

Provvedimento n. 2550 (I101 e I101B) **TARIFFE AMMINISTRATORI DI
CONDOMINI**

L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 14 dicembre 1994;

SENTITO il Relatore Professor Luciano Cafagna;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO in particolare l'articolo 2 della citata legge;

VISTA la propria delibera con la quale, in data 9 marzo 1994, è stata avviata l'istruttoria di cui all'articolo 14 della legge n. 287/90 nei confronti della FEDERAZIONE ITALIANA AMMINISTRATORI BENI STABILI (di seguito FIABS), dell'ASSOCIAZIONE ITALIANA AMMINISTRATORI DI CONDOMINI E IMMOBILI (di seguito AIACI) e dell'ASSOCIAZIONE NAZIONALE AMMINISTRATORI IMMOBILIARI (di seguito ANAI) per violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90, in ordine alla predisposizione di un tariffario minimo professionale, concernente i compensi spettanti agli amministratori immobiliari e/o condominiali;

VISTA la propria delibera con la quale, in data 4 luglio 1994, è stato differito al 16 dicembre 1994 il termine di conclusione del procedimento;

VISTA la propria delibera con la quale, in data 4 luglio 1994, è stata avviata l'istruttoria di cui all'articolo 14 della legge n. 287/90 nei confronti della ASSOCIAZIONE LIBERA AMMINISTRATORI CASA - CONDOMINIO aderente alla CONFAPPI (di seguito ALAC-CONFAPPI), dell'ASSOCIAZIONE NAZIONAL-EUROPEA AMMINISTRATORI D'IMMOBILI (di seguito ANAMMI) e del CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOMETRI per presunta infrazione all'articolo 2 della legge n. 287/90, sempre in ordine alla predisposizione di un tariffario minimo professionale, concernente i compensi spettanti agli amministratori immobiliari e/o condominiali;

SENTITI in data 18 aprile 1994 e, nuovamente, in data 21 novembre 1994 i rappresentanti della FIABS e dell'AIACI;

SENTITI in data 6 maggio 1994 e, nuovamente, in data 22 novembre 1994 i rappresentanti dell'ANAI;

SENTITI in data 17 ottobre 1994 i rappresentanti dell'ALAC-CONFAPPI;

SENTITI in data 6 ottobre 1994 e, nuovamente, in data 23 novembre 1994 i rappresentanti dell'ANAMMI;

SENTITI in data 14 settembre 1994 e, nuovamente, in data 21 novembre 1994 i rappresentanti del CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOMETRI;

VISTA la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

CONSIDERATO quanto segue:

I. IL FATTO

1. Attraverso notizie di stampa, l'Autorità veniva a conoscenza dell'esistenza di un tariffario, emanato dalla FIABS, dall'AIACI e dall'ANAI, determinante i compensi minimi per gli amministratori condominiali.

In data 5 ottobre 1993, l'Autorità richiedeva alle suddette associazioni delle informazioni circa l'effettiva esistenza ed il contenuto del tariffario. In data 25 ottobre 1993 perveniva all'Autorità una nota da parte della FIABS, anche per conto dell'AIACI e dell'ANAI, con allegati gli atti costitutivi e gli statuti di FIABS, AIACI ed ANAI, nonché il tariffario FIABS.

Nella sua adunanza del 9 marzo 1994, l'Autorità avviava un'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti della FIABS, dell'AIACI e dell'ANAI, per presunta violazione dell'articolo 2 della stessa legge.

2. Nel corso dell'istruttoria, l'Autorità veniva a conoscenza dell'esistenza di altri tariffari concernenti l'attività di amministrazione di condomini adottati dall'ALAC-CONFAPPI, dall'ANAMMI e dal CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOMETRI.

Nella sua adunanza del 4 luglio 1994, l'Autorità avviava un'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90 nei confronti dell'ALAC-CONFAPPI, dell'ANAMMI e del CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOMETRI per presunta violazione dell'articolo 2 della stessa legge. In pari data, l'Autorità deliberava di prorogare al 16 dicembre 1994 il termine per la chiusura del procedimento avviato nei confronti della FIABS, dell'AIACI e dell'ANAI, ritenendo opportuno valutare contestualmente l'oggetto e l'effetto restrittivo sulla concorrenza delle intese in questione.

II. LE PARTI

3. La FIABS, costituita nel 1991 come federazione nazionale, riunisce sindacati settoriali e libere associazioni "i cui aderenti svolgono professionalmente e con carattere di continuità l'attività di amministratore di beni immobili" (articolo 2, lettera *a*), dello statuto). Tra gli scopi della federazione sono inclusi il miglioramento della preparazione professionale, l'unificazione di indirizzo associativo e dell'attività professionale e la "formazione ed applicazione di un tariffario unico per la federazione, con definizione analitica delle prestazioni obbligatorie" (articolo 2, lettera *f*), dello statuto). Alla FIABS attualmente aderiscono le due associazioni professionali, AIACI ed ANAI, che ne sono state fondatrici.

