002 con cui ANAMA, FIAIP e FIMAA segnalano alla Camera di Commercio di Asti quali sono le nuove tariffe praticate dai mediatori da considerare "in occasione della prossima revisione della raccolta provinciale degli usi locali ..." (doc. 480).

Nella risposta della Camera di Commercio di Mantova, pervenuta in data 19 agosto 2003, è specificato che "... verso la metà del decennio, a seguito di specifica richiesta della FIMAA, è stata effettuata una revisione straordinaria degli usi in materia di provvigioni per gli affari nel settore immobiliare" (doc. 418).

La FIAIP di Cagliari, Nuoro e Oristano, con lettera del novembre 2002 alla Commissione ruolo di Cagliari, dopo "avere raccolto i dati degli associati che operano sul territorio provinciale e ampiamente discusso sull'argomento" informa su quali sono le nuove tariffe di mediazione (doc. 489). Sempre ai fini dell'aggiornamento degli usi, la FIMAA di Cagliari, con lettera del 30 giugno 2003 alla Commissione ruolo, propone le nuove tariffe di mediazione e una revisione del testo, "alla luce delle più recenti disposizioni Antitrust, dell'attuale mercato immobiliare cagliaritano e di quanto riscontrato presso tutti gli Associati FIMAA CAGLIARI ..." (doc. 490).

Nel caso della Commissione ruolo di Messina, è agli atti del procedimento una memoria del presidente della stessa inviata all'Autorità, nella quale afferma che "... quelle consuetudini non sono più praticate essendo superate da usi diversi come si evince dai tariffari inviati alla Camera di Commercio dalle sue Associazioni di Categoria maggiormente rappresentative sia in ambito provinciale che nazionale (FIMAA e FIAIP)" (doc. 680).]

¹⁸ [Vedi lettere del 5 novembre con cui è stata comunicata alle parti l'acquisizione agli atti del presente procedimento di documentazione facente parte dei procedimenti PI/534, D486, I216.]

35. E' d'interesse rilevare quanto riportato nella prefazione della pubblicazione descritta, dove si afferma che "[l]a legge 38/89 prevede che le Giunte Camerali approvino una tariffa e l'autorità garante della concorrenza e del mercato, più comunemente denominata Antitrust, non ne ravvisa la legalità in quanto dette tariffe, se approvate, introdurrebbero nell'attività di agente immobiliare e mandatario a titolo oneroso, delle restrizioni concorrenziali che non sono riconducibili alla normativa vigente"¹⁹. Peraltro, la FIAIP riconosce che, anche secondo un orientamento comunitario ormai consolidato, la tariffa "rappresenta un'iniqua condizione di privilegio nei confronti della clientela". Al tempo stesso, tuttavia, ritiene che "deve esistere un parametro cui riferirsi al fine di non cadere in eccessi di compensi sia verso l'alto che verso il basso e, particolarmente in quest'ultimo caso, con il rischio di svalutare la qualità delle prestazioni della categoria in generale se non, addirittura, configurare la concorrenza sleale." Ed ancora "la FIAIP si è posta il programma di trovare equilibrio di tariffa al proprio interno dal momento che, per proprio codice deontologico, tende ad uno standard medio alto della qualità delle prestazioni. Considerando che le prestazioni non potranno essere uguali, non si può prescindere dal livello minimo di prestazione che, all'interno della nostra Federazione, deve essere di riferimento e di rispetto da parte degli associati".

36. Da altra documentazione risulta che, in alcune province, le rappresentanze locali delle associazioni depositassero presso la Camera di Commercio delle tabelle contenenti i tariffari associativi, vevoli nella provincia per gli agenti immobiliari presenti sul mercato. In particolare, è agli atti del procedimento documentazione relativa ai tariffari presentati nel 1995 dalla FIAIP di Messina alla Commissione ruolo della Camera di Commercio di tale provincia (doc. n. 682).

Al riguardo, la FIAIP di Messina, con lettera del 18 ottobre 1995 all'Autorità, affermava che "le tabelle provvigionali allegate sono vincolanti nel minimo per gli aderenti alla federazione" (doc. n. 675).

2.2 I tariffari di FIMAA

37. Quanto alla FIMAA, da informazioni acquisite in data 13 maggio 1996, è emerso che la stessa "non pubblica tariffari nazionali né listini prezzi degli immobili. Le tariffe di mediazione, come pure i prezzi di mercato sono infatti relative ai singoli mercati territoriali. .. alcune associazioni provinciali FIMAA curano dei listini prezzi immobili che hanno valore di riferimento" (doc. n. 691).

38. Anche per questa associazione vi sono evidenze che i tariffari associativi fossero elaborati a livello provinciale. In particolare, la rappresentanza FIMAA di Messina depositava presso la locale Commissione ruolo delle tabelle contenenti le tariffe per i diversi servizi di intermediazione immobiliare elaborate in seno all'associazione (doc. n. 682). La suddetta associazione, con lettera del 6 ottobre 1995 all'Autorità, precisava che "gli iscritti sono vincolati nell'esercizio dell'attività ad osservare scrupolosamente il codice deontologico che prevede, tra l'altro, il rispetto dei limiti imposti dal tariffario depositato presso la locale Camera di Commercio" (doc. n. 678).

39. In merito all'utilizzo dei tariffari depositati dalle rappresentanze locali di Messina di FIAIP e FIMAA, dall'analisi di una memoria inviata all'Autorità in data 21 giugno 1995, da parte del Presidente della Commissione ruolo presso la Camera di Commercio di Messina, sembrerebbe che tali tariffari venissero considerati come un aggiornamento per il 1995 degli usi e consuetudini camerali (doc. n. 680)²⁰.

¹⁹ [Quanto rappresentato nella premessa sopra descritta, sembrerebbe riferirsi ad un parere dell'Autorità alla Camera di Commercio di Padova, in merito alla possibilità dell'adozione o dell'approvazione da parte della Giunta camerale di un tariffario generale per la mediazione nel ramo immobili, che ha avuto molta risonanza sulla stampa settoriale del periodo. Di tale parere, la FIAIP da conto nella propria pubblicazione "L'agente Immobiliare" del Luglio /ottobre 1995, n. 4/5, Anno XIII. L'indicato parere interpreta la disposizione contenuta nell'art. 6, comma 2, della legge n. 39/89, recante modifiche alla disciplina della professione di mediatore, il quale recita: "La misura delle provvigioni e la proporzione in cui questa deve gravare su ciascuna delle parti, in mancanza di patto, sono determinate dalle giunte camerali, sentito il parere della Commissione provinciale di cui all'art. 7 e tenendo conto degli usi locali". L'Autorità, con il menzionato parere, aveva ritenuto che l'adozione o l'approvazione da parte della Giunta camerale di un tariffario generale per la mediazione nel ramo immobili fosse restrittivo della concorrenza e che tale restrizione non fosse imposta dalla citata norma. Quest'ultima, infatti, disponendo che il compenso sia liberamente determinato dai contraenti e che, solo in mancanza di pattuizione, sia fissato dalla Giunta, appare legittimare non già l'adozione o l'approvazione in via generale da parte della stessa di un tariffario, bensì soltanto un suo intervento in via suppletiva e in casi specifici.]

²⁰ [Nella citata memoria presentata all'Autorità, il Presidente della Commissione provinciale mediatori, a supporto di una denuncia di ingannevolezza del messaggio pubblicitario di un mediatore locale, afferma che gli usi e consuetudini citati dall'autore del messaggio pubblicitario denunciato sono superati "da usi diversi come si evince dai tariffari inviati alla Camera di Commercio dalle Associazioni di categoria maggiormente rappresentative sia in ambito provinciale che nazionale (FIMAA e FIAIP)".]

2.3 L'intervento dell'Autorità

40. L'Autorità, venuta a conoscenza dell'esistenza dei descritti tariffari associativi, nel corso del 1995, nell'ambito di un'attività preistruttoria²¹, aveva rappresentato alle suddette associazioni la valenza restrittiva della concorrenza di comportamenti volti ad elaborare e a diffondere dei tariffari associativi.

Con lettere dell'8 luglio 1996, FIAIP e FIMAA si erano impegnate ad assumere comportamenti coerenti con la legge n. 287/90.

Allegate a tali lettere, vi sono le circolari inviate dalle suddette associazioni a tutti gli associati, nonché i comunicati inviati ai principali organi di stampa, dai quali emergono gli impegni presi.

3. GLI ATTUALI CODICI DEONTOLOGICI DI FIAIP, ANAMA, FIMAA Italia

3.1 Il codice deontologico della FIAIP e la sua obbligatorietà nei confronti degli associati

41. Il codice deontologico della FIAIP attualmente vigente, oggetto della denuncia della Guardia di Finanza dispone, in merito ai compensi per i servizi di intermediazione, all'articolo 23 che: *“nello stabilire l'ammontare del proprio compenso l'agente immobiliare non dovrà scendere al di sotto di quanto stabilito dagli Usi e Consuetudini raccolti dalla Camera di Commercio di appartenenza”*. In altri termini, le rilevazioni effettuate dalle Camere di Commercio relativamente ai diversi servizi offerti dagli agenti immobiliari vengono utilizzate come tariffe minime. Una prima versione del codice deontologico è stata approvata dall'associazione nel dicembre 1976 e, successivamente modificata all'articolo 23, nella seconda metà degli anni Novanta ²².

42. Inoltre, l'articolo 18 dispone che “[l]’agente immobiliare [...] [o]ve venga a conoscenza che di uno stesso affare è già stato investito un altro collega, deve rifiutare l’incarico, fino a quando non sia scaduto, rinunciato o revocato l’incarico conferito al collega”, mentre l'articolo 20 recita “ un agente immobiliare non può accettare un incarico da un cliente che gli sia stato presentato da un collega, salvo che vi sia un accordo esplicito in tal senso”, con ciò imponendo di fatto un obbligo, in capo agli aderenti, di intrattenere rapporti di esclusiva con la clientela.

Si tratta di disposizioni che valgono indipendentemente dal tipo di contratto stipulato con il cliente, con e senza esclusiva.

43. Relativamente all'obbligatorietà per gli associati delle disposizioni contenute nel codice deontologico, nelle premesse dello stesso è esplicitamente previsto *“che le presenti regole di comportamento sono vincolanti per tutti coloro che esercitano la professione di Agente Immobiliare e che ottengono l'iscrizione alla FIAIP”*. Inoltre, l'articolo 7 dello statuto dispone che: *“Gli associati sono obbligati ad uniformarsi alle delibere assunte dagli organi della Federazione e a rispettare le norme statutarie e sono obbligati, altresì, ad osservare il Codice Deontologico Professionale, al quale deve essere uniformata l'attività di ogni iscritto [...] Gli associati rispondono in via oggettiva nei confronti della Federazione del comportamento antideontologico anche di agenti immobiliari e di mandatari a titolo oneroso alla stessa non iscritti, che siano loro soci, collaboratori o dipendenti”*.

Inoltre, l'articolo 5 dello statuto dispone “[...] l'espulsione [dell'associato] in caso di violazione degli articoli 7 [...]”.

44. A ciò si aggiunga che nella “domanda di iscrizione” alla FIAIP, da inviare al collegio provinciale di appartenenza dell'agente immobiliare richiedente, è riportata la seguente indicazione: *“con la firma in calce aderisco alla FIAIP e mi obbligo a rispettare lo Statuto e il Codice Deontologico [...]”* (documento riportato nell'Annuario della FIAIP). In altri termini, al momento dell'iscrizione alla FIAIP gli agenti immobiliari si impegnano a rispettare il codice deontologico e lo statuto associativi.

45. Di tale impegno si da conto anche nella modulistica depositata da FIAIP presso le Camere di Commercio, acquisita nel corso degli accertamenti ispettivi. In particolare, nei moduli di conferimento di incarico di mediazione sia per la vendita che per l'acquisto di immobili è, infatti, inserita la previsione che *“l'Agente, iscritto alla FIAIP con tessera n. ----- si impegna ad osservare le norme contenute nel Codice Deontologico predisposto dalla Federazione”* (docc. 35 e 36, punti 12 e 13). Come risulta dalla documentazione agli atti del procedimento, tale modulistica è stata depositata in quasi tutte le Camere di Commercio dalla FIAIP per conto degli associati (Risposte delle Camere di Commercio, date varie).

²¹ [Vedi caso n. D/486, successivamente confluito nel fascicolo n. I/216, la cui documentazione è stata acquisita agli atti del presente procedimento.]

²² [Dal confronto tra il codice deontologico oggetto della denuncia della Guardia di Finanza e il codice deontologico in vigore nel 1995 agli atti del procedimento risulta, infatti, che nel primo è stata modificata la disposizione in tema di tariffe, eliminando il riferimento esplicito ai tariffari associativi ed è rimasto invece il riferimento nel minimo agli usi e consuetudini.]

46. L'obbligatorietà del rispetto del codice deontologico è confermata da altra documentazione acquisita in ispezione. Da alcuni verbali del Consiglio Provinciale Milanese del 1999 si ha conto dell'espulsione di associati in quanto il loro comportamento "non [è] più compatibile con lo spirito associativo e il codice deontologico della Federazione" (doc. 45).

A proposito di un associato che in un articolo di giornale "[...] attaccava la dirigenza della federazione", si delibera la sospensione dell'espulsione dalla federazione a fronte di "un impegno a comportarsi in futuro, nel rispetto del codice deontologico e dei colleghi" (doc. 46).

47. E ancora è agli atti una lettera del 9 giugno 1999, con la quale il presidente della FIAIP (Allegretti) richiede "un deciso intervento" al Presidente dell'ANAMA (Bellini) nei confronti di un proprio aderente poiché viene da tempo segnalata "[...] da varie città [...] una crescente attività di estrema 'aggressività' da parte degli uffici di [un associato]" (doc. 33).

Allegata vi è una lettera di un associato della FIAIP, con cui lamentano i comportamenti, dallo stesso definiti di concorrenza 'sleale', messi in atto da tale associato, consistenti nell'aver richiesto informazioni in merito a degli immobili, affidati per la vendita all'associato della FIAIP. Tale lettera è stata inviata, per conoscenza, anche alla FIMAA, cioè all'associazione apparentemente estranea alla vicenda (doc. 111).

Altra lettera di protesta, sempre relativa a comportamenti volti a sottrarre clientela, è del marzo 1996 ed è stata inviata da un associato della FIAIP sia alla FIAIP nazionale, sia ad ANAMA (doc. 83). Nella lettera si sottolinea, tra l'altro, come il comportamento denunciato, messo in atto da un associato di ANAMA, sia "[...] in grave violazione di codificate norme deontologiche ed etiche".

48. D'altra parte, gli stessi rappresentanti della FIAIP, sentiti in audizione, hanno affermato che "il codice deontologico è vincolante per tutti gli iscritti. Se gli associati non rispettano le indicazioni del codice deontologico sono soggetti ad un procedimento disciplinare in sede provinciale ma possono poi appellarsi al collegio dei provviro. Finora non sono state irrogate sanzioni per il mancato rispetto dell'articolo 23 del codice deontologico, quello che fa riferimento agli usi e consuetudini delle Camere di Commercio, ma spesso per quanto riguarda comportamenti degli associati volti a sottrarsi clientela" (audizione del 29 settembre 2003).

3.2 Il codice deontologico di ANAMA e la sua obbligatorietà nei confronti degli associati

a) Il codice deontologico in vigore fino al 28 novembre 2003

49. Anche nel caso di ANAMA, due sono le disposizioni del codice deontologico oggetto del procedimento istruttorio: una prevede il rispetto di tariffe minime e l'altra dispone un vincolo di non concorrenza tra gli associati. Tale codice deontologico è stato deliberato nell'assemblea congressuale del 6 novembre 1993 ed è rimasto in vigore fino al 28 novembre 2003.

50. Relativamente alle provvigioni per i servizi resi, nel codice deontologico dell'ANAMA si legge: "Premesso che l'Agente d'Affari è un imprenditore che opera professionalmente in qualità di intermediario nello specifico settore per cui ha chiesto l'iscrizione nel ruolo degli agenti di affari in mediazione [...] il compenso pattuito dovrà essere equo e mai inferiore a quanto indicato nella Raccolta degli Usi e Consuetudini tenuta dalla Camera di Commercio della Provincia".

51. Inoltre, l'articolo 7 del medesimo codice deontologico prevede che le agenzie associate debbono rifiutare "[...] incarichi laddove ve ne sia altro già sottoscritto con un collega", implicando anche in questo caso un obbligo in capo agli aderenti del ricorso a contratti di esclusiva. Per rafforzare tale principio, l'articolo 9 dispone che "L'Agente d'Affari deve sempre mirare ad un incarico scritto ed esclusivo [...]". Anche in questo caso l'obbligatorietà dell'esclusiva si realizza, di fatto, mediante il vincolo di non concorrenza oggetto del procedimento istruttorio, in base al quale gli agenti immobiliari aderenti all'associazione si impegnano a rifiutare incarichi se sono già stati affidati ad un altro associato.

52. Quanto all'obbligatorietà per gli associati delle disposizioni sopra descritte, si rileva, innanzitutto, che nello stesso codice deontologico si afferma che "le presenti regole di comportamento sono obbligatorie per gli iscritti all'ANAMA"; ciò indipendentemente dall'organizzazione provinciale di appartenenza degli aderenti.

Inoltre, lo statuto impone agli associati, all'articolo 4, il rispetto delle delibere dell'associazione e quindi del codice deontologico, stabilendo che le organizzazioni territoriali "sono tenute a rispettare le delibere degli organi federali"; l'articolo 21 dispone che "L'associato che manca ai propri doveri verso ANAMA incorre, secondo la gravità della mancanza, nelle seguenti sanzioni: [...]" fino ad arrivare all'espulsione dall'associazione.

53. Anche nel caso di ANAMA, nella "scheda di richiesta di adesione", da inviare alla presidenza nazionale, è riportata la seguente indicazione: "firmando la presente aderisco ad ANAMA e mi impegno a rispettare lo Statuto e il Codice

Deontologico [...]” (documento presente nel sito Internet dell’associazione). Peraltro, *“il rinnovo dell’iscrizione all’ANAMA non avviene automaticamente ma deve essere effettuato esplicitamente ogni anno dall’associato”* (audizione del 25 settembre 2003). Pertanto, gli associati rinnovano annualmente l’impegno a rispettare il codice deontologico e lo statuto associativi.

54. Nella modulistica depositata dall’ANAMA per conto degli associati presso le Camere di Commercio è specificamente indicato che *“L’agenzia iscritta all’ANAMA si impegna ad osservare il codice deontologico elaborato dall’associazione”* (punto 8 dell’Incarico di mediazione per vendita immobiliare, doc. 84quater; punto I della Proposta d’acquisto immobiliare), con ciò rendendo di fatto operative sia le indicazioni tariffarie, sia il patto di non concorrenza.

55. Dalla documentazione agli atti si evince chiaramente che l’associazione è particolarmente sensibile alla problematica del rispetto del codice deontologico da parte degli associati.

In una lettera del Presidente di ANAMA agli associati del 23 giugno 2000, viene riportato il comportamento di un associato, oggetto di censura da parte delle Camere di Commercio di Milano e di Torino (doc. 79)²³. Da tale lettera risulta che la giunta nazionale dell’ANAMA, in una riunione del 12 maggio 2000, abbia discusso di tale comportamento e abbia concluso che tale associato *“[...] adotta il sistema di indicare in incarico il ‘prezzo minimo’ di vendita. Ciò non contrasta con il codice deontologico ANAMA né tanto meno con la normativa vigente”* [sottolineatura aggiunta].

Nella stessa lettera è precisato che *“l’ANAMA non può e non deve interferire sulle strategie aziendali di ogni associato (fino a quando queste non ledono le norme vigenti, codice deontologico compreso [sottolineatura aggiunta])”*.

56. A proposito del rispetto dei limiti al di sotto dei quali non dovrebbero scendere i compensi per i servizi di intermediazione immobiliare, in un articolo apparso sulla rivista associativa di marzo 2001, dal titolo Spazio Intermediazione, a nome del Presidente di ANAMA Paolo Bellini, si informa che *“ogni agente ed agenzia seria stabilisce preventivamente le condizioni economiche dell’affare ed in particolare la provvigione, di norma fissata nel 3% più IVA per parte, (ma può anche arrivare al 5-6%) [...]”* (doc. 84bis).

57. Sempre relativamente all’utilizzo, come tariffa minima, degli usi delle Camere di Commercio previsto nel codice deontologico associativo, i rappresentanti di ANAMA sentiti in audizione hanno affermato che *“le tariffe sono un metodo di valutazione del tipo di servizio che un agente offre. Anni fa fu detto agli agenti immobiliari che non era corretto avere dei tariffari e quindi questi furono eliminati ma questo ha comportato la mancanza di uno strumento di lavoro. Il rinvio agli usi e consuetudini è stato, pertanto, un modo di dare certezza alle parti su uno strumento di lavoro fondamentale per gli agenti immobiliari”*.

58. D’altra parte, *“uno dei problemi più sentiti dagli operatori in tutti i settori era proprio la quantità e la variabilità delle provvigioni che nel caso degli agenti in mediazione erano nella provincia di Rovigo del 2% o del 3% a seconda dei servizi offerti al cliente. Proprio in virtù dell’esperienza acquisita in quanto membro della Commissione Usi [l’attuale Presidente dell’associazione] propose la previsione nel codice deontologico del rinvio come tariffa minima da applicarsi da parte degli agenti immobiliari agli usi e consuetudini della provincia per evitare che questi si facessero concorrenza sleale sul punto”*.

Secondo quanto precisato da ANAMA il riferimento, nel minimo, agli usi locali previsto dal codice deontologico sembrerebbe essere un sostituto dei tariffari associativi.

b) Iniziative intraprese da ANAMA a seguito dell’avvio dell’istruttoria

59. Con lettera pervenuta in data 10 dicembre 2003, ANAMA ha comunicato che l’Assemblea Nazionale associativa ha approvato all’unanimità, il 28 novembre 2003, una nuova versione del codice deontologico, di cui allega copia, il quale presenta significativi cambiamenti rispetto alla formulazione originaria, essendo state eliminate le disposizioni descritte nei precedenti paragrafi.

60. In particolare, nella premessa del nuovo codice deontologico la frase: *“[...] il compenso pattuito dovrà essere equo e mai inferiore a quanto indicato nella Raccolta degli Usi e Consuetudini tenuta dalla Camera di Commercio della Provincia”* è stata sostituita con la frase: *“In mancanza di pattuizione sulla misura del compenso, lo stesso è determinato facendo riferimento alle normative vigenti”*.

61. Per quanto riguarda il patto di non concorrenza, è stata eliminato, dall’articolo 7, il riferimento relativo all’obbligo per gli associati di rifiutare incarichi di mediazione laddove siano già stati sottoscritti da colleghi.

²³ [Come descritto in dettaglio nella nota 11, il comportamento di cui si discute nella lettera era stato oggetto di *“una sorta di processo”* da parte delle Commissioni ruolo delle Camere di Commercio di Milano e Torino, le quali avevano valutato *“... il metodo, l’approccio al mercato e la strategia commerciale ... di tale associato, al fine di verificare se richiedesse provvigioni eccessive e se fosse un’azienda troppo aggressiva.*]

3.3 Il codice deontologico di FIMAA Italia e la sua obbligatorietà nei confronti degli associati

a) Il codice deontologico nella versione in vigore fino a giugno 2002

62. Con riguardo a FIMAA Italia, il codice deontologico segnalato dalla Guardia di Finanza, stabilisce, al punto 8, che *“in caso di conclusione dell’affare, il compenso globale dell’agente immobiliare non deve essere superiore alle tariffe proposte dalla FIMAA”*.

Tale codice è stato approvato *“in un periodo antecedente il 1989”*²⁴. Esso, pur essendo stato sostituito da un nuovo codice approvato in giugno 2002, è stato diffuso tra gli associati, tramite il sito Internet della Federazione, almeno fino al 13 giugno 2003 (data dell’accertamento ispettivo presso la sede nazionale dell’associazione) ed è stato rimosso da sito nei giorni immediatamente successivi a tale data.

63. Anche gli associati di tale federazione hanno un obbligo di rispetto delle previsioni del codice deontologico. Al riguardo, nelle premesse del codice deontologico è indicato che *“[...] gli Agenti Immobiliari aderenti alla FIMAA [...] si sono dati e rispettano il seguente Regolamento Interno FIMAA”*. In altri termini, tutti gli operatori del mercato dell’intermediazione immobiliare associati alla FIMAA, indipendentemente dall’associazione territoriale a cui sono iscritti, sono tenuti al rispetto del codice deontologico. Peraltro, come affermato nella memoria presentata il 4 febbraio 2004 e nel corso dell’audizione finale del 10 febbraio 2004, tale codice, in quanto approvato dall’Assemblea generale della FIMAA Italia, può essere considerato come *“un indirizzo di politica generale dettato da un competente Organo della Federazione”* per il quale vi è un obbligo di rispetto per gli associati pena l’espulsione dalla Federazione stessa, come previsto dall’articolo 6 dello Statuto.

64. Con riguardo alle modalità di applicazione di tale disposizione del codice, di particolare rilievo è la documentazione acquisita presso la FIMAA Milano.

Infatti, fra tale documentazione vi è un modulo precompilato, nel quale è riportato il *“Codice di autodisciplina per gli agenti d’affari in mediazione aderenti alla FIMAA”*, che la parte, nella memoria del 4 febbraio 2004, ha affermato essere rimasto in vigore fino al mese di settembre 2001; il modulo deve essere firmato dall’agente immobiliare (si ritiene al momento dell’adesione) e inviato al Collegio Agenti Affari in Mediazione di Milano e provincia. Come detto, nella parte centrale di tale modulo è riportato il Codice di autodisciplina e, in particolare, dieci articoli che gli operatori immobiliari devono rispettare nello svolgimento della propria attività. Di questi, l’articolo 4 dispone che gli agenti immobiliari devono *“Attenersi unicamente alle tariffe deliberate dalla associazione di appartenenza, che devono essere esposte”* (doc. 124). Nella parte finale del modulo, vi è l’indicazione: *“Con la presente confermo il mio impegno: 1) a rispettare il sopra riportato Codice Deontologico in ogni sua parte; [...] 4) a rispettare tutte le norme statutarie, nonché le direttive sia attuali che future emanate dalla Presidenza, dal Consiglio Direttivo e dall’Assemblea”*. Seguono gli spazi bianchi per la firma dell’aderente e la data.

65. Successivamente, dal settembre 2001 in poi, il Collegio di Milano ha adottato il *“Codice di Autodisciplina FIMAA Milano”* (che ha sostituito il precedente *“Codice di autodisciplina per gli agenti d’affari in mediazione aderenti alla FIMAA”*), il quale dispone all’articolo 7, lettera a), che l’agente immobiliare associato deve *“rispettare quanto stabilito dalla FIMAA Milano e dagli Usi e Consuetudini locali”*.

66. Dalla documentazione acquisita agli atti, risulta come le associazioni territoriali aderenti alla FIMAA Italia fossero senz’altro attente alla conformità delle politiche commerciali degli associati alle indicazioni fornite in materia di tariffe. Infatti, dal verbale di una riunione della *“Commissione vertenze”* del dicembre 1997, che si occupa dei ricorsi effettuati da clienti nei confronti di associati, risulta che *“[...] La Commissione ha ribadito alla ricorrente che l’entità della provvigione è in linea con le consuetudini del mercato e le tariffe indicate dal collegio stesso”* (doc. 142).

Con riguardo, poi, alle tariffe indicate dal collegio, nella memoria del 4 febbraio 2004 la parte ha affermato che vi era una consolidata prassi del *“Collegio milanese di richiamare la raccolta usi quale tariffa professionale e di chiedere agli associati che la provvigione non superasse detti usi”*.

67. In una lettera del 20 novembre 2000 del segretario del Collegio di Milano (B. Zanolini) ad un associato si legge che *“[...] la Commissione Probitari la invita a sospendere [...] ogni forma promozionale [...] che prometta prestazioni professionali a titolo gratuito, iniziativa che è già stata intrapresa nei confronti di altri Collegi. Quanto sopra in rispetto di quanto previsto dal codice deontologico e dallo statuto del CAAM/FIMAA Milano”* (doc. 139).

²⁴ [Con lettera del 18 novembre 2003, di risposta ad una richiesta di informazioni della Direzione, il presidente di FIMAA afferma di essere “[nel]l’impossibilità oggettiva di comunicare la data esatta di entrata in vigore del precedente Codice deontologico, confermandoVi che sicuramente potrà ritenersi anteriore al 1991 ... ma con molta probabilità anche più remota”. Tale data può “... essere collocata in un periodo antecedente il 1989 ...”]

In una lettera del 10 febbraio 2000 del Presidente FIMAA al Presidente del Collegio dei Probiviri, si afferma che “*mi sto attivando personalmente (anche se con poche speranze) per il ‘Caso [...]’*. Allegata vi è la lettera, di pari data, del Presidente all’associato [...] che recita: “[...] *la tua pubblicità mette in grave imbarazzo i Colleghi che [...] chiedono la provvigione da entrambe le parti. Premesso che non contesto il tuo comportamento in quanto, in seguito alle norme antitrust, non sei tenuto a rispettare le tariffe codificate e suggerite dal Collegio, tuttavia sotto il profilo etico il tuo comportamento è imbarazzante in quanto induce la clientela a chiedere l’abbuono della provvigione anche a chi non usa lo stratagemma del doppio addebito al venditore*” (doc. 127).

b) Il codice deontologico nella versione attualmente vigente

68. Nel corso delle ispezioni è emerso che l’Assemblea generale di FIMAA Italia, in data 15 giugno 2002, ha approvato una nuova versione del codice deontologico, che ha sostituito la precedente (doc. 116). In tale versione, il riferimento ai tariffari associativi è stato sostituito con un esplicito rinvio agli usi e consuetudini locali.

Infatti, l’attuale previsione stabilisce che “Il Mediatore Associato deve sempre agire nel rispetto di quanto stabilito dal presente Codice Deontologico, dagli Usi e Consuetudini locali [...] e dei principi sottesi al contenuto della modulistica FIMAA, soprattutto in materia di durata degli incarichi, misura e modalità di pagamento delle provvigioni e della penale [...]” (articolo 5, lettera a).