4. L'AIACI è un'associazione che "riunisce tutti coloro che esplicano attività nel campo delle amministrazioni condominiali con carattere professionale" (articolo 2 lettera *a*), dello statuto). Tra gli scopi dell'associazione è compreso l'ottenimento dell'emanazione "di norme che regolino la libera professione dell'amministratore condominiale ed immobiliare con la istituzione dei relativi albi e leggi professionali, nonché stabilire il tariffario professionale" (articolo 2, lettera *f*), dello statuto). L'AIACI riunisce oltre 1.700 soci (dati relativi al 1993 forniti dall'associazione con lettera del 15 giugno 1994), attivi su tutto il territorio nazionale.

5. L'ANAI è un'associazione che "rappresenta gli interessi professionali degli amministratori immobiliari e di beni stabili in condominio" (articolo 1 dello statuto). Tra gli scopi dell'associazione è ricompresa la promozione di "azioni per ottenere una legge che disciplini la libera professione dell'amministratore immobiliare" (articolo 2, lettera *e*), dello statuto). L'ANAI rappresenta circa 3.800 associati, operanti prevalentemente nell'Italia settentrionale (dati forniti dalla parte nell'audizione del 6 maggio 1994).

6. L'ANAMMI è un'associazione costituita con lo scopo di "riunire tutti coloro che esplicano attività nel campo delle amministrazioni immobiliari con carattere professionale" (articolo 2, lettera *a*), dello statuto). Tra gli scopi dell'associazione rientrano lo studio dei problemi di tipo giuridico ed amministrativo interessanti la categoria e l'eliminazione "di norme che regolino la libera professione di amministratore immobiliare con la istituzione dei relativi albi o con leggi professionali, nonché stabilire il tariffario professionale" (articolo 2, lettera *d*), dello statuto). L'associazione riunisce oltre 700 iscritti, operanti prevalentemente nel Lazio (dati forniti dalla parte con lettera del 6 giugno 1994).

7. L'ALAC-CONFAPPI è un'associazione costituita per la tutela degli interessi degli amministratori condominiali, dei condomini e dei piccoli proprietari di immobili. Tra gli scopi dell'associazione vi è l'acquisizione di maggior "competenza, aggiornamento e qualità morali degli amministratori di condominio, sia professionisti che non professionisti" (articolo 1 dello statuto). Il numero complessivo degli iscritti è di

circa 700, ma solo il 20-30% svolge professionalmente l'amministrazione di condomini, prevalentemente nella regione Lombardia (dati forniti dalla parte nel corso dell'audizione del 17 ottobre 1994).

L'ALAC-CONFAPPI ha, nel corso del mese di novembre 1994, mutato nome in FEDERAZIONE NAZIONALE AMMINISTRATORI IMMOBILIARI - FNA (di seguito FNA).

8. Il CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOMETRI è stato istituito con il R.D. 11 febbraio 1929, n. 274, quale Commissione Centrale per la professione dei geometri, denominazione modificata nella forma attuale dall'articolo 2 del D.Lgs. C.P.S. 21 giugno 1946, n. 6. Esso svolge funzioni di organo giurisdizionale speciale di secondo grado rispetto alle decisioni dei Consigli dei Collegi Provinciali dei Geometri in materia di iscrizione e cancellazione dall'albo professionale dei geometri e di giudizi disciplinari sull'operato professionale degli iscritti. I suoi componenti vengono eletti dai Collegi Provinciali dei Geometri.

Con la legge 18 ottobre 1961, n. 1181, al CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOMETRI è stata attribuita la competenza a proporre al Ministro di Grazia e Giustizia la tariffa degli onorari e delle indennità ed i criteri per il rimborso delle spese per le prestazioni professionali dei geometri.

In base ai dati forniti dalla parte con lettera del 28 settembre 1994, circa il 3% degli oltre 82.000 iscritti all'ordine dei geometri svolge attività di amministrazione di condomini in via esclusiva (2,1%) o prevalente (0,8%) sull'intero territorio nazionale. Il giro di affari complessivo di tale attività per il 1991 è stato stimato pari a circa 185 miliardi di lire.

III. IL MERCATO RILEVANTE

a) Il mercato del prodotto

9. Il mercato del prodotto interessato dal procedimento è la prestazione su base professionale di servizi di amministrazione di condomini.

Tale individuazione del mercato interessato si giustifica in quanto, malgrado la normativa che disciplina l'amministrazione di condomini - artt. 1129 e ss. del codice civile - non preveda alcun particolare requisito per l'esercizio dell'attività, dal punto di vista economico è agevolmente distinguibile l'attività professionale di amministratore di condominio dall'attività occasionale di amministratore svolta da soggetti non professionisti.

La mancanza di una regolamentazione specifica riguardo la professione di amministratore di condominio non impedisce infatti che possa configurarsi una figura professionale di amministratore immobiliare, come conferma il sorgere di numerose associazioni professionali. La qualifica di amministratore condominiale "professionista", in mancanza di un riconoscimento giuridico, deve riscontrarsi nel carattere abituale, per una pluralità di condomini, continuativo e sostanzialmente esclusivo rispetto ad altre attività, del servizio prestato.