In altri termini, come nei codici deontologici di FIAIP e ANAMA, si è inserito anche nel nuovo codice FIMAA Italia un richiamo diretto agli usi e consuetudini locali.

69. Anche in questo caso, la documentazione acquisita presso FIMAA Milano può essere esemplificativa delle modalità di attuazione delle linee guida contenute nel codice deontologico della federazione. In particolare, fra la documentazione acquisita risulta un *file* con il logo dell’associazione, che risale al mese di ottobre 2002, denominato “*Tariffari Professionali*” che riporta, nella parte superiore, le “*Tariffe professionali*” e, nella parte inferiore, le “*Norme di comportamento*” (docc. 126, 127, 128) ²⁵.

Le tariffe indicate nel *file* e nelle relative stampe sono tratte dalla Raccolta Provinciale USI CCIAA Milano, rispettando così in modo puntuale le indicazioni fornite dalle linee guida dettate a livello nazionale attraverso il nuovo codice deontologico. Le “*Norme di comportamento*” sono tratte dal citato “*Codice di Autodisciplina FIMAA Milano*” approvato nel settembre 2001 e riportano le “*Norme di comportamento tra mediatore e cliente*” e, in particolare, l’articolo 7, lettera a), il quale, come descritto in precedenza, impone l’obbligo del rispetto degli usi locali.

70. Nella nuova versione del codice deontologico di FIMAA Italia sono state aggiunte, fra l’altro, le seguenti disposizioni:

- “E’ vietata l’utilizzazione di mezzi che possano creare equivoci e confusione sul mercato, generando interferenza con Colleghi (es.: accettazione di incarico in presenza, consapevole, di incarico ancora in vigore già conferito ad altro collega)” (articolo 4, lettera d), in tal modo introducendo un vincolo di non concorrenza tra associati analogo a quello previsto nei codici deontologici di FIAIP e di ANAMA.

- “[...] il Mediatore Associato deve astenersi dal pubblicizzare prestazioni professionali a titolo gratuito [...]” (articolo 4, lettera h).

71. Come già detto, le regole di comportamento contenute nella nuova versione del codice sono vincolanti per tutti gli associati a FIMAA Italia e “*l’assoggettamento del mediatore Associato al presente Codice avviene per effetto dell’iscrizione alle singole associazioni provinciali*” (articolo 1, lettera b). Il mancato rispetto delle disposizioni del codice comporta l’irrogazione di sanzioni che possono arrivare fino all’espulsione dalla federazione (articolo 7). Peraltro, il mediatore associato deve garantire ai clienti e alla FIMAA di avere informato i propri dipendenti e/o collaboratori sul contenuto del codice deontologico e si assume la responsabilità di eventuali violazioni dello stesso codice effettuate dai dipendenti e/o collaboratori nello svolgimento dell’attività di mediazione (articolo 6).

²⁵ [Tale file è stato estratto dalla directory: “Documenti Word” esistente sul computer del responsabile della sede di Milano, sottodirectory: “Codice di Autodisciplina”, file: “tariffe e norme di comportamento – locazione.doc.”]

V. IL MERCATO RILEVANTE

5.1 Il mercato del prodotto

72. Ai fini della valutazione delle fattispecie oggetto del presente procedimento, il mercato del prodotto è costituito dai servizi offerti dagli intermediari immobiliari sia ai proprietari di immobili che intendono vendere o locare gli stessi, sia agli acquirenti e conduttori²⁶.

73. Come detto, secondo la definizione codicistica l'attività di intermediazione immobiliare consiste nel favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di immobili. Tuttavia, è ancora ampio il dibattito sulle modalità di svolgimento di tale attività e, in particolare, sui servizi che un mediatore dovrebbe rendere (audizioni dei principali operatori del settore).

Si deve peraltro considerare che, per la maggior parte dei consumatori, l'acquisto o la vendita di un immobile costituisce un evento significativo, che si verifica solo occasionalmente: questi hanno necessariamente una conoscenza molto limitata dei fattori che devono essere considerati per effettuare efficientemente tale tipologia di transazione, nonché delle vigenti normative che regolano la compravendita e la locazione di immobili. Pertanto, se decidono di rivolgersi ad un intermediario immobiliare, essi richiedono un servizio di informazione²⁷ sul mercato degli immobili (ad esempio, su come il mercato valuta le diverse caratteristiche degli immobili, di quali sono gli immobili in vendita, ecc.) e una serie di servizi di assistenza nelle varie fasi preliminari e successive alla transazione. Per usufruire di tali servizi i consumatori pagano un costo che, come si vedrà di seguito, è in genere espresso in percentuale sul valore dell'immobile e non è quindi correlato al costo del servizio reso.

74. Date le incompatibilità previste dalla legge settoriale, si può ritenere che gli intermediari immobiliari costituiscano un mercato distinto da altre tipologie di soggetti che si occupano di mediazione immobiliare, quali liberi professionisti che operano solo occasionalmente su tale mercato²⁸ o costruttori di immobili, ecc..

75. Con specifico riferimento all'offerta di servizi di intermediazione immobiliare, essa è caratterizzata dalla presenza di una pluralità di operatori di diverse dimensioni, che vanno dalle agenzie individuali operanti solo a livello locale alle grandi imprese di intermediazione operanti sull'intero territorio nazionale. Queste ultime sono, comunque, organizzate con sedi provinciali, attraverso le quali si rivolgono agli acquirenti secondo un criterio di prossimità.

La modalità più utilizzata dalle grandi organizzazioni di intermediazione per strutturare la propria rete di agenzie locali è il contratto di *franchising*.

76. In generale, il mercato presenta un basso livello di concentrazione. Ciò è dovuto alla circostanza che non vi sono elevate barriere di tipo giuridico o economico per l'accesso all'attività di agente immobiliare, che può essere esercitata, in modo continuativo o occasionale, a seguito dell'iscrizione al ruolo degli agenti di affari in mediazione tenuto dalle Camere di Commercio²⁹. Per svolgere tale attività, inoltre, non sono richiesti investimenti onerosi, né particolari tecnologie; il principale punto di forza è la capacità del personale di sviluppare un volume d'affari idoneo e ciò dipende dalla conoscenza del mercato e dalla possibilità di utilizzare efficacemente lo strumento pubblicitario. In particolare, i fattori di successo ritenuti premianti, specialmente nella vendita di immobili ad uso residenziale, sono il presidio territoriale, ovvero sia la disponibilità di punti vendita diffusi sul territorio, sia la disponibilità di personale in grado di raccogliere consensi, la credibilità verso la domanda potenziale e quindi la capacità di ottenere un numero significativo di mandati (audizioni dei principali operatori del settore).

77. Sotto il profilo della domanda dei servizi di intermediazione immobiliare, essa è rappresentata prevalentemente dalle famiglie (audizioni dei principali operatori del settore).

La domanda presenta una bassa elasticità al prezzo. Al riguardo, giova rilevare che il compenso per i servizi di intermediazione rappresenta una frazione limitata del prezzo totale di vendita degli immobili. I consumatori che

²⁶ [Cfr. tra gli altri provv. n. 7846 del 16 dicembre 1999, caso C3775 Omega/Mediacasa.]

²⁷ [Al riguardo, in uno articolo relativo al mercato dei servizi di intermediazione immobiliare della California, gli intermediari immobiliari sono stati definiti come "intermediari dell'informazione". Vedi: Bruce M. Owen, *Kickbacks, Specialization, Price Fixing and Efficiency in Residential Real Estate Markets*, *Stanford Law Review*, Aprile 1977, p. 935.]

²⁸ [Al riguardo, si deve considerare che la stessa legge n. 39/89 (modificata dalla legge 5 marzo 2001, n. 57) prevede una serie di incompatibilità fra l'attività di mediazione immobiliare e lo svolgimento di altre professioni. In particolare, l'art. 5, comma 3, lettera b) dispone che l'esercizio di tale attività è incompatibile "con l'esercizio di attività imprenditoriali e professionali, escluse quelle di mediazione comunque esercitate".]

²⁹ [Come descritto in precedenza, non sono richiesti requisiti specifici o particolarmente elevati per l'iscrizione al ruolo. Ciò è stato confermato nel corso delle audizioni agli operatori del settore.]

intendano effettuare una transazione immobiliare, pertanto, non sono tanto sensibili a piccole variazioni del prezzo di tali servizi nell'eventuale scelta di una figura di intermediario³⁰. Inoltre, poiché per la maggior parte dei consumatori l'acquisto/vendita di un immobile rappresenta un evento raro, essi hanno una conoscenza limitata non solo del mercato degli immobili ma anche del mercato degli intermediari immobiliari e dei fattori da considerare nella scelta dell'intermediario cui affidarsi. D'altra parte, il tempo è un fattore essenziale nella maggior parte delle transazioni ed è improbabile che l'acquirente/venditore di un immobile decida di dedicarlo alla ricerca dei migliori prezzi praticati dagli intermediari immobiliari anziché alla ricerca dei migliori prezzi di acquisto/vendita di un immobile³¹.

78. Dalle informazioni acquisite nel corso del procedimento, risulta che le motivazioni sottostanti alla scelta dei consumatori di ricorrere ad un servizio di intermediazione immobiliare sono molteplici e confermano l'esistenza di una bassa elasticità della domanda al prezzo (audizioni dei principali operatori del settore). I fattori considerati importanti in tale scelta sono, in ordine: la fiducia nell'intermediario, il tempo risparmiato, la conoscenza del mercato e l'esperienza dell'intermediario³². Il costo del servizio non è tra i fattori più rilevanti³³.

5.2 Il mercato geografico

79. Sotto il profilo geografico, l'estensione del mercato, in ragione delle caratteristiche della domanda e dell'offerta, appare limitata all'ambito locale, corrispondente tendenzialmente ad un territorio non più esteso della provincia. Si tratta, infatti, di servizi che la clientela tende a richiedere all'interno di un ambito territoriale prossimo a quello di attività, o a quello di residenza, dato il carattere fiduciario comune che deve necessariamente esistere con l'agente immobiliare cui affidare un incarico di compra/vendita o di locazione di un immobile, nonché per ragioni di comodità e praticità connesse alla vicinanza dell'impresa di mediazione. Vi è, inoltre, una specializzazione locale dell'attività delle agenzie immobiliari poiché queste possono acquisire più velocemente le informazioni sul mercato, e in particolare sugli immobili in vendita o in locazione, soltanto essendo presenti a livello locale.

80. Tuttavia, occorre considerare che i codici deontologici oggetto del presente procedimento sono stati deliberati e adottati dalle associazioni nazionali degli agenti immobiliari; essi forniscono orientamenti di carattere generale tendenti a omogeneizzare i comportamenti degli agenti immobiliari presenti sull'intero territorio nazionale. Pertanto, la valutazione concorrenziale dei predetti codici deontologici può essere effettuata con riguardo ad una pluralità di mercati provinciali corrispondenti all'intero territorio nazionale.

³⁰ *[La domanda per i servizi di intermediazione immobiliare è stata definita tecnicamente come domanda "derivata", in quanto dipende dall'andamento della domanda di immobili. Benché le vendite di immobili non sono completamente indipendenti dai prezzi dei servizi di intermediazione, è improbabile che variazioni dei prezzi di questi ultimi possano influenzare le vendite di immobili in quanto il loro valore complessivo incide poco sul costo totale degli immobili. Vedi Bruce M. Owen, Kickbacks, Specialization, Price Fixing and Efficiency in Residential Real Estate Markets, citato.]*

³¹ *[Nel citato articolo di Bruce M. Owen, relativo al mercato dei servizi di intermediazione immobiliare della California, è stato sostenuto che si tratta di un mercato caratterizzato da concorrenza monopolistica; infatti, sono presenti un numero elevato di concorrenti che offrono servizi non perfettamente uguali anche se strettamente sostituiti. Ciò in ragione della circostanza che i diversi operatori presenti sul mercato offrono immobili che, pur rispondendo alle esigenze abitative della domanda, presentano caratteristiche tali da renderli diversi per i vari acquirenti. Vedi: Bruce M. Owen, Kickbacks, Specialization, Price Fixing and Efficiency in Residential Real Estate Markets, citato, p. 945.]*

³² *[Ciò è confermato dai risultati ottenuti nell'indagine svolta per la provincia di Milano. Vedi: Progetto Domus, Bocconi Jeme, agli atti del procedimento, pp. 100 e segg.. Come detto, tale ricerca è focalizzata sulla provincia di Milano ed è stata attuata inviando dei questionari ad un campione di consumatori rappresentativo di tale provincia. Tuttavia, come affermato dagli autori del progetto, molte riflessioni tratte da tale ricerca "per la loro natura sono generalizzabili e sembrano valide anche per la totalità del mercato nazionale", p. 87.]*

³³ *[Nel citato Progetto Domus vengono approfondite anche le motivazioni che spingono i consumatori a rivolgersi ad un determinato intermediario. Tra tutte, le tre principali sono: la volontà di acquistare un immobile su cui l'agenzia detiene l'esclusiva, l'efficienza nella ricerca dell'immobile e la volontà di acquistare un determinato servizio. Il costo del servizio viene percepito dai consumatori, in modo diverso a secondo della motivazione per la quale si sono rivolti all'intermediario. Chi ricorre all'intermediario per la prima motivazione è, spesso, insoddisfatto dal costo del servizio che reputa troppo elevato in relazione ai servizi offerti. In definitiva, secondo quanto precisato nello studio, il fatto che le motivazioni che spingono a rivolgersi ad un intermediario cambiano da un consumatore all'altro e la circostanza che i servizi offerti dalle agenzie immobiliari siano, invece, percepiti come standard è il principale motivo di insoddisfazione per i consumatori. L'insoddisfazione viene spiegata dalla non rispondenza tra ciò che i consumatori chiedono e ciò che ottengono dagli intermediari e per cui pagano.]*

5.3 Le caratteristiche del mercato in Italia

81. Secondo i dati del Ministero degli Interni, nel 2002 sono stati sottoscritti circa 1,84 milioni di contratti di locazione e di compravendita, con un aumento medio annuo di oltre il 4% negli ultimi cinque anni³⁴. Di questi, circa il 39% sono contratti di compravendita e circa il 61% sono contratti di locazione.

82. Del totale delle transazioni immobiliari ad uso abitativo, circa il 69% avviene grazie all'intermediazione di soggetti terzi e circa il 56% tramite agenzie immobiliari³⁵. Queste ultime rappresentano, quindi, circa l'81% degli intermediari immobiliari. Risultano marginali gli altri canali di intermediazione. In particolare, i liberi professionisti rappresentano circa il 3% del mercato dell'intermediato, mentre la parte restante è costituita da costruttori di immobili e da intermediazione non professionale³⁶.

Nel mercato sono presenti 43 imprese con un fatturato superiore a 2 milioni di euro e circa 25.000 microimprese (che fatturano meno di 2 milioni di euro). Vi è una sola impresa con fatturato superiore a 50 milioni di euro³⁷.

Secondo i dati delle Camere di Commercio, complessivamente gli agenti immobiliari iscritti al ruolo sono circa 70.000³⁸.

83. In termini di valore, nel 2002 il mercato dell'intermediazione immobiliare ha registrato un fatturato di circa 4.000 milioni di euro, con una crescita dell'8,6% rispetto all'anno precedente (Tab. 1). Il 55% del valore totale del mercato è rappresentato dalle commissioni dovute per compravendite e il restante 45% da quelle dovute per locazioni.

Tab. 1 – Andamento dell'attività dal 2000 al 2002

	2000	2001	2002	Var. % 2002/2001
Mercato totale:	3.376	3.692	4.010	8,6
- locazioni	1.591	1.687	1.804	6,9
- compravendite	1.855	2.005	2.206	10,0

Fonte : Databank, Il mercato dell'intermediazione, novembre 2003.

L'andamento del mercato dell'intermediazione immobiliare è stato favorito dalla dinamicità del mercato immobiliare. Negli anni recenti si è, infatti, assistito ad un incremento delle quotazioni degli immobili accompagnato da una maggiore produzione edilizia sia per il recupero che per la manutenzione di immobili³⁹. Anche i prezzi degli immobili, nello stesso periodo di tempo, hanno registrato tassi di crescita elevati⁴⁰.

5.4 I compensi per i servizi di intermediazione

84. In tema di compensi per i servizi di intermediazione, il codice civile prevede che il mediatore abbia diritto alla provvigione da ciascuna delle parti, quando la transazione avviene per effetto della sua attività (articolo 1754). Nulla dice sulle modalità con cui il compenso debba essere richiesto⁴¹. Neppure la legge settoriale dispone al riguardo⁴².

³⁴ [Ministero degli Interni, *Statistiche sui contratti di locazione e di compravendita di immobili ad uso abitativo in Italia, anni 1985-2002*, Luglio 2003.]

³⁵ [“Progetto Domus”, Bocconi Jeme, *agli atti del procedimento*, p. 16. Secondo tale indagine le transazioni di immobili residenziali rappresentano circa il 92% del mercato immobiliare globale. Si rileva che tale indagine è focalizzata sulla provincia di Milano ma alcuni dati sono presi da statistiche ufficiali e rappresentano la realtà nazionale.]

³⁶ [Le percentuali riportate sono sostanzialmente confermate dalla citata indagine svolta da Tecnoborsa su un campione di famiglie rappresentative della realtà nazionale che hanno effettuato (o tentato di effettuare) una transazione immobiliare negli ultimi tre anni. Il 71,5% di coloro che hanno acquistato una casa ha fatto ricorso ad una figura propria o impropria di intermediario immobiliare, mentre la percentuale di chi ha venduto tramite intermediario è del 70%. La percentuale di chi ritiene di rivolgersi ad un intermediario, tra coloro che hanno intenzione di effettuare una transazione in futuro, arriva al 91% degli intervistati. Sempre secondo tale indagine, oltre il 50% delle famiglie ha fatto ricorso alle agenzie immobiliari, circa il 6% a liberi professionisti e circa il 35% a amici e conoscenti (a cura dell'ONMI, Alice Ciani e Umberta P. Fanoni, *L'Indagine Tecnoborsa 2002: le Famiglie Italiane e il Mercato Immobiliare, Quaderni di Economia Immobiliare, n.0, Anno 1, Gen-Giu. 2003, pp. 51 e 52).*]

³⁷ [Prometeia, *Agenzia Immobiliari*, 2003.]

³⁸ [Databank, *Il mercato dell'intermediazione*, novembre 2003.]

³⁹ [Databank, *citato*.]

⁴⁰ [Nomisma, *Osservatorio sul mercato immobiliare*, marzo 2003, anno XVI.]

⁴¹ [In realtà, alcune sentenze della Corte di Cassazione affermano che pur essendo obbligati, di regola, tutti i contraenti a corrispondere al mediatore la provvigione, non è vietato stabilire di porla a carico di uno solo dei contraenti (Cass. 10.9.1980 n.

85. Tuttavia, come risulta dalla documentazione agli atti del procedimento e, in particolare, dalle rilevazioni degli usi e consuetudini delle Camere di Commercio di tutte le province italiane, è prassi del settore praticare tariffe, per i diversi servizi di intermediazione immobiliari, in forma percentuale (tab. 3). Anche secondo quanto affermato dalle parti nelle audizioni, benché non vi siano obblighi per gli agenti immobiliari a richiedere un compenso in percentuale, tale modalità di pagamento dei servizi di intermediazione immobiliare appare la più diffusa.

Tab. 3 - Riepilogo degli usi e consuetudini camerale

REGIONE:	USI PER LA COMPRAVENDITA DI IMMOBILI URBANI
Lombardia	2% sul prezzo di vendita per ciascuna parte, nelle province di Mantova, Brescia e Varese; 3% sul prezzo di vendita per ciascuna parte, nelle provincie di Bergamo e Pavia; percentuale differenziata in funzione del prezzo di vendita nelle provincie di Cremona, Como e Milano
Piemonte	2-3% sul prezzo di vendita per ciascuna parte, in quasi tutte le provincie
Valle d'Aosta	1% sul prezzo di vendita per l'acquirente e 2% per il venditore
Liguria	2-3% sul prezzo di vendita per ciascuna parte, in quasi tutte le provincie
Trentino Alto Adige	2% sul prezzo di vendita per ciascuna parte
Friuli Venezia Giulia	2% sul prezzo di vendita per ciascuna parte, nelle provincie di Udine e Pordenone; 3% sul prezzo di vendita per ciascuna parte, nella provincia di Trieste percentuale differenziata in funzione del prezzo di vendita nella provincia di Gorizia
Veneto	2% sul prezzo di vendita per ciascuna parte, in quasi tutte le provincie 2% sul prezzo di vendita per ciascuna parte, in quasi tutte le provincie; percentuale più bassa per l'acquirente nelle provincie di Modena e Piacenza;
Emilia Romagna	percentuale differenziata in funzione del prezzo di vendita nella provincia di Parma
Toscana	2% sul prezzo di vendita per ciascuna parte, in quasi tutte le provincie
Marche	2% sul prezzo di vendita per ciascuna parte, in quasi tutte le provincie
Lazio	2% sul prezzo di vendita per ciascuna parte, in quasi tutte le provincie; 3% sul prezzo di vendita per ciascuna parte, nella provincia di Latina percentuale differenziata in funzione del prezzo di vendita nelle provincie di Rieti e Frosinone
Umbria	n. d.
Abruzzo	2,5-3% sul prezzo di vendita per ciascuna parte
Molise	1% sul prezzo di vendita per ciascuna parte
Basilicata	1-2% sul prezzo di vendita per ciascuna parte
Campania	1,5-2% sul prezzo di vendita per ciascuna parte, in quasi tutte le provincie percentuale differenziata in funzione del prezzo di vendita nella provincia di Salerno
Puglia	2-3% sul prezzo di vendita per ciascuna parte, in quasi tutte le provincie
Calabria	percentuale differenziata in funzione del prezzo di vendita in quasi tutte le provincie
Sicilia	2-3% sul prezzo di vendita per ciascuna parte, in quasi tutte le provincie
Sardegna	2-3% sul prezzo di vendita per ciascuna parte

Fonte: elaborazione su dati prodotti dalle Camere di Commercio.

86. Nella maggior parte delle provincie italiane, nel caso di compravendita di immobili per uso residenziale viene indicata un'unica percentuale – che complessivamente è del 4-6% in quasi tutte le provincie - indipendentemente dal valore dell'immobile. Solo in alcune provincie la percentuale varia in funzione inversa al valore dell'immobile.

Tale situazione si verifica anche nel caso di compravendita di immobili per usi commerciali o altro.

87. Peraltro, nella stessa modulistica predisposta dalle tre associazioni e depositata presso tutte le Camere di Commercio, copia della quale è agli atti del presente procedimento, vengono fornite indicazioni sulla modalità con cui possono essere richiesti i compensi per i servizi di mediazione. In particolare, nei moduli pre-stampati relativi agli incarichi di vendita (acquisto) della FIMAA e della FIAIP, alla voce relativa al “compenso di mediazione”, è riportata la dicitura “provvigione del ____% (_____per cento) + IVA del prezzo di vendita (del prezzo di acquisto)”. Nel

5221; Cass. 12.12.1975 n. 4086; Cass. 8.2.1966 n. 408). “La disposizione contenuta nel comma 1 dell'art. 1755 cc, secondo cui il mediatore ha diritto alla provvigione da ciascuna delle parti se l'affare è concluso per l'effetto del suo intervento, ha carattere dispositivo, di guisa che non viene meno la configurabilità del rapporto di mediazione ove il compenso per l'attività svolta dal mediatore risulta totalmente a carico di una delle parti” (Cass. 21.9. 1988 n. 5163).]

⁴² [L'articolo 6, comma 1, della legge n. 39/89 dispone che “Hanno diritto alla provvigione soltanto coloro che sono iscritti al ruolo” e il comma 2 che “La misura delle provvigioni e la proporzione in cui questa deve gravare su ciascuna delle parti, in mancanza di patto, sono determinate dalle giunte camerale, sentito il parere della Commissione provinciale di cui all'art. 7 e tenendo conto degli usi locali”.]

caso di ANAMA, è indicato “[...] un compenso comprensivo di IVA pari a LIRE _____ e pari al _____% del prezzo effettivo della compravendita [...]”. Analoghe indicazioni vengono fornite nella modulistica relativa agli incarichi di locazione.

88. E’ di rilievo sottolineare che l’esistenza di tariffe in forma percentuale determina compensi a favore degli operatori del mercato che non sono correlati ai costi di offerta dei servizi di intermediazione. Infatti, data tale modalità di calcolo, l’entità del compenso degli agenti immobiliari varia nel tempo al variare del prezzo degli immobili, indipendentemente dalla qualità e dalla quantità dei servizi offerti. Ciò ha come conseguenza che, in periodi di prezzi crescenti degli immobili come quello attuale, i compensi di fatto aumentano, a parità di servizi offerti.

IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI

1. FIAIP

89. Con riguardo al riferimento, contenuto nel codice deontologico, agli usi e consuetudini delle Camere di Commercio come compenso minimo, la FIAIP ha affermato, nel corso dell’audizione, che lo stesso è stato introdotto negli anni Novanta e che *“per gli associati della FIAIP il riferimento agli usi e consuetudini contenuto nel codice deontologico è un importante parametro di riferimento”* (audizione del 29 settembre 2003).

90. Nella memoria pervenuta in data 17 novembre 2003, la parte ha sostenuto che *“il codice deontologico deve essere necessariamente interpretato nel senso che, in mancanza di una libera negoziazione tra le parti, la provvigione vada calcolata e liquidata dal mediatore tenuto conto degli usi locali”*, in analogia a quanto disposto dall’articolo 6 della legge n. 39/89. In altri termini, l’articolo 23 del codice deontologico *“ricopre una funzione sussidiaria rispetto alla libera contrattazione, e tale sussidiarietà non può essere che declinata in modo conforme alla legge”*.

Il riferimento agli usi e consuetudini ha, inoltre, *“una finalità di tutela delle agenzie immobiliari. Infatti, negli accertamenti fiscali effettuati dalla Guardia di Finanza alle agenzie immobiliari, il fatturato minimo presunto ai fini del calcolo dell’imposta viene stimato moltiplicando il numero di incarichi della singola agenzia con le percentuali rilevate dalle Camere di Commercio”* (memoria del 17 novembre 2003 e audizione del 29 settembre 2003).

91. Quanto all’articolo 18 del codice deontologico, nella memoria la parte sottolinea che *“il divieto di concorrere con un altro associato già investito dell’incarico [...] rientra nel novero di quelle norme deontologiche che contraddistinguono e regolano la vita comportamentale di ogni associazione. Senza tali norme verrebbe meno il fine associativo e tra gli associati mancherebbero la tutela e la protezione che gli agenti immobiliari cercano nell’associazione medesima. E’ chiaro che disciplinare i rapporti tra gli associati, non vuol dire limitare la concorrenza nel mercato”*.

In ogni caso FIAIP non obbliga gli associati a stipulare contratti di esclusiva e nella modulistica associativa è espressamente prevista la possibilità per il cliente di scegliere se affidare l’incarico in esclusiva o meno.

92. Nel corso dell’audizione la parte ha affermato che le disposizioni dei codici non produrrebbero effetti significativi sul mercato rilevante. Ciò in quanto gli iscritti all’associazione sono 8.000, di cui 1.500 sono mediatori del credito. Da dati forniti dalle Camere di Commercio risulta che in Italia vi sono circa 77.000 iscritti al ruolo degli agenti di affari in mediazione. Peraltro, risultano iscritti alle associazioni di categoria circa 20.000 operatori. Pertanto, le agenzie iscritte alle associazioni, e in particolare alla FIAIP, rappresentano una minoranza del mercato rispetto alla totalità degli agenti immobiliari e dei soggetti che svolgono attività di intermediazione. Ciò è stato sostenuto anche nella memoria presentata dalla FIAIP in data 5 febbraio 2004.

93. Anche le statistiche sul valore dell’intermediato confermerebbero, secondo la parte, che gli iscritti alle associazioni rappresentano una minoranza del mercato. In particolare, dalle statistiche pubblicate dal Ministero degli Interni risulta che nel 2002 sono stati intermediati immobili per un valore complessivo di 44 milioni di euro. Sulle base di stime della parte, di questo ammontare circa 1,9 milioni di euro sono stati intermediati dagli iscritti alla FIAIP, 2,1 milioni di euro da iscritti alle altre due associazioni, 14 milioni di euro da agenzie non iscritte ad alcuna associazione e 26 milioni di euro da altri soggetti non iscritti al ruolo dei mediatori.

2. ANAMA

94. La parte afferma che il rinvio contenuto nel codice deontologico agli usi e consuetudini delle Camere di Commercio e il patto di non concorrenza *“sono nati in un diverso periodo storico, ossia nel 1992 quando nacque l’associazione ma, di fatto, oggi le leggi del mercato le hanno rese entrambe non operative. [...] l’operatività di entrambe le previsioni di cui si parla è praticamente nulla, in quanto l’ANAMA non ha strumenti per verificarne il rispetto”* (audizione del 25 settembre 2003). In particolare, l’associazione sostiene che attualmente *“gli agenti immobiliari applicano tariffe anche*

dello 0%”. Secondo ANAMA, oggi la percentuale di compenso ha una valenza diversa da quella che aveva anni fa. Ad esempio, i costruttori in genere non pagano alcuna percentuale ai mediatori quando danno l’incarico di vendere i vari immobili. La stessa attività del mediatore è cambiata in quanto questo propone una serie di servizi ulteriori rispetto alla semplice mediazione che prima non proponeva; si pensi ai mutui per l’acquisto delle case.