Il servizio reso da un professionista si differenzia significativamente agli occhi del consumatore il quale, pur potendo in molti casi produrre in proprio il servizio di amministrazione, ricorre al professionista in quanto persona qualificata e preparata nel campo specifico. Tale riscontro risulta confermato da quanto comunicato all'Autorità dall'ASSOCOND - Associazione Italiana Condomini, con lettera del 26 luglio 1994, nella quale detta associazione, lamentando l'impreparazione e talvolta la scarsa moralità di numerosi amministratori immobiliari "più o meno improvvisati", auspicava l'introduzione "di interventi formativi e culturali che agevolino la qualificazione professionale degli operatori".

Pertanto, il servizio offerto da un amministratore professionista può considerarsi un mercato distinto dalla prestazione di amministrazione occasionale e discontinua resa da soggetti privi di preparazione professionale specifica.

b) Il mercato geografico

10. Per la sua natura, il servizio di amministrazione di condominio ha un mercato geografico necessariamente limitato, non potendosi assumere alcuna mobilità dei consumatori in questo campo. L'ambito geografico rilevante deve perciò intendersi ristretto ad ambiti locali, di dimensione regionale od anche più limitata.

Laddove risultino adottati tariffari da parte di associazioni di amministratori condominiali di significative dimensioni e diffuse sull'intero territorio nazionale, essi possono determinare effetti sulla concorrenza in una pluralità di mercati locali.

Pertanto, ai fini del presente procedimento, l'analisi degli eventuali effetti sulla concorrenza derivanti dall'adozione di tariffari per l'amministrazione professionale di condomini, può avere riguardo esclusivamente ad ambiti geografici locali, laddove la presenza degli iscritti alle associazioni professionali oggetto del

procedimento risulti ivi concentrata o, complessivamente, ad una pluralità di mercati locali, anche corrispondenti all'intero territorio nazionale, ove la presenza degli iscritti alle menzionate associazioni sia così distribuita.

IV. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

a) Le fattispecie

11. In data 11 gennaio 1992 il Consiglio Nazionale della FIABS, al quale partecipavano i Presidenti di AIACI ed ANAI, approvava all'unanimità il tariffario minimo professionale della federazione, conferendo mandato al Segretario Nazionale di inviare al più presto il testo definitivo alle segreterie delle associazioni aderenti alla FIABS (verbale del Consiglio agli atti). In data 30 aprile 1992, veniva pubblicato il "tariffario minimo professionale" con un opuscolo recante la denominazione ed il logo della FIABS, dell'AIACI e dell'ANAI.

Il suddetto tariffario "determina i compensi spettanti all'amministratore immobiliare e/o condominiale per le sue prestazioni professionali. I compensi minimi sono inderogabili per tutti gli amministratori associati e per tutte le associazioni e loro aderenti che approvano il presente tariffario" (Art. 1); "l'amministratore immobiliare è tenuto ad applicare il presente tariffario ed è soggetto, per quanto concerne l'applicazione ..(omissis).. alla vigilanza ed alla disciplina della FIABS" (articolo 2).

Secondo quanto precisato dall'AIACI e dall'ANAI nelle audizioni conclusive del procedimento, il tariffario avrebbe dovuto essere recepito formalmente come atto interno alle rispettive associazioni, rendendo applicabili con riguardo ad esse le "norme di comportamento dell'amministratore immobiliare", rispettivamente allegate allo statuto dell'AIACI, che tra i doveri generali dell'amministratore prevedono quello di "rispettare le tariffe di retribuzione professionale stabilite e/o convenute dagli organi di categoria" (punto g), e allo statuto ANAI, secondo cui "ogni iscritto non potrà chiedere né accettare onorari inferiori nel minimo a quelli stabiliti dagli organi direttivi provinciali o regionali" (punto 4). A tale formale recepimento del tariffario ad opera delle associazioni non si sarebbe tuttavia mai proceduto, né si sarebbe dato luogo alla divulgazione di esso tra gli associati.

12. Su un'edizione del 1991 della pubblicazione associativa "Il piccolo proprietario", l'ALAC-CONFAPPI ha pubblicato il "tariffario ALAC", determinante "i compensi minimi spettanti all'amministratore immobiliare per le prestazioni professionali", con validità triennale dall'approvazione del Consiglio dell'ALAC-CONFAPPI (articolo 1) e con espressa previsione che "l'applicazione della tariffa è obbligatoria per tutti gli amministratori immobiliari dell'ALAC-CONFAPPI che sono tenuti ad applicare il presente tariffario sotto la vigilanza del Consiglio regionale dell'ALAC-CONFAPPI" (articolo 2). Successivamente, con delibera del 27 luglio 1992, il Consiglio della CONFAPPI apportava modifiche al tariffario ALAC relativo alle gestioni condominiali e ne dava notizia ai propri associati tramite la citata pubblicazione associativa.