95. Nella memoria pervenuta in data 4 febbraio 2004 ANAMA sostiene poi che la previsione in tema di tariffe si configura come una linea guida da interpretare alla luce delle prescrizioni dell’intero codice deontologico, il cui scopo è quello di fornire una serie di precetti finalizzati a favorire un più alto livello di qualità dei servizi di intermediazione. In particolare, il rinvio agli usi e consuetudini si configura come un rinvio alla prassi del mercato; infatti, a prescindere dalle indicazioni dell’ANAMA sia il mediatore che opera in una provincia, sia i potenziali clienti conoscono gli usi vigenti in tale provincia in tema di mediazione immobiliare e li considerano come parametri di riferimento. In altri termini, il mediatore sa che gli altri operatori del mercato presumibilmente chiederanno la percentuale prevista dagli usi che è poi quella che il cliente è disposto a pagare. Secondo la parte, attribuire alla clausola in questione del codice deontologico di ANAMA una valenza di suggerimento del prezzo di un servizio significa non voler riconoscere la portata ed il valore delle consuetudini, che sono, tra l’altro, in qualche modo ritenute obbligatorie dagli operatori del mercato.

96. Sempre nella memoria del 4 febbraio 2004 la parte afferma che il codice deontologico è stato diffuso presso gli associati solo ed esclusivamente attraverso il sito Internet dell’associazione. Secondo ANAMA, rispetto al codice associativo, hanno di gran lunga maggiore diffusione gli usi della provincia, i quali, come detto, vengono da tutti considerati dei parametri di riferimento.

97. ANAMA sostiene, peraltro, che la richiesta di adesione all’associazione non contempla alcun obbligo di rispetto del codice deontologico associativo. Pertanto vi è una sostanziale incoercibilità degli obblighi che derivano dalle indicazioni contenute nel predetto codice. Infatti, non sono mai stati sanzionati comportamenti degli associati vietati dal codice, né sono stati predisposti meccanismi di sorveglianza o di monitoraggio delle condotte degli associati. Al riguardo, la parte sostiene che non risultano agli atti del procedimento verbali di riunioni che riguardino sanzioni nei confronti di associati per il mancato rispetto delle prescrizioni del codice deontologico.

98. La parte ritiene irrilevante la circostanza che la modulistica associativa contenga una clausola che prevede l’obbligo al rispetto del codice deontologico. Ciò in quanto tale clausola non crea un obbligo del mediatore associato nei confronti dell’ANAMA, ma al più nei confronti del cliente. Infatti, è solo il cliente che può far valere il rispetto del contratto concluso con l’incarico di mediazione e che può far valere anche il mancato rispetto di quanto previsto dal codice deontologico.

99. In merito al divieto di accettare incarichi da parte di agenzie immobiliari associate, laddove il cliente abbia dato il proprio mandato ad un’altra impresa associata, la parte afferma che tale clausola fu inserita ritenendo che il comportamento indicato attenesse alla correttezza professionale (audizione del 25 settembre 2003). Nella memoria del 4 febbraio 2004, ANAMA ha puntualizzato che tale clausola non può essere interpretata come patto di non concorrenza, in quanto la finalità e lo scopo è di evitare che la condotta di un operatore finisca per annullare l’impegno profuso da un altro operatore nell’adempimento dell’incarico conferito. E’ noto, infatti, che la remunerazione dell’intermediario avviene solo al momento della conclusione dell’affare; peraltro, se l’affare non si conclude, il tempo e le risorse utilizzate dal mediatore incaricato rimangono privi di compenso. Nella memoria si afferma che con l’indicata clausola si è ritenuto di tutelare il lavoro dell’intermediario in quanto *“l’assunzione del mandato da parte di un intermediario, in pendenza di incarico conferito ad altro intermediario e da questi non ancora esaurito, poteva essere foriera di ingiusto pregiudizio nei confronti di quest’ultimo”*.

100. Riguardo a quanto sostenuto nella lettera delle risultanze istruttorie in merito al fatto che in alcune Commissioni Ruolo l’attività di vigilanza sarebbe stata svolta prendendo a riferimento le norme del codice deontologici delle associazioni, ANAMA rileva di non avere mai inviato il proprio codice deontologico alle Camere di Commercio.

3. FIMAA Italia

101. I rappresentanti di FIMAA Italia, nella memoria pervenuta in data 4 febbraio 2004, nell’audizione del 3 ottobre 2003 e nell’audizione finale del 10 febbraio 2004, hanno affermato, relativamente al codice deontologico diffuso sul sito Internet della FIMAA Italia, *“di non essere stati a conoscenza dei contenuti del sito Internet della FIMAA Italia e, pertanto, neanche della circostanza che nello stesso fosse rinvenibile lo statuto o il [vecchio] codice deontologico della FIMAA Italia”* ben oltre l’approvazione del nuovo codice avvenuta da parte dell’assemblea nazionale nel giugno 2002. Ciò premesso, le deliberazioni di FIMAA Italia costituiscono esclusivamente delle linee di indirizzo generale delle

politiche comuni da adottare sul territorio; le associazioni territoriali godono, infatti, di una grande autonomia (audizione finale del 10 febbraio 2004).

102. La parte ha affermato di non aver mai elaborato o diffuso tariffari nazionali. Anzi, sono agli atti del procedimento due *e-mail* che dimostrano che la FIMAA Italia ha sempre affermato che non esistono provvigioni fisse e che la provvigione è un diritto dell'intermediario che si forma in base all'accordo tra le parti. D'altra parte non si può imputare alla FIMAA Italia alcuna responsabilità in merito a comportamenti eventualmente illegittimi messi in atto dalle associazioni provinciali.

103. Riguardo alla previsione in tema di tariffe contenuta nel nuovo codice deontologico, in base alla quale "il mediatore associato deve sempre agire nel rispetto di quanto stabilito dal presente codice deontologico, dagli usi e consuetudini locali, [...] soprattutto in materia di durata degli incarichi misure modalità di pagamento delle provvigioni e della penale", la parte ha ammesso che, mentre la legge 39/89 fa riferimento agli usi e consuetudini locali soltanto in assenza di accordo tra le parti, la richiamata previsione del codice deontologico impone sempre il rispetto degli usi nella negoziazione. In particolare, secondo quanto affermato da FIMAA Italia nell'audizione finale, "Il richiamo inserito nel codice è al rispetto di una norma giuridica quale gli usi. Gli usi in alcune realtà locali stabiliscono norme di comportamento al di là delle tariffe ad esempio sul comportamento con i clienti, i rapporti tra i colleghi e sulle provvigioni alle quali è necessario attenersi per garantire un corretto funzionamento del mercato. Nel codice precedente c'era un richiamo alle tariffe professionali Fimaa che erano lettera morta ora c'è un richiamo agli usi".

La parte sostiene, tuttavia, che "non vi è nessuna evidenza che questo richiamo sia effettivamente applicato. Infatti dai documenti in possesso della Direzione, in particolare dai verbali delle commissioni vertenze di Milano emerge che la commissione suddetta ha più volte affermato la correttezza degli associati che hanno richiesto provvigioni diverse dagli usi o addirittura non hanno richiesto la provvigione. Mai nessuno si è permesso di censurare l'attività di coloro che hanno rinunciato alle provvigioni"(audizione finale del 10 febbraio 2004).

104. Con riguardo all'esistenza di tariffari provinciali, la parte, nella memoria del 4 febbraio 2004 e nell'audizione finale del 10 febbraio 2004, distingue il periodo antecedente al 1996 e quello successivo.

105. Con riferimento al periodo antecedente al 1996 la parte afferma che effettivamente alcune associazioni territoriali procedevano a determinare e pubblicare tariffari, che erano però perlopiù la trasposizione delle provvigioni fissate dalle Camere di Commercio. A seguito dell'intervento dell'Autorità, però tale pratica è stata abbandonata.

106. La parte nelle memorie afferma che non vi sono agli atti documenti che comprovino l'esistenza di tariffari provinciali successivi al 1996. Infatti, con riguardo al modulo pre-stampato intestato a CAAM FIMAA Milano (doc. 124) che riporta il "Codice di Autodisciplina FIMAA Milano" e, in particolare, alla previsione concernente il rispetto delle tariffe indicate dal Collegio, la parte rileva che detto Codice non è più in vigore dal 2001 e che il modello di adesione non è più utilizzato da anni, come si evince dal fatto che nello stesso è indicato un indirizzo risalente al periodo in cui FIMAA Milano era diversamente denominata CAAM ed era ubicata in diversa sede, dove non si trova più da circa 10 anni.

107. Con riguardo ai documenti denominati "Tariffe professionali tratto: da Raccolta Provinciale Usi CCIAA Milano" (doc. 126, 127, 128) rinvenuti sempre a Milano risalenti al mese di ottobre del 2002, la parte sostiene che gli stessi erano stati redatti dal segretario dell'associazione di sua iniziativa e riportano esattamente gli usi della provincia di Milano. In quel periodo, infatti, si erano esauriti i volumi della raccolta degli usi della Camera di Commercio di Milano e il segretario della FIMAA di Milano ha pensato di offrire un servizio agli associati che supplisse alla carenza momentanea degli indicati volumetti pubblicati dalla Camera di Commercio di Milano. Peraltro, non vi sono evidenze di una qualche diffusione degli stessi. Infatti, questi vennero subito censurati dagli organismi interni alla FIMAA Milano.

108. In particolare, il Presidente del Collegio di Milano, in merito agli indicati tariffari, ha affermato che questi non sono mai stati divulgati agli associati "ad eccezione di una distribuzione interna in bozza effettuata in via riservata ai soli membri del nostro comitato esecutivo". Si tratta di prospetti "pensati al fine di offrire agli associati un estratto della raccolta provinciale degli USI stabilita dall'omonima Commissione della CCIAA di Milano" (lettera del 22 maggio 2003).

109. Con riguardo ai verbali di una riunione della "Commissione vertenze" del dicembre 1997 rinvenuti sempre presso la sede milanese della FIMAA, nei quali si legge che "l'entità della provvigione è in linea con la consuetudine del mercato e le tariffe indicate dal collegio" (doc. 142), nella memoria si afferma che "in realtà si tratta di un retaggio del passato dovuto alla consolidata prassi, come detto non più in uso, del Collegio milanese di richiamare la raccolta usi

quale tariffa professionale e di chiedere agli associati che la provvigione non superasse detti usi". La parte rileva che se si considerano altri verbali della commissione vertenze di Milano dal 1991 ad oggi, depositati con la memoria, si può constatare che non è mai stato adottato alcun provvedimento nei confronti degli associati avente ad oggetto questioni attinenti la misura delle provvigioni.

110. Sul divieto di accettazione di incarico in presenza di incarico conferito ad altro collega, la FIMAA Italia, nell'audizione finale del 10 febbraio 2004, ha sostenuto che l'esclusiva non è molto utilizzata ma anzi che "è normale che i clienti diano mandati a vendere a più agenzie [...] la previsione del codice è relativa alle sole ipotesi di concorrenza sleale in cui l'agente immobiliare agisca senza il mandato del proprietario dell'immobile a vendere in quanto tale comportamento crea confusione nel mercato e l'obiettivo della previsione del codice è proprio quella di evitare la confusione e la concorrenza sleale". In ogni caso, un agente immobiliare che prende un incarico in esclusiva sarà sicuramente più incentivato ad investire tempo e pubblicità sull'immobile rispetto ad un agente che opera senza esclusiva. Ciò in quanto il mediatore prende la provvigione solo in caso di conclusione dell'affare.

La parte ha comunque ammesso che nell'attuale versione del codice deontologico la clausola è formulata in modo infelice e che può generare confusione.

111. Nella memoria del 4 febbraio 2004 la parte sostiene, anche, che l'indicata previsione ha l'intento di tutelare i mediatori dalla concorrenza sleale e i clienti dalla possibile confusione che inevitabilmente si crea nei casi in cui alcuni mediatori non agiscono correttamente. In particolare, uno dei casi tipici che ingenerano confusione nel mercato è quello di occuparsi di un immobile senza averne avuto alcun mandato verbale o scritto dal proprietario dello stesso; in questi termini il patto di non concorrenza garantisce gli operatori immobiliari da comportamenti di "free riding" da parte dei concorrenti. L'indicazione contenuta nel codice associativo è stata inserita con lo scopo di tutelare e prevenire simili situazioni.

112. Con riguardo poi al divieto di pubblicizzare prestazioni a titolo gratuito, previsto anch'esso nel nuovo codice associativo, FIMAA Italia, sia nella memoria che in audizione, ha chiarito che tale previsione va riferita all'ipotesi in cui un mediatore generalizzi e istituzionalizzi la prassi di farsi pubblicità affermando che rinuncerà alla provvigione. La parte ha affermato che l'unico provento del mediatore è la provvigione; pertanto, fatti salvi gli eventuali profili di ingannevolezza del messaggio che pubblicizza l'attività gratuitamente, non è credibile che un mediatore lavori gratis. La rinuncia alla provvigione implica in sé la rinuncia all'imparzialità del mediatore stesso, caratteristica essenziale del lavoro dell'agente immobiliare che altrimenti assume la veste del mandatario. L'indicata previsione ha come unico scopo di evitare esclusivamente i casi in cui la pubblicità della prestazione gratuita si configuri come forma di concorrenza sleale.

113. FIMAA Italia contesta anche i dati contenuti nella lettera delle risultanze istruttorie relativi al numero dei suoi associati, quantificato in 20.000, in quanto la stessa su espressa richiesta dell'Autorità ha comunicato che il reale numero di associati è di circa 8.350 unità. Nella memoria si afferma che il dato di 20.000 associati, dalla stessa FIMAA comunicato al Ministero del Lavoro per il calcolo della rappresentatività all'interno delle Commissioni ruolo, è stato sovradimensionato tenendo conto delle finalità per le quali era stato predisposto.

114. Infine, con riguardo alla circostanza che in alcune province la Commissione ruolo si sarebbe avvalsa dei codici deontologici delle associazioni per valutare il comportamento degli iscritti al ruolo, nella memoria FIMAA sostiene che i documenti in atti danno conto di tale circostanza solo per la FIAIP. Peraltro, secondo la parte non è sbagliato, in carenza di previsioni legislative sul punto, che le Commissioni ruolo si avvalgano dei codici di autodisciplina delle associazioni professionali ovvero dei soggetti che si possono considerare esperti in materia per quel che concerne gli aspetti comportamentali più rilevanti nell'esercizio dell'attività di mediazione immobiliare.

V. VALUTAZIONI GIURIDICHE

1. QUALIFICAZIONE DEI CODICI DEONTOLOGICI

115. Gli agenti immobiliari, in quanto svolgono un'attività economica, consistente nell'offerta sul mercato di servizi di intermediazione immobiliare, sono imprese ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90.

La FIAIP, l'ANAMA e la FIMAA, in quanto enti rappresentativi delle imprese che esercitano l'attività di intermediazione immobiliare, sono associazioni di impresa ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90.

I codici deontologici descritti nella sezione 3, in quanto deliberazioni di associazioni di imprese, costituiscono delle intese ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 298/90.

2. OGGETTO DELLE INTESE

116. Per quanto concerne la FIAIP, il codice deontologico ha ad oggetto l'indicazione di tariffe minime e un vincolo di non concorrenza tra gli associati.

In particolare, l'articolo 23 del codice deontologico dispone il divieto per gli associati di praticare prezzi inferiori a quelli stabiliti dagli Usi e Consuetudini raccolti dalle Camere di Commercio di appartenenza. In tal modo, i valori rilevati dai suddetti enti provinciali vengono considerati dagli associati come delle vere e proprie tariffe minime. Il rinvio come tariffa minima agli usi camerale, previsto nel codice deontologico della suddetta associazione di impresa, è idoneo a restringere la concorrenza relativamente al prezzo che costituisce una delle variabili più significative dell'attività economica delle imprese, sopprimendo quel grado di autonomia decisionale che caratterizza strutture di mercato concorrenziali.

117. Al riguardo, va rigettata l'interpretazione dell'articolo 23 del codice deontologico fornita dalla FIAIP nella propria memoria del 17 novembre 2003, secondo cui, in analogia con quanto previsto dall'articolo 6, comma 2, della legge 39/89, in mancanza di libera negoziazione tra le parti, la provvigione deve essere calcolata e liquidata dal mediatore tenendo conto degli usi locali. Infatti, l'articolo 6 della legge 39/89 ha previsto che in caso di mancato accordo tra le parti ci si possa rivolgere alla Giunta camerale, in qualità di organismo di conciliazione, per dirimere la controversia sull'eventuale provvigione dovuta all'agente immobiliare per il servizio svolto. L'articolo 6, comma 2, come già evidenziato, prevede dunque una mera ipotesi di integrazione del contratto nel caso di mancato accordo tra le parti e cita gli usi come parametro di riferimento per assumere una decisione conciliativa; viceversa, l'articolo 23 citato, dispone un rinvio generalizzato agli usi come tariffa minima fin dal momento della fase di formazione del contratto.

118. In definitiva, con la suddetta previsione del codice deontologico, la FIAIP ha distorto la portata degli usi come fonte del diritto. Infatti, mentre per legge gli usi hanno la finalità di integrare il negozio giuridico in mancanza di accordo tra le parti, obiettivo della previsione codicistica associativa è di limitare l'autonomia negoziale degli associati, imponendo gli usi come tariffa minima di riferimento, al di sotto della quale non è possibile concordare il compenso.

Pertanto, dalle dichiarazioni della parte acquisite nell'istruttoria risulta evidente l'intendimento dell'associazione di considerare il rinvio agli usi locali come una tariffa minima, da utilizzare al fine di evitare che gli agenti immobiliari si facciano "concorrenza sleale" di prezzo (audizione FIAIP).

119. Quanto alla clausola di non concorrenza, come descritto in precedenza la stessa è prevista agli articoli 18 e 20 del codice deontologico. In particolare, tali articoli dispongono un divieto per gli iscritti di accettare incarichi laddove il cliente abbia già dato il proprio mandato ad un'altra impresa associata. Si tratta di clausole che limitano la possibilità per le agenzie immobiliari associate di farsi concorrenza poiché le stesse devono rifiutare incarichi nel caso in cui analoghi incarichi siano già stati conferiti a concorrenti associati, indipendentemente dalla tipologia di contratti stipulata, con o senza esclusiva, integrando una forma di restrizione dell'autonomia delle imprese associate nell'acquisizione della clientela.

120. La suddetta clausola di non concorrenza ha come conseguenza che gli associati ricorrono a rapporti di esclusiva con la clientela, anche se ciò non è previsto formalmente nel codice deontologico dell'associazione. Infatti, l'unica modalità con cui gli iscritti possono rispettare tali previsioni è mediante l'utilizzo di contratti di esclusiva.

Ciò si traduce in una limitazione della libertà di scelta dei consumatori, i quali non possono usufruire contemporaneamente dei servizi di intermediazione offerti da più agenzie immobiliari e, pertanto, non possono godere dei benefici, in termini di qualità e di prezzo dei servizi richiesti, che deriverebbero dalla dinamica concorrenziale esistente fra i diversi operatori.

121. Pertanto, contrariamente a quanto sostenuto dalla FIAIP nel corso dell'audizione, non sembrerebbe che obiettivo dell'accordo di non concorrenza sia quello di tutelare i consumatori quanto piuttosto di evitare situazioni conflittuali fra associati. Del resto, nella stessa memoria del 17 novembre 2003, la FIAIP afferma che l'accordo di non concorrenza è una norma deontologica necessaria per assicurare agli associati la tutela e la protezione "che gli agenti immobiliari cercano nell'associazione medesima".

122. Le previsioni contenute nel codice deontologico associativo sono obbligatorie per tutti gli iscritti. L'obbligatorietà del rispetto delle stesse è prevista nel codice stesso e nello statuto associativo; inoltre, vi sono anche sanzioni in caso di mancato rispetto del codice deontologico, che possono arrivare fino all'espulsione dell'associato. Pertanto, nel caso della FIAIP, gli associati non solo sono obbligati ad osservare il codice deontologico, ma rispondono altresì di fronte alla federazione anche "del comportamento antideontologico" degli agenti immobiliari non iscritti che siano loro soci, collaboratori o dipendenti (articolo 7 dello statuto della FIAIP).

Peraltro, dall'analisi di alcuni verbali degli organi associativi di ciascuna associazione si dà conto dell'espulsione (o della mancata espulsione) di associati il cui comportamento è stato giudicato alla luce delle norme dettate dai rispettivi codici deontologici (paragrafi 46-48).

123. L'impegno di rispettare il codice deontologico viene sottoscritto al momento di compilare la domanda di iscrizione ed è esplicitamente richiamato nei diversi moduli (mandato di mediazione per la vendita, per l'acquisto, di locazione, ecc.) depositati presso le Camere di Commercio e ampiamente utilizzati dagli associati (vedi paragrafi 46 e 54) .

In conclusione, le evidenze documentali dimostrano che le previsioni del codice deontologico sono obbligatorie per gli associati e che la FIAIP si è dotata di strumenti (ad esempio, la modulistica, il rinnovo annuale dell'iscrizione in cui si ribadisce l'obbligo di rispetto delle previsioni statutarie, le previsioni statutarie relative all'espulsione, ecc.) che consentono il controllo interno del rispetto delle stesse.

124. Inoltre, FIAIP può esercitare forme di vigilanza sul comportamento degli associati tramite le Commissioni ruolo delle Camere di Commercio. Come detto, la documentazione disponibile dimostra che, in alcune province, le rappresentanze locali di FIAIP hanno addirittura inviato i propri codici deontologici alle rispettive Camere di Commercio affinché potessero essere utilizzati come strumenti per valutare i comportamenti degli iscritti.

Vi sono evidenze che, almeno in una provincia, la Commissione ruolo ha *"recepito le norme di autoregolamentazione che si sono date le varie associazioni di categoria"* e ha diffidato gli iscritti al ruolo dal proseguire campagne pubblicitarie considerate troppo aggressive e contrarie ai codici deontologici.

La possibilità per FIAIP di esercitare, in alcune province, qualche forma di controllo sugli associati attraverso organismi esterni all'associazione, quali le Commissioni ruolo, si configura come uno strumento ulteriore rispetto ai meccanismi associativi interni che già di per sé assicurano la coerenza delle previsioni del codice deontologico.

125. Anche il codice deontologico di ANAMA in vigore fino al mese di novembre 2003 ha ad oggetto l'indicazione di tariffe minime e un vincolo di non concorrenza tra gli associati.

126. In tema di tariffe, la premessa del codice deontologico della suddetta associazione in vigore fino a novembre 2003 dispone un divieto per gli associati di praticare tariffe inferiori a quelle stabilite dagli Usi e Consuetudini delle Camere di commercio di riferimento.

Anche in questo caso, come per il codice deontologico della FIAIP, i valori rilevati dalle Camere di commercio diventano, per gli associati, delle tariffe minime di riferimento e, pertanto, sono idonee a restringere la concorrenza relativamente ad una delle variabili più significative dell'attività economica delle imprese.

127. Al riguardo, può senza dubbio essere rigettato quanto sostenuto da ANAMA, nella propria memoria del 4 febbraio 2004, ovvero che la previsione in tema di tariffe del proprio codice deontologico si configura come un semplice rinvio alla prassi di mercato. Come detto, infatti, gli usi e consuetudini camerali costituiscono, in base alla legge n. 39/89, dei parametri di riferimento che acquistano valenza ed integrano il negozio giuridico in essere tra le parti, in mancanza di accordo.

Al contrario, l'indicazione contenuta nelle premesse al codice deontologico dell'ANAMA, analogamente all'articolo 23 del codice deontologico della FIAIP, prevede per gli associati l'utilizzo degli usi e consuetudini della provincia di riferimento come tariffa minima, in tal modo distorcendo il senso degli usi come fonte del diritto. In altri termini, anche per ANAMA, così come per la FIAIP, il riferimento ad una fonte del diritto quale gli usi viene impropriamente utilizzata per imporre agli associati un parametro di riferimento minimo, da utilizzare in ogni negoziazione e non solo nel caso di specifico in cui si verifichi la situazione di mancanza di accordo tra le parti.

128. In merito, appare alquanto singolare l'interpretazione fornita da ANAMA, nella propria memoria del 4 febbraio 2004, in base alla quale tale clausola creerebbe un obbligo dell'associato nei confronti del cliente e non dell'associazione. Al riguardo, è sufficiente evidenziare che il cliente può non conoscere il codice deontologico di ANAMA e anche qualora lo conoscesse non avrebbe sicuramente alcuno strumento per farlo rispettare.

Peraltro, la stessa ANAMA ha affermato in audizione di considerare il rinvio agli usi locali come un modo di dare agli agenti immobiliari un importante strumento di lavoro, da utilizzare in sostituzione dei tariffari associativi (audizione ANAMA).

129. Relativamente alla clausola di non concorrenza, la stessa è disciplinata all'articolo 7 del codice deontologico di ANAMA e prevede il divieto per gli associati di accettare incarichi laddove il cliente abbia già dato il proprio mandato ad un'altra impresa associata.

Analogamente agli articoli 18 e 20 del codice deontologico della FIAIP, anche tale clausola vale indipendentemente dalla tipologia di contratti stipulata dagli associati con i clienti, con o senza esclusiva. Peraltro, date le modalità con cui

l'indicata previsione è formulata, questa può essere rispettata dagli associati solo ricorrendo a rapporti di esclusiva con la clientela.

Tale clausola ha come effetto di restringere l'autonomia delle imprese associate nell'individuazione delle proprie politiche commerciali e, di fatto, ne limita la capacità concorrenziale, in quanto queste devono rifiutare incarichi nel caso in cui analoghi incarichi siano già stati conferiti a concorrenti associati.

130. E' da rigettare quanto sostenuto dall'ANAMA, nella memoria del 4 febbraio 2004, in merito al fatto che tale clausola di non concorrenza sarebbe giustificata dalla necessità di tutelare gli associati da atti di "concorrenza sleale". Al riguardo, si rileva innanzitutto che le situazioni di concorrenza sleale hanno già una loro espressa disciplina nell'ordinamento italiano. Inoltre, la disposizione in questione, così come formulata nel codice deontologico dell'ANAMA, non appare applicarsi a situazioni specifiche ma alla generalità delle negoziazioni.

Alquanto singolare appare anche l'interpretazione fornita da ANAMA, nella propria memoria del 4 febbraio 2004, in base alla quale tale clausola creerebbe un obbligo dell'associato nei confronti del cliente e non dell'associazione. Al riguardo, è sufficiente evidenziare che il cliente può non conoscere il codice deontologico di ANAMA e anche qualora lo conoscesse non avrebbe sicuramente alcuno strumento per farlo rispettare.

131. Peraltro, contrariamente a quanto sostenuto dall'ANAMA in audizione, non sembrerebbe che obiettivo dell'accordo di non concorrenza sia quello di tutelare i consumatori, quanto piuttosto, come del resto ammesso dalla stessa nella memoria del 4 febbraio 2002, principalmente di evitare situazioni conflittuali fra associati. Che le associazioni siano particolarmente sensibili ai comportamenti degli associati volti a sottrarsi clientela, risulta evidente dalla documentazione disponibile. Vi è, infatti, riscontro dell'esistenza di corrispondenza tra le tre associazioni nella quale si discute del comportamento di un associato di ANAMA considerato eccessivamente aggressivo, in quanto tentava di acquisire contratti già sottoscritti da un altro associato, e pertanto considerato "in grave violazione di codificate norme deontologiche ed etiche".

132. Anche il codice deontologico dell'ANAMA è obbligatorio per tutti gli iscritti: l'obbligatorietà del rispetto delle norme codicistiche è prevista nello stesso codice, nello statuto dell'associazione, nella modulistica associativa depositata presso le Camere di commercio, nella scheda di adesione all'associazione. In merito, si rileva che l'impegno al rispetto del codice deontologico, da parte degli associati ANAMA, viene rinnovato annualmente al momento della compilazione della scheda di adesione, la quale, come dichiarato dalla parte, ha scadenza annuale.

Peraltro, in caso di mancato rispetto del codice deontologico da parte degli iscritti le sanzioni previste dallo statuto possono arrivare fino all'espulsione dell'associato.

L'associazione si è dotata di strumenti che le consentono il controllo interno del rispetto delle previsioni codicistiche. Al riguardo è sufficiente richiamare le evidenze documentali agli atti, relative a verbali di riunioni della giunta nazionale dell'ANAMA, nel corso delle quali sono stati valutati i comportamenti degli associati alla luce delle norme del codice deontologico associativo (paragrafo 55).

133. Come detto, l'Assemblea Nazionale associativa ha approvato, il 28 novembre 2003, una nuova versione del codice deontologico nella quale sono state eliminate le clausole oggetto del procedimento.

134. Per quel che riguarda FIMAA Italia sono state valutate due versioni del codice deontologico: la prima versione è rimasta in vigore fino a giugno 2002 e contiene un'indicazione in tema di tariffe associative; la seconda versione è attualmente vigente e, oltre a contenere indicazioni in tema di tariffe associative, prevede sia una clausola di non concorrenza simile a quella prevista nei codici deontologici di FIAIP e ANAMA, sia un divieto per gli associati di pubblicizzare l'offerta dei propri servizi a titolo gratuito.

135. In tema di tariffe, nella versione del codice deontologico in vigore fino a giugno 2002, l'articolo 8 prevedeva che "[...] il compenso globale dell'agente immobiliare non deve essere superiore alle tariffe proposte dalla Fimaa".

Nella nuova versione del codice deontologico di FIMAA Italia il riferimento "alle tariffe proposte dalla Fimaa", previsto al citato punto 8, è stato sostituito con l'articolo 5, lettera a), che dispone un rinvio al rispetto di "[...] quanto stabilito dagli Usi e Consuetudini locali [...] soprattutto in materia di [...] misura e modalità di pagamento delle provvigioni [...]]", allineandosi in tal modo sostanzialmente alle previsioni in tema di tariffe contenute nei codici deontologici di FIAIP e ANAMA.

136. Dall'analisi della documentazione disponibile risulta che sia il punto 8 della versione del codice deontologico in vigore fino a giugno 2002, sia l'articolo 5, lettera a), della versione del vigente codice deontologico sono state interpretate come un obbligo di rispettare le indicazioni di prezzo fornite dalla federazione attraverso le proprie articolazioni territoriali, ovvero mediante le singole associazioni provinciali aderenti alla federazione.

In altri termini, come affermato dalla stessa FIMAA nell'audizione finale, entrambe le previsioni del codice deontologico sono *“un indirizzo di politica generale dettato da un competente Organo della Federazione”* per il quale, ai sensi dell'articolo 6 dello Statuto federativo, vi è un obbligo di rispetto da parte delle associazioni territoriali pena l'espulsione dalla stessa federazione.