13. Nella sua risposta alla richiesta di informazioni dell'Autorità, l'ANAMMI, in data 16 giugno 1994, comunicava l'esistenza di un tariffario "interno all'Associazione", che riproduceva quello in uso al Collegio Provinciale dei Geometri, precisando che tale tariffario non era mai stato deliberato dall'ANAMMI, ma veniva "consigliato agli associati esclusivamente come parametro di riferimento". A questa documentazione veniva allegata fotocopia di una pubblicazione recante gli articoli del tariffario dei geometri, contenente, sotto la dizione "le nuove tariffe sulle amministrazioni di immobili" e l'indicazione dell'iniziativa come "buon punto di riferimento per tutti noi", le voci di tariffa relative all'amministrazione di condominio.

14. Dalle informazioni prodotte dal CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOMETRI all'Autorità in data 28 settembre 1994, risulta che in data 25 luglio 1990, il medesimo CONSIGLIO comunicava ai Presidenti dei Consigli dei Collegi dei Geometri ed ai Presidenti dei Comitati Regionali dei Geometri l'avvenuta predisposizione della "nuova tariffa professionale" (dalla parte successivamente identificata come "tariffa '90"), includente una più dettagliata specificazione delle prestazioni di amministrazione di condomini - rispetto al tariffario in vigore, che configurava solo la generica funzione di amministratore immobiliare - e le relative tariffe, allegandone copia "con l'intesa che i Collegi suggeriscano l'integrale applicazione agli iscritti come tariffa consigliata, in attesa dell'iter della legge". Veniva inoltre allegato un modello di delibera da adottare da parte dei singoli Consigli dei Collegi Provinciali dei Geometri, nel quale tra l'altro si riteneva "in conformità alle indicazioni del CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOMETRI - di dover diffondere fra tutti gli iscritti la nuova normativa tariffaria, raccomandandone l'applicazione convenzionale ancor prima che essa venga sanzionata con il decreto ministeriale di approvazione".

Nell'audizione del 21 novembre 1994 e nella memoria contestualmente depositata, il CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOMETRI precisava che la raccomandazione della c.d. "tariffa '90" aveva lo scopo di eliminare eventuali disparità nella determinazione dei compensi dei geometri, nonché di limitare l'entità dei compensi medesimi.

b) La dimensione del mercato rilevante

15. L'ANAI, nella memoria prodotta nel corso dell'audizione del 6 maggio 1994, stimava in circa 200.000 gli amministratori condominiali in Italia. Nella ricerca demoscopica commissionata dalla stessa Associazione, inviata all'Autorità il 15 giugno 1994, veniva stimato in circa 137.000 il numero degli amministratori immobiliari complessivi in Italia (esclusi gli amministratori di complessi commerciali, industriali, artigianali, di residence e di multiproprietà), includendo sia quelli professionali che quelli non professionali.

Quest'ultimo dato potrebbe essere una stima corretta del numero totale di amministratori condominiali operante in Italia. Tuttavia esso non può essere considerato come rappresentativo del mercato rilevante per il caso in esame.

In ragione di quanto sopra evidenziato al punto 9, il mercato interessato deve infatti intendersi composto solo dagli operatori esercenti l'attività di amministratore condominiale su base professionale, con carattere di continuità e per un numero consistente di condomini. In tale contesto, l'appartenenza ad un'associazione di amministratori di condominio può risultare, per gli acquirenti del servizio, un elemento caratterizzante la professionalità dell'amministratore, stante la preparazione richiesta dalle principali associazioni di categoria ai propri aderenti. Gli amministratori occasionali, non qualificati professionalmente come gli iscritti alle associazioni professionali, non appaiono pertanto potersi considerare operanti sullo stesso mercato.

Conseguentemente, è il numero di amministratori iscritti alle associazioni di categoria che può rappresentare, ai fini del presente procedimento, una ragionevole stima, ancorché approssimativa, del numero complessivo degli amministratori professionisti operanti sul territorio nazionale.

16. Nel corso dell'istruttoria, è stato richiesto a numerose associazioni ricomprendenti amministratori professionali di condominio di fornire il numero dei loro iscritti. In base ai dati, ancorché approssimativi, indicati dalle associazioni interpellate, è risultato che AIACI ed ANAI, aderenti alla FIABS, hanno rispettivamente circa 1.700 e 3.800 iscritti (lettera AIACI del 15 giugno 1994 ed audizione ANAI del 6 maggio 1994). L'ALAC-CONFAPPI stima in circa 700 i propri iscritti, di cui circa 300 costituiscono amministratori professionisti (dati forniti dalla parte nell'audizione del 17 ottobre 1994). L'ANAMMI registra oltre 700 associati (nota del 3 giugno 1994 dell'ANAMMI), mentre sono circa 2.500 i geometri che, secondo il CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOMETRI, svolgono attività di amministrazione condominiale su base professionale (nota del 28 settembre 1994). Altre associazioni, che operano nel mercato e non risultano avere tariffari, hanno comunicato di avere complessivamente circa 2.000 iscritti.

In definitiva, pertanto, il totale degli amministratori condominiali iscritti ad associazioni professionali appare quantificabile in circa 11.000. Tale numero di 11.000 amministratori condominiali professionisti corrisponde approssimativamente alla valutazione effettuata dal CNEL, e pubblicata sul quotidiano "Il Sole-24 Ore" del 26 febbraio 1994, nell'ambito di una ricerca sulle professioni non riconosciute. Va peraltro aggiunto che, in seguito ad una richiesta di informazioni dell'Autorità, il CNEL in data 4 novembre 1994 ha precisato che i dati in suo possesso erano stati comunicati direttamente dalle associazioni di categoria interpellate.

La tabella seguente fornisce un riepilogo del numero degli iscritti alle associazioni oggetto del procedimento istruttorio, come valutato dalle parti, e della loro incidenza sul totale nazionale stimato degli amministratori professionali di condominio:

Associazione	N. iscritti	Incidenza %
AIACI (aderente a FIABS)	1.700	15%
ANAI (aderente a FIABS)	3.800	35%
ALAC-CONFAPPI	300	3%
ANAMMI	700	6%
Geometri (*)	2.500	23%
Altri	2.000	18%
TOTALE	11.000	100%

Fonte: elaborazioni su dati forniti dalle parti

(*) Alcuni geometri potrebbero essere stati computati due volte, essendo iscritti alle associazioni professionali degli amministratori. Tuttavia, come specificato anche dall'AIACI nell'audizione del 21 novembre 1994, solo una parte minore dei geometri aderenti alle associazioni risulta iscritta all'albo professionale dei geometri: ciò riduce in maniera rilevante l'eventuale errore derivante da una doppia computazione.

Complessivamente, sulla base dei dati sopra menzionati, i professionisti aderenti a AIACI ed ANAI (aderenti alla FIABS), ALAC-CONFAPPI, ANAMMI e CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOMETRI rappresentano oltre i due terzi degli operatori che svolgono professionalmente l'attività di amministratori di condominio.

c) Le argomentazioni delle parti

17. Le parti nel corso dell'istruttoria hanno variamente sostenuto la non qualificabilità come imprese delle persone fisiche esercenti l'attività di professionista intellettuale, inclusa quella di amministratore condominiale, a causa delle connotazioni specifiche delle prestazioni del professionista intellettuale, della differenziata regolamentazione delle professioni intellettuali rispetto all'attività di impresa. Il professionista intellettuale sarebbe in pratica sottratto all'applicazione del diritto della concorrenza, in conseguenza degli espliciti divieti posti a quest'ultimo, dall'ordinamento vigente, di porre in essere comportamenti di carattere concorrenziale.

18. L'ANAI ha presentato istanza affinché l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato rimetta alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee l'interpretazione autentica dei seguenti quesiti: "a) se la disciplina degli ordinamenti professionali nazionale sia in contrasto con le disposizioni del Trattato di Roma sulla concorrenza, in particolare con il disposto dell'articolo 85; b) se una persona fisica esercente singolarmente una professione intellettuale possa considerarsi di per sé "impresa" ai fini della normativa sulla concorrenza comunitaria e, di conseguenza, ai sensi e per gli effetti delle disposizioni della legge n. 287/90 italiana, sulla base dell'esplicito richiamo dell'articolo 1 n. 4 di detta legge" (memoria dell'ANAI del 22 novembre 1994).

Inoltre, la stessa ANAI ha chiesto che l'Autorità rimetta alla Corte Costituzionale il seguente quesito: "se l'applicazione, (eventuale), della nozione di impresa, ai fini della disciplina della legge n. 287/90, a persona fisica che svolge singolarmente attività intellettuale, sia in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione, nella misura in cui l'ordinamento non consente alla persona fisica che svolge singolarmente attività intellettuale, analoga applicazione delle disposizioni destinate agli imprenditori, come, ad esempio, l'articolo 2598 e ss. cod. civ." (memoria del 22 novembre 1994).

19. Relativamente alla definizione del mercato rilevante, le parti hanno contestato la distinzione fra attività professionali e non professionali nell'ambito dell'amministrazione di condomini, poiché tutti i soggetti svolgono servizi identici o molto analoghi sotto il profilo merceologico. Le parti hanno inoltre rilevato che il mercato geografico rilevante deve intendersi limitato ad ambiti locali e che presumibilmente non rientrerebbero nell'applicazione della legge n. 287/90.

20. Le parti considerano eccessivamente restrittiva l'inclusione nel mercato rilevante dei soli amministratori iscritti ad associazioni di categoria. FIABS ed AIACI ritengono più corretto il dato di 137.000 amministratori indicato dalla ricerca curata dall'ANAI, mentre il CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOMETRI indica in circa 60.000 il numero di amministratori in possesso di sufficiente capacità ed esperienza per svolgere professionalmente l'attività. Di conseguenza, l'incidenza degli operatori aderenti alle suddette associazioni sarebbe pari all'11,76% del mercato.