137. A titolo esemplificativo, il Collegio di Milano ha dato concreta attuazione al punto 8 della prima versione del codice deontologico di FIMAA Italia (in vigore fino a giugno 2002), mediante il citato *“Codice di autodisciplina per gli agenti d'affari in mediazione aderenti alla FIMAA”*, approvato dal Collegio stesso e rimasto in vigore fino a settembre 2001, il quale disponeva l'obbligo per il mediatore associato di rispettare *“le tariffe deliberate dalla associazione di appartenenza”*.

Peraltro, come si evince dalla memoria del 4 febbraio 2004 di FIMAA Italia, era prassi del *“Collegio milanese di richiamare la raccolta usi quale tariffa professionale”*.

Successivamente, dal settembre 2001 ad oggi, sempre il Collegio di Milano ha approvato il *“Codice di autodisciplina Fimaa Milano”*, il quale contiene un esplicito rinvio a *“rispettare quanto stabilito dalla FIMAA Milano e dagli Usi e Consuetudini locali”* (articolo 7, lettera a).

In definitiva, nel caso del Collegio Fimaa di Milano l'attuazione dell'*“indirizzo di politica generale”* costituito dal punto 8 del codice deontologico in vigore fino a giugno 2002 è avvenuta inizialmente con un rinvio alle tariffe deliberate dall'associazione di appartenenza (ovvero del Collegio di Milano), che nella prassi associativa erano gli usi e consuetudini locali, e poi con un rinvio diretto agli usi e consuetudini locali.

I documenti relativi a FIMAA Messina che si rifanno anch'essi agli Usi e Consuetudini camerati, esistenti agli atti del procedimento, si configurano come un ulteriore esempio di applicazione delle linee guida nazionali dettate con il codice deontologico di FIMAA Italia in vigore fino a giugno 2002.

Non deve essere sottovalutata, inoltre, la circostanza che il presidente del Collegio di Milano abbia predisposto dei tariffari stampati con il logo dell'associazione, denominati *“Tariffe professionali”* tratte dalla Raccolta Provinciale USI CCIAA Milano, sui quali è esplicitamente richiamato il vigente Codice di Audisciplina del Collegio di Milano e, in particolare, l'obbligo per gli associati di *“rispettare quanto stabilito dalla FIMAA Milano e dagli Usi e Consuetudini locali”* (doc. 128).

138. FIMAA Italia, nella memoria del 4 febbraio 2004 e nel corso dell'audizione finale del 10 febbraio 2004, ha sostenuto di non avere mai elaborato o diffuso tariffari nazionali, in quanto si occupa di predisporre esclusivamente le linee di indirizzo generale delle politiche comuni da adottare sul territorio. Né, d'altra parte, può essere ritenuta responsabile di comportamenti eventualmente attuati dalle singole associazioni provinciali aderenti alla federazione, salvo dimostrare che queste abbiano agito per conto di FIMAA Italia o in adempimento di delibere assunte da quest'ultima.

Sul punto, si rileva che oggetto del presente procedimento non è l'esistenza di deliberazioni di FIMAA Italia con le quali vengono determinate collettivamente tariffe per i servizi di intermediazione immobiliare per tutto il territorio nazionale. Del resto, è difficile che FIMAA Italia sia in grado di elaborare tariffari professionali valevoli per le diverse realtà provinciali. Piuttosto, ciò che viene contestato a FIMAA Italia è di avere emanato un codice deontologico che contiene delle *“linee guida”* idonee ad essere attuate in modo restrittivo a livello territoriale.

In questo senso, la documentazione reperita presso le sedi di FIMAA Milano e Messina costituisce esemplificazione di tale concreta attuazione restrittiva a livello territoriale.

139. A quest'ultimo riguardo, appare contestabile quanto sostenuto dalla parte, sempre nel corso dell'audizione finale e nella memoria del 4 febbraio 2004, circa il fatto che il modulo pre-stampato acquisito in ispezione, sul quale è riportato il *“Codice di autodisciplina per gli agenti d'affari in mediazione aderenti alla FIMAA”*, non sia più in uso da anni, come attesterebbe la circostanza che sullo stesso è indicato l'indirizzo della vecchia sede associativa ed è riportato il logo della CAAM.

Indipendentemente dall'attuale ed effettivo utilizzo di detto modulo pre-stampato, ciò che rileva è infatti che sullo stesso sia riportato il *“Codice di autodisciplina per gli agenti d'affari in mediazione aderenti alla FIMAA”*, il quale contiene l'obbligo del rispetto delle tariffe del collegio milanese, codice che è rimasto in vigore, come afferma la stessa parte nella propria memoria, fino a settembre 2001.

Si osserva, comunque, che il titolo del modulo pre-stampato - *“Codice di autodisciplina per gli agenti d'affari in mediazione aderenti alla FIMAA”* - e il fatto che FIMAA Milano, succeduta a Caam, non abbia provveduto a

rimuoverlo sono indizi che, contrariamente a quanto sostenuto dalla parte, suggeriscono che tale modulo sia stato utilizzato almeno fino a settembre 2001.

140. Né appaiono di rilievo le obiezioni sollevate dalla parte, sempre nella memoria citata e nel corso dell'audizione finale, circa la mancata approvazione, da parte del Collegio provinciale di Milano, delle cd. "*Tariffe professionali*" e circa la loro mancata divulgazione. Come detto, si tratta di tariffari stampati con la denominazione ed il logo di FIMAA Milano, che costituiscono inequivocabili segni di riconoscimento dell'associazione; inoltre, non riportano solo le tariffe, ovvero gli usi e consuetudini della provincia di Milano, ma anche le "*Norme di comportamento*" - e in particolare l'articolo 7 del *Codice di Autodisciplina FIMAA Milano*", il quale dispone, tra l'altro, che l'agente immobiliare associato deve "*rispettare quanto stabilito dalla FIMAA Milano e dagli Usi e Consuetudini locali*".

In ogni caso, indipendentemente dalla loro effettiva diffusione, l'esistenza di tali "*Tariffe professionali*", elaborate dal presidente del Collegio di Milano, sono un indizio che all'interno del Collegio si continui a trattare di tariffe professionali e a considerare gli usi e consuetudini come tariffe.

141. Con le disposizioni contenute nelle due versioni del codice deontologico anche FIMAA Italia, analogamente a FIAIP e a ANAMA, si è dotata autonomamente di una regola, in base alla quale nessun associato può praticare tariffe superiori da quelle suggerite dall'associazione, oppure tariffe diverse dagli Usi e Consuetudini raccolti dalle Camere di Commercio di appartenenza. A quest'ultimo riguardo, come detto nei paragrafi precedenti, si evidenzia che l'articolo 6 della legge n. 39/89 si limita a prevedere un'ipotesi di integrazione legale del contratto in mancanza di accordo delle parti.

La stessa FIMAA Italia, peraltro, ha ammesso, nell'audizione finale, che la logica sottostante alla previsione contenuta nel proprio codice deontologico, relativa agli usi e consuetudini, è diversa da quella sottostante alla legge 39/89, in quanto dispone un obbligo, in capo agli associati, di rispettare sempre gli usi nelle negoziazioni e non solo in caso di mancato accordo tra le parti.

142. Come detto, nella vigente versione del codice deontologico di FIMAA Italia è stato inserito, all'articolo 4, lettera h), il divieto per gli associati di pubblicizzare prestazioni a titolo gratuito. Al riguardo, è appena il caso di sottolineare che si tratta di un limite posto alle agenzie immobiliari nell'utilizzo del principale strumento attraverso il quale possono farsi conoscere sul mercato e quindi svolgere la propria attività.

Con tale disposizione l'associazione entra nel merito delle politiche commerciali delle imprese, limitandole nelle proprie strategie di prezzo e di sconti, in quanto alcune di tali strategie non possono essere rese note alla potenziale clientela mediante lo strumento pubblicitario, con ciò impedendo a un'impresa di migliorare la propria posizione di mercato a scapito delle altre.

Il divieto generalizzato di pubblicizzare l'offerta di prestazioni a titolo gratuito appare tanto più limitativo della concorrenza se si considera l'evoluzione del mercato immobiliare negli anni più recenti e, in particolare, la circostanza che risultano in drastica riduzione le transazioni che avvengono tra privati. Al riguardo, si rileva che la rinuncia alla provvigione da parte del mediatore nei confronti di una delle parti del contratto, ad esempio il proprietario di un'immobile che altrimenti preferirebbe vendere da solo, potrebbe favorire l'incontro della domanda e dell'offerta in questa tipologia di transazioni.

143. Quanto alla clausola di non concorrenza, la stessa è prevista all'articolo 4, lettera d) del vigente codice deontologico di FIMAA. Anche in questo caso, si tratta del divieto per gli iscritti di accettare incarichi laddove il cliente abbia già dato il proprio mandato ad un'altra impresa associata. In altri termini, tale clausola limita le capacità concorrenziali degli associati poiché questi sono tenuti a rifiutare gli incarichi già stati conferiti a concorrenti associati. Ciò indipendentemente dalla tipologia di contratti stipulati, con o senza esclusiva.

In merito non è accoglibile quanto sostenuto da FIMAA Italia nella memoria del 4 febbraio 2004, ovvero che l'indicata clausola disciplina situazioni di "*concorrenza sleale*" o situazioni particolari quali, ad esempio, i casi in cui un mediatore si occupa di un immobile senza avere alcun mandato verbale o scritto da parte del proprietario dello stesso. Infatti, così come formulata, la suddetta previsione dispone un divieto generalizzato, in base al quale ogni associato, a priori, non può accettare incarichi che siano già stati conferiti ad altri associati.

Peraltro, obiettivo degli accordi di non concorrenza non è quello di tutelare i consumatori, quanto piuttosto, come del resto ammesso dalla stessa FIMAA Italia nella memoria del 4 febbraio 2002, principalmente di evitare situazioni conflittuali fra associati.

144. Le previsioni contenute nelle due versioni del codice deontologico di FIMAA Italia sono obbligatorie per tutti gli iscritti. Anche per FIMAA Italia, l'obbligatorietà del rispetto delle stesse è prevista nel codice, nello statuto federativo,

negli statuti delle associazioni provinciali aderenti alla FIMAA Italia e sono previste sanzioni, in caso di mancato rispetto del codice deontologico.

145. Le disposizioni in tema di tariffe contenute nei codici deontologici delle tre associazioni si configurano come gravemente restrittive della concorrenza in ragione del loro stesso oggetto. E' di rilievo ricordare, al riguardo, che la determinazione dei prezzi finali di offerta dei servizi rappresenta un elemento qualificante dell'attività economica delle imprese. Ogni vincolo su tale elemento limita la concorrenza fra le imprese, che vengono private di uno dei più efficaci strumenti di concorrenza di cui possono disporre.

146. Il carattere di gravità dell'infrazione non risulta attenuato dalla circostanza, sottolineata dalle associazioni nel corso delle audizioni, che le disposizioni tariffarie contenute nei propri codici deontologici non si sarebbero tradotte in direttive vincolanti per gli associati. Contrariamente a quanto sostenuto dalle parti, si tratta di disposizioni obbligatorie e vincolanti per gli iscritti, come risulta dalla documentazione finora descritta.

In ogni caso, ai fini della configurazione della gravità di un'intesa, non è rilevante che essa crei degli obblighi direttamente a carico delle imprese aderenti alle associazioni.

Indipendentemente dal loro carattere vincolante, le indicazioni di prezzo svolgono una funzione di orientamento per il coordinamento del comportamento concorrenziale, suggerendo le linee direttrici dell'azione degli associati in merito ad una variabile concorrenziale di primaria importanza, la cui alterazione in senso collusivo configura un grave pregiudizio per il libero funzionamento del mercato⁴³.

147. La natura anticompetitiva delle intese esaminate e la loro potenzialità ad incidere in modo sostanziale sulle politiche di prezzo dei mediatori immobiliari rende superflue ulteriori analisi in merito agli eventuali effetti sul mercato ad esse riconducibili.

Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale della Corte di Giustizia CE, ribadito dalla giurisprudenza amministrativa in materia di concorrenza, è sufficiente *“anche soltanto la capacità potenziale dell'accordo o della pratica concordata di restringere la concorrenza nel mercato, in quanto riscontri concreti delle effettive conseguenze prodottesi sono necessari soltanto nella diversa e distinta ipotesi dell'abuso di posizione dominante”*⁴⁴.

148. Le intese descritte non possono essere giustificate dalla volontà di garantire un'adeguata qualità dei servizi prestati. Non è, infatti, plausibile ritenere che un soggetto economico – nel caso di specie un agente immobiliare – sottratto alla concorrenza sul prezzo, ovvero in grado di ottenere una remunerazione minima garantita, possa risultare incentivato a migliorare la qualità dei servizi. Sul punto, anche la Commissione ha affermato che *“l'imposizione di prezzi minimi non può in nessun caso giustificarsi con un asserito intento di garanzia della qualità. A tal fine, una misura di questo genere è inutile ed inefficace”*⁴⁵.

149. Né l'intento di evitare pratiche sleali o di tutelare gli associati da eventuali accertamenti fiscali effettuati dalla Guardia di Finanza⁴⁶, come sostenuto dalle parti, possono costituire motivi sufficienti a giustificare le disposizioni contenute nei codici deontologici, in tal modo sottraendo un intero mercato dall'applicazione delle regole di concorrenza.

⁴³ [La Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha avuto modo più volte di affermare che *“la fissazione di un prezzo - sia pure meramente indicativo - pregiudica il gioco della concorrenza in quanto consente a ciascun partecipante di prevedere quasi con certezza quale sarà la politica dei prezzi dei suoi concorrenti”*. Cfr. sent. del 17 ottobre 1972, causa n. 8/72, Vereeniging Van Cementhandelaren / Commissione; in tal senso anche la decisione della Commissione del 5 giugno 1996, caso IV/34.983, FENEX.3 Tale orientamento risulta confermato dalla sentenza del TAR del Lazio del 25 ottobre 1995, n. 476/96, concernente il ricorso proposto dall'Associazione Nazionale di Amministratori Immobiliari avverso il provvedimento dell'Autorità del 14 dicembre 1994 n. 2550, Tariffe Amministratori Condomini.]

⁴⁴ [Cfr. Corte di Giustizia CE, causa C-49/92P (ANIC), sent. dell'8 luglio 1999, in Racc. 1999, al punto 122. Al riguardo si veda anche Corte di Giustizia CE, causa C-235/92P (Montecatini), sent. dell'8 luglio 1999, in Racc. 1999, al punto 122. Cfr. TAR Lazio, sez. I, sentenza n. 873 /2000 del 15 aprile 1999, nel caso *“Associazione Vendomusica”*. Si veda, inoltre TAR Lazio, Sez. I, sentenza n. 1541/2000 dell'8 marzo 2000, nel caso *“Caldaie murali a gas”*.]