21. Le parti hanno osservato che, essendo stata riscontrata l'esistenza di più tariffari differenziati fra loro, non sarebbe possibile ipotizzare un'unica intesa restrittiva della concorrenza. La diversità dei tariffari manterrebbe la concorrenza tra le singole associazioni, nessuna delle quali deterrebbe una quota di mercato tale da poter influenzare lo svolgimento della concorrenza.

22. Il CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOMETRI (memoria citata) e l'ALAC-CONFAPPI (memoria del 5 settembre 1994) sostengono che la fissazione di un prezzo minimo per un servizio professionale risulta positiva per il consumatore, in quanto, assicurando una remunerazione minima, disincentiva il professionista dall'adottare comportamenti scorretti e consente all'utente di selezionare il professionista sulla base di elementi qualitativi.

23. Il CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOMETRI, richiamando la sua qualifica di organo della pubblica amministrazione operante sotto la vigilanza del Ministero di Grazia e Giustizia, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, ha sostenuto la non applicabilità della legge n. 287/90 alla propria attività.

Lo stesso Consiglio ha poi evidenziato che la proposta relativa alla c.d. "tariffa '90" è stata formulata solo in quanto esercizio di un potere-dovere di aggiornamento delle tariffe e della specificazione delle prestazioni professionali dei geometri, come riconosciuto dalla legge n. 1181/61 (memoria del 21 novembre 1994).

24. Con note pervenute il 29 novembre 1994, AIACI ed ANAI hanno comunicato di aver intrapreso iniziative dirette a eliminare l'adozione del tariffario FIABS. Tali iniziative si sostanzieranno nella soppressione, nello statuto di una nuova associazione che deriverà dalla fusione di AIACI ed ANAI, delle norme facenti riferimento ad un tariffario minimo ed alla sua obbligatorietà per gli iscritti.

25. Nell'audizione del 6 ottobre 1994, il Presidente dell'ANAMMI ha negato che la copia del tariffario dei geometri inviata all'Autorità il 6 giugno 1994 provenisse da una pubblicazione dell'associazione dallo stesso presieduta, specificando di aver indicato a propri associati, ma solo in via informale e su esplicita richiesta, il detto tariffario quale parametro di riferimento per la determinazione delle tariffe da applicare.

Nell'audizione del 23 novembre 1994, il Presidente dell'ANAMMI ha ribadito che l'associazione dallo stesso presieduta non ha approvato tariffari, dichiarandosi inoltre personalmente contrario all'adozione di qualsiasi tariffario minimo per le attività di amministratore di condominio, contrarietà sancita anche dalle norme statutarie dell'Associazione.

V. VALUTAZIONE GIURIDICA

a) *Qualificazione delle fattispecie*

26. E' principio consolidato nella giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee quello secondo cui anche le persone fisiche esercenti attività professionali devono considerarsi imprese ai fini dell'applicazione degli articoli del Trattato CEE che tutelano la concorrenza, poiché "nel contesto del diritto della concorrenza, la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dallo *status* giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento" (sentenza del 23 aprile 1991, causa 41/90, *Klaus Hoefner e Fritz Elser/Macrotron GmbH*).

Anche la Commissione delle Comunità Europee si è di recente espressa per l'applicabilità delle norme di tutela della concorrenza alle attività professionali, poiché il carattere personale ed intellettuale delle loro prestazioni non modifica la natura economica dell'attività prestata. Difatti costituisce attività economica qualsiasi attività che partecipi agli scambi economici anche a prescindere dalla ricerca del profitto (Commissione CE, decisione del 27 ottobre 1992, caso n. IV/ 33.384 e 33.378, *Pauwels Travel BVBA/FIFA e aa.*, decisione del 30 giugno 1993, caso IV/33407, *Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali*). In forza del disposto dell'articolo 1, comma 4, della legge n. 287/90, tale principio è rilevante anche per l'applicazione della disciplina nazionale sulla concorrenza, come richiamato anche da precedenti decisioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (provvedimento del 18 novembre 1992, proc. n. A/30, *AICI/FIV*).

Pertanto, all'utilizzazione nell'ambito del diritto interno di tale principio interpretativo del diritto comunitario non osta la peculiare regolamentazione che ad altri fini riceva l'attività del libero professionista, né tantomeno si risolve in alcun trattamento di sfavore per questa attività.

L'applicabilità delle norme poste a tutela della concorrenza anche ai servizi professionali di amministrazione di condomini prestati da persone fisiche non può ritenersi contrastare con le diverse qualificazioni che tale attività professionale riceve in altri ambiti dell'ordinamento, né idonea a determinare squilibri ingiustificati sull'assetto regolamentare complessivo di svolgimento di questa attività.

27. In tale quadro ricostruttivo, le associazioni che radunano e rappresentano liberi professionisti, ed in particolare le associazioni tra persone esercenti l'attività professionale di amministratori condominiali, sono da considerarsi associazioni di imprese e le loro decisioni sono da considerarsi decisioni di associazioni di imprese.

Non rileva invece la presunta natura delle parti oggetto del procedimento quali associazioni sindacali o organi di rappresentanza politica e morale, invocata al fine di sottrarre la loro attività all'applicazione della legge n. 287/90 (memoria FIABS-AIACI del 18 aprile 1994, memoria dell'ALAC-CONFAPPI del 5 settembre 1994, memoria del CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOMETRI del 14 settembre 1994).

Conformemente ai principi espressi dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, deve infatti ritenersi che "costituisce decisione di un'associazione di imprese, ai sensi dell'articolo 85, n. 1, del Trattato, la raccomandazione proveniente da un'associazione del genere e costituente, a prescindere dal suo regime giuridico, l'espressione fedele della volontà di coordinare il comportamento degli associati sul mercato" (sentenza del 27 gennaio 1987, causa n. 45/85, *Verband der Sachversicherer/Commissione*).

28. Ai fini delle valutazioni che concernono il procedimento in oggetto, la delibera assunta dalla FIABS e la delibera assunta dal consiglio dell'ALAC-CONFAPPI circa l'adozione di tariffari costituirebbero chiara e univoca manifestazione della volontà (imputabile alle medesime associazioni nonché, sotto il profilo sostanziale, anche all'AIACI e alla ANAI riunite nella FIABS) di coordinare il comportamento concorrenziale dei rispettivi aderenti per quanto concerne la fissazione del prezzo delle prestazioni rese.

Non appaiono inoltre condivisibili le obiezioni di FIABS, AIACI ed ANAI circa la mancata approvazione del tariffario FIABS da parte delle associazioni che costituiscono la federazione, nonché riguardo la mancata diffusione dello stesso. L'istruttoria ha evidenziato che il tariffario è stato pubblicato con la denominazione ed il logo - che costituiscono inequivocabili segni di riconoscimento - tanto della FIABS quanto di AIACI ed ANAI. Inoltre, sul quotidiano "Italia Oggi" del 14 aprile 1993 veniva pubblicato, con ampia evidenza, il medesimo tariffario, accompagnato da commenti esplicativi dello stesso Presidente dell'AIACI, commenti finalizzati ad evidenziare la sostanziale adozione del tariffario stesso.

29. Il contesto delineato consente, altresì, di qualificare intesa ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90 la decisione del CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOMETRI di diffondere presso i Collegi Provinciali di cui esso è emanazione la c.d. "tariffa 90", prima della sua futura ed eventuale approvazione ministeriale, raccomandando a queste organizzazioni di promuoverne la diffusione e il rispetto fra gli iscritti.

Non può condividersi infatti l'argomentazione secondo cui al CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOMETRI, in quanto ente pubblico amministrativo che opera sotto la vigilanza del Ministero di Grazia e Giustizia, non è applicabile la legislazione sulla concorrenza. Non osta infatti alla qualificazione del comportamento del CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOMETRI come intesa rilevante nell'ambito della disciplina di tutela della concorrenza la natura pubblicistica di questo Ente, se la decisione in questione è in grado di influenzare profili concorrenziali dell'attività degli aderenti alle organizzazioni territoriali dalle quali questo Ente promana (cfr. Commissione CE, 26 luglio 1976, caso IV/28.980, *Pabst-Richards/BNIA*; Commissione CE, 12 dicembre 1983, caso IV/ 30.525, *Agenzia internazionale per l'energia*). Né, d'altro canto, può escludersi la qualificazione di tale decisione come intesa ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, dovendosi assimilare il CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOMETRI ad una associazione di imprese: l'operato del suddetto Consiglio rileva infatti, per il profilo sostanziale della sua qualificazione, come attività decisoria di un organo che è emanazione diretta dei Collegi Provinciali che riuniscono i relativi professionisti.

b) La restrittività delle intese

30. Con riferimento ai comportamenti imputati a FIABS, AIACI, ANAI, ALAC-CONFAPPI va rilevato quanto segue.

Le intese riscontrate nel corso del procedimento hanno tutte per oggetto la fissazione di prezzi minimi per le prestazioni, analiticamente identificate, di servizi professionali di amministrazione di condomini e sono pertanto idonee a restringere la concorrenza fra gli operatori del mercato di cui trattasi, tanto per il loro oggetto, quanto per la loro capacità funzionale.

La fissazione uniforme di prezzi minimi comprime infatti la concorrenza su uno dei più qualificanti elementi dell'attività economica delle imprese: come affermato dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, "per sua stessa natura, l'accordo che fissi un prezzo minimo (...) per il complesso degli operatori economici del mercato di cui trattasi, ha l'oggetto di alterare il gioco della concorrenza sul mercato stesso" (sentenza del 30 gennaio 1985, causa 123/83, *BNIC/Clair*).