⁴⁵ [Cfr. dec. del 15 dicembre 1992, caso n. IV/29883, UGAL/BNIC]

⁴⁶ [Per quanto riguarda gli accertamenti fiscali effettuati dalla Guardia di Finanza alle agenzie immobiliari, peraltro, da una nota relativa alla *“Metodologia di controllo delle agenzie di mediazione immobiliare”*, diffusa sul sito Internet della Agenzia delle Entrate, risulta che la *“misura delle provvigioni”*, in caso di ricostruzione induttiva dei ricavi, *“dovrà essere desunta dalle fatture per prestazioni equivalenti, da lettere d'incarico, appunti e altra documentazione presente nelle agenzie ... Diversamente ci si dovrà riferire alle tariffe eventualmente indicate, a livello provinciale, dalle organizzazioni sindacali di categoria”*. Nella nota si dà atto delle caratteristiche del settore, dei canali tipici di evasione, delle modalità con cui si accede presso un'agenzia immobiliare e si determina il volume d'affari, nonché di tutti i riscontri che possono essere effettuati al fine di effettuare l'accertamento ai fini fiscali.]

150. In conclusione, la documentazione acquisita in istruttoria conferma che le disposizioni in tema di tariffe previste all'articolo 23 del codice deontologico della FIAIP, nella premessa al codice deontologico dell'ANAMA, al punto 8 del codice deontologico di FIMAA nella versione in vigore fino a giugno 2002 e all'articolo 5, lettera a), nella vigente versione; gli accordi di non concorrenza di cui agli articoli 18 e 20 del codice deontologico della FIAIP, all'articolo 7 di quello dell'ANAMA e all'articolo 4, lettera d) del vigente codice deontologico di FIMAA; il divieto di pubblicizzare prestazioni a titolo gratuito di cui all'articolo 4, lettera h) del codice deontologico di FIMAA in vigore da giugno 2002 svolgono una funzione di orientamento del comportamento concorrenziale, suggerendo le linee direttrici dell'azione degli associati e, pertanto, costituiscono intese restrittive della concorrenza ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90.

3. CONSISTENZA DELLE INTESE

151. In merito alla consistenza, va osservato che si tratta di intese poste in essere dalle associazioni più rappresentative a livello nazionale, alle quali aderisce una quota rilevante del totale degli agenti immobiliare. Dai dati ufficiali riportati dal Ministero del Lavoro, sulla base dei quali vengono decise le rappresentanze all'interno delle Commissioni ruolo delle Camere di Commercio, risultano iscritti alla FIAIP circa 14.800 mediatori immobiliari, alla FIMAA circa 20.000 e all'ANAMA circa 9.000. Se si considera che sono circa 70.000 gli iscritti ai Ruoli degli agenti d'affari in mediazione immobiliare in tutte le province italiane, la FIAIP rappresenta circa il 21% dei mediatori, la FIMAA circa il 29% e l'ANAMA circa il 13%.

Peraltro, anche considerando i dati forniti dalle parti nel corso del procedimento, nei casi in cui questi comprendono la totalità degli associati e non sono parziali, la rappresentatività delle associazioni non scende al di sotto del 9% del mercato rilevante.

152. Anche a prescindere dalla numerosità degli iscritti alle singole associazioni parti del procedimento non si può non tenere conto che queste sono rappresentate nelle Commissioni ruolo degli agenti d'affari in mediazione immobiliare di tutte le Camere di Commercio italiane, dove detengono posizioni di assoluta preminenza.

Peraltro, poiché fra le principali attività di tali Commissioni vi è anche la vigilanza sull'attività degli iscritti, esse sono in grado di esercitare la propria influenza anche nei confronti di tali soggetti. Pertanto, la possibilità delle associazioni di incidere sui comportamenti degli agenti immobiliari sembra estendersi al di là del novero dei propri associati.

Si deve, inoltre, considerare la loro importanza e qualificata rappresentatività a livello nazionale che le rende interlocutori di particolare rilievo nei rapporti con le istituzioni, come attesta la documentazione acquisita nel corso del procedimento relativa all'attività svolta nell'ambito delle Camere di Commercio.

4. GRAVITÀ E DURATA DELLE INTESE

153. L'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90, nel testo modificato dall'articolo 11, comma 4, della legge n. 57/01, prevede che l'Autorità, nei casi di infrazioni gravi, tenuto conto della loro gravità e durata, disponga l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria fino al dieci per cento del fatturato realizzato da ciascuna impresa od ente nell'ultimo esercizio.

154. L'attività istruttoria ha consentito di accertare l'esistenza di tre intese restrittive della concorrenza che, innanzitutto per la loro natura, nonché per l'importanza delle associazioni che le hanno poste in essere e per la loro durata, sono gravi.

In particolare, risultano estremamente gravi le condotte che si sono concretizzate nell'inserimento, nei rispettivi codici deontologici delle tre associazioni, di previsioni in tema di tariffe, volte al coordinamento del comportamento nella fissazione dei prezzi dei servizi immobiliari.

Infatti, le previsioni aventi ad oggetto il coordinamento orizzontale dei comportamenti di prezzo integrano, per loro natura, secondo un costante orientamento dell'Autorità e degli organismi comunitari, un'ipotesi di violazione della normativa *antitrust* particolarmente grave⁴⁷.

La gravità di tale condotta viene valutata anche in ragione del fatto che la stessa è risultata diretta ad annullare il confronto sul prezzo dei servizi immobiliari tra i vari operatori. Infatti, nel corso del procedimento, e in particolare dalla documentazione precedentemente descritta, è chiaramente emerso che l'obiettivo perseguito dalle parti tramite le

⁴⁷ [Corte di Giustizia, caso C-48/69, ICI/Commissione, sentenza del 14 luglio 1972, in *Racc.* 1972, pag. 619; cfr. altresì Autorità 26 agosto 1991, *Assirevi*, in *Boll.* 1991/7, p. 6; decisione dell'Autorità del 9 ottobre 1997, *Associazione Vendomusica*, e da ultimo Autorità 25 febbraio 1999, *Byk Gulden Italia/Istituto Gentili*, in *Boll.* 1999/8, p. 6.]

indicazioni di prezzo contenute nei rispettivi codici deontologici fosse quello di evitare lo sviluppo di comportamenti concorrenziali all'interno della categoria.

La gravità della condotta si apprezza anche con riguardo ai riflessi che la stessa è idonea a produrre nei confronti dei consumatori.

155. Nella valutazione della gravità delle intese in esame deve, poi, tenersi conto del ruolo dei soggetti cui tali comportamenti sono imputati. Al riguardo, rileva che le intese sono state poste in essere dalle tre associazioni più rappresentative a livello nazionale degli agenti immobiliari.

Tali associazioni sono le uniche rappresentate con diversa composizione, data la loro diversa presenza numerica sul territorio, nelle Commissioni provinciali ruolo di tutte le Camere di Commercio, da dove possono esercitare qualche forma di vigilanza non solo nei confronti degli associati ma di tutti gli iscritti nei ruoli camerali, rivestendo perciò particolare importanza agli occhi dei titolari di agenzie immobiliari.

156. La gravità delle restrizioni si apprezza, infine, con riguardo alla loro significativa durata, essendosi quest'ultima protratta per un periodo pluriennale, oltre la data di entrata in vigore della legge n. 57/2001. Pertanto, è applicabile il nuovo disposto dell'articolo 15 comma 1, della legge n. 287/90, come modificato dalla legge n. 57/2001, entrata in vigore in data 4 aprile 2001.

5. LA QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

157. In ordine alla quantificazione della sanzione, ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 689/81, richiamato dall'articolo 31 della legge n. 287/90, devono essere considerati la gravità della violazione, il comportamento delle imprese coinvolte, nonché le condizioni economiche⁴⁸.

158. Relativamente alla gravità delle infrazioni descritte, nel richiamare le considerazioni già svolte, si rileva che le stesse si sono manifestate nell'adozione di codici deontologici che contengono indicazioni idonee ad incidere sulle politiche di prezzo per i servizi di intermediazione immobiliare, e pertanto idonee a pregiudicare gli interessi dei consumatori. Tali comportamenti, per loro stessa natura, sono perciò molto gravi.

Occorre, poi, considerare che le intese sono state poste in essere da parte delle associazioni più rappresentative a livello nazionale degli agenti immobiliari, le quali hanno membri in tutte le Commissioni ruolo delle Camere di Commercio italiane e ciò aggrava ulteriormente l'infrazione posta in essere dalle associazioni.

159. Ai fini della gravità rileva, inoltre, la lunghissima durata delle intese: in particolare, va considerato che le infrazioni poste in essere dalle associazioni si sono protratte per un periodo pluriennale, benché differenziato per ciascuna associazione. Infatti, per quanto riguarda la FIAIP, la versione del codice deontologico oggetto del procedimento risulta in vigore quantomeno dal 1997 sino ad oggi; per ciò che concerne la FIMAA, si tiene presente la vigenza del codice deontologico a partire dal 1990, anno di entrata in vigore della legge n. 287/90, pur essendo detto codice antecedente, fino ad oggi; con riguardo ad ANAMA, si considera che il codice deontologico risulta vigente dall'anno 1993 fino al 28 novembre 2003, data in cui l'indicato codice deontologico è stato cambiato rimuovendo le infrazioni contestate.

Le intese accertate, essendosi protratte tutte per un periodo di tempo superiore a cinque anni, sono riconducibili ad infrazioni di lunga durata e, quindi, sotto tale profilo, appare giustificato un analogo trattamento sanzionatorio.

160. La sanzione da irrogare alle singole imprese deve essere quantificata tenendo conto, da un lato, dell'effettiva capacità economica di ciascun soggetto di pregiudicare in modo significativo la concorrenza, dall'altro, della necessità di fissare un importo della sanzione che abbia una adeguata efficacia deterrente.

Nel caso di specie, si deve pertanto tenere conto, in primo luogo, della notevole rappresentatività di ciascuna associazione, quale elemento indicativo del possibile impatto delle loro condotte sul mercato, derivante dalla circostanza che le tre associazioni hanno membri in tutte le Commissioni ruolo delle Camere di Commercio e che pertanto, per le considerazioni precedentemente svolte, sono parimenti in grado di incidere in maniera significativa sui comportamenti degli agenti immobiliari al di là del novero dei propri iscritti. Sotto tale profilo, si ritiene, pertanto, che non sia giustificato un trattamento differenziato.

In secondo luogo, per poter garantire l'efficacia deterrente della sanzione, occorre considerare, da un lato, la circostanza che le parti del procedimento sono delle associazioni di impresa che hanno un fatturato contenuto e, dall'altro, che

⁴⁸ [Cfr., tra gli altri, provv. 7983 del 3 febbraio 2000, caso I/308 Inaz Paghe/Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro, Boll. 5/2000; provv. 8720 del 27 settembre 2000, caso I/222 Ordine dei Medici Chirurghi e Odontoiatri, Boll. 39/2000, provv. 10418 del 14 febbraio 2002, caso I417 Selea/Ordine dei Farmacisti, Boll. 8/2002.]

occorre fissare un importo della sanzione, in termini assoluti, congruo in relazione alla particolare gravità dell'infrazione.

Nel caso di specie, la sanzione da irrogare deve essere quantificata tenendo conto del fatturato delle parti del procedimento, il quale risulta rilevante ai fini della determinazione del massimo edittale⁴⁹. Detto fatturato, nel caso delle associazioni di impresa, è da individuarsi con riferimento alla totalità delle entrate associative. Secondo le indicazioni fornite dalle associazioni stesse, tali entrate ammontano, per l'esercizio 2003, a 1.396.682,27 euro nel caso di FIAIP, a 109.739,00 euro nel caso di FIMAA Italia e a 15.493,70 euro nel caso di ANAMA.

161. La sanzione da comminare alle singole associazioni deve essere differenziata in funzione dei comportamenti adottati dalle parti del procedimento al fine di eliminare o attenuare le conseguenze della violazione. Al riguardo, si rileva che FIAIP e FIMAA Italia non hanno posto in essere alcuna misura in tal senso, avendo piuttosto posto in essere l'infrazione nonostante si fossero impegnate ad assumere comportamenti coerenti con la legge a seguito di un precedente intervento dell'Autorità, come descritto nei paragrafi precedenti

ANAMA, invece, ha provveduto a modificare il proprio codice deontologico, con delibera dell'Assemblea nazionale del 28 novembre 2003, ovvero prima della comunicazione della lettera delle risultanze istruttorie, eliminando la previsione in tema di tariffe, oltre che la clausola di non concorrenza oggetto di valutazione nel presente procedimento.

In tal modo l'associazione ha posto in essere comportamenti idonei ad attenuare le conseguenze dell'infrazione appena avuto notizia della contestazione delle regole della concorrenza e, pertanto, in relazione a tale criterio, è giustificata l'applicazione all'associazione ANAMA di un'attenuante.

162. Per ciò che riguarda le condizioni economiche delle parti, si rileva che tutte e tre le associazioni hanno realizzato nell'esercizio 2002 risultati economici positivi, come risulta dai rispettivi bilanci approvati.

163. Pertanto, sulla base delle precedenti considerazioni e tenuto conto degli orientamenti della Commissione per il calcolo delle ammende (Comunicazione della Commissione 98/C9/03, in GUCE 14.1.1998), trattandosi di infrazioni molto gravi, l'importo della sanzione è fissato entro i limiti del massimo edittale per l'associazione FIAIP e l'associazione FIMAA, nella misura corrispondente, rispettivamente, a 130.000 euro ed a 10.000 euro, mentre per l'associazione ANAMA, tenuto conto della circostanza attenuante prima evidenziata, nella misura di 1.100 euro.

Tutto ciò premesso e considerato;

DELIBERA

a) che le intese accertate nel presente provvedimento, realizzate dalla Federazione Italiana Agenti Immobiliari Professionali, dalla Federazione Italiana Mediatori Agenti d'Affari Italia e dalla Associazione Nazionale Agenti e Mediatori d'Affari, hanno ad oggetto una significativa e consistente alterazione della concorrenza, in violazione dell'articolo 2, comma 2, legge n. 287/90;

b) che la Federazione Italiana Agenti Immobiliari Professionali e la Federazione Italiana Mediatori Agenti d'Affari Italia cessino dalla continuazione delle infrazioni, dando comunicazione all'Autorità delle misure adottate per la cessazione dell'infrazione entro 90 giorni dalla notificazione del presente provvedimento;

c) che, in ragione della gravità e durata delle intese di cui al punto a), alla Federazione Italiana Agenti Immobiliari Professionali, alla Federazione Italiana Mediatori Agenti d'Affari Italia e alla Associazione Nazionale Agenti e Mediatori d'Affari vengano applicate le sanzioni amministrative pecuniarie nella misura indicata nella seguente tabella:

FIAIP	130.000 euro
FIMAA Italia	10.000 euro
ANAMA	1.100 euro

d) che le associazioni citate al punto a) si astengano dal porre in essere intese che possano avere oggetto od effetto analogo a quello accertato;

⁴⁹ [In tal senso, cfr. sentenza del Tar del Lazio n. 9203/03.]

Le sanzioni amministrative pecuniarie devono essere pagate entro il termine di novanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento con versamento diretto al Concessionario del Servizio della Riscossione oppure mediante delega alla banca o alle Poste Italiane S.p.A., presentando il modello allegato al presente provvedimento, così come previsto dal Decreto Legislativo 9 luglio 1997, n. 237.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore ad un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Degli avvenuti pagamenti deve essere data immediata comunicazione all'Autorità, attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE

Rita Ciccone

IL PRESIDENTE

Giuseppe Tesauro