31. Va poi rilevato che, contrariamente a quanto sostenuto dalle parti, la fissazione di prezzi minimi non può essere giustificata in questo ambito di valutazioni dalla volontà di garantire un'adeguata qualità del servizio prestato. Non è infatti plausibile ritenere che un soggetto economico - nel caso di specie un amministratore condominiale - sottratto alla concorrenza sul prezzo e quindi in grado di ottenere una remunerazione minima garantita, possa risultare incentivato a migliorare la qualità del servizio. Come afferma la Commissione delle Comunità Europee "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" (decisione del 15 dicembre 1992, caso n. IV/29883, *UGAL/BNIC*). Inoltre, qualora pur si supponga che la fissazione dei prezzi minimi costituisca una garanzia contro pratiche sleali - come sostenuto

dalle parti - essa non sarebbe comunque una ragione sufficiente per sottrarre un intero mercato all'applicazione delle regole di concorrenza (Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza del 25 novembre 1981, cause congiunte 46 e 63/82, *VBBB/VBVB*).

In concreto, peraltro, la modalità di determinazione del prezzo, adottata da alcune delle parti per la fissazione degli onorari minimi, non sembra introdurre alcun incentivo al miglioramento dell'efficienza: i prezzi inclusi nei tariffari FIABS-AIACI-ANAI e del CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOMETRI, sono stati definiti tenendo conto dei costi medi prevalenti sul mercato.

32. Non è del pari negabile l'idoneità delle determinazioni di queste associazioni a influire sul comportamento dei propri associati. In alcuni casi i prezzi minimi indicati nei tariffari sono, infatti, dal punto di vista dell'ordinamento interno dell'associazione obbligatori per tutti gli iscritti (cfr. l'articolo 2 del tariffario FIABS, dagli statuti delle associazioni AIACI, ANAI, FIABS, citati al punto 3, e dai relativi codici deontologici, dall'articolo 2 del tariffario ALAC-CONFAPPI, e dall'articolo 3 del tariffario emanato dal CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOMETRI).

Ma a prescindere da tale loro valenza obbligatoria, le delibere assunte dalla FIABS e la delibera assunta dal Consiglio dell'ALAC-CONFAPPI, possono ritenersi attività idonee a orientare il comportamento degli amministratori iscritti all'AIACI, all'ANAI, all'ALAC-CONFAPPI e tanto basta perché esse siano qualificate come restrittive della concorrenza ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90.

33. L'intendimento di alcune associazioni di impedire la concorrenza sul prezzo fra i propri associati, anche tramite l'adozione di tariffari, nonché la volontà di considerare "sleale" la concorrenza basata sul prezzo, risulterebbero peraltro perfettamente coerenti con dichiarazioni delle parti acquisite nell'istruttoria (verbale dell'audizione di FIABS e AIACI del 18 aprile 1994, audizione dell'ANAI del 6 maggio 1994, commento del Presidente dell'ALAC-CONFAPPI al quotidiano "Italia Oggi" del marzo 1991, riportato in calce al tariffario associativo).

34. Pertanto i tariffari adottati dalle associazioni FIABS, AIACI, ANAI, ALAC-CONFAPPI, nonché le norme statutarie e deontologiche adottate da FIABS, AIACI e ANAI relativamente all'obbligo di adozione della tariffa minima da parte degli iscritti, costituiscono intese restrittive della concorrenza nel mercato di cui trattasi, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera a) della legge n. 287/90.

c) La consistenza delle intese

35. Come già sopra delineato al punto 9, l'assenza di una regolamentazione specifica riguardo le modalità di esercizio dell'attività di amministratore di condominio non ha impedito l'emergere nella realtà economica di una figura professionale di amministratore condominiale, in conseguenza della presenza di professionisti esercenti continuativamente ed esclusivamente tale attività, ed il sorgere di numerose associazioni professionali.

Sulla base di tale considerazione, pur in mancanza di elementi statistici esatti, la stima degli amministratori professionisti può intendersi sostanzialmente limitata alla cifra indicata dal CNEL, di cui al punto 16, dalla quale risulta che il complesso degli iscritti alle varie associazioni professionali parti del procedimento corrisponde ad oltre i due terzi del totale.

36. In tale contesto, non vi è dubbio che ciascun tariffario costituisca singolarmente un'intesa che restringe in maniera consistente la concorrenza sul mercato tenuto conto che, i geometri iscritti all'albo e le associazioni sopra indicate, che raccolgono numerosi aderenti, coprono una parte considerevole del mercato. In particolare, gli amministratori condominiali professionisti rappresentati da AIACI ed ANAI, riunite nella FIABS, e dal CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOMETRI costituiscono oltre i due terzi del totale nazionale. I circa 300 amministratori professionisti all'ALAC-CONFAPPI, pur incidendo per meno del 5% del totale degli amministratori condominiali iscritti alle associazioni professionali, risultano tuttavia essere operanti in larga parte in Lombardia, costituendo pertanto una quota rilevante dei professionisti operanti localmente.

37. Inoltre l'adozione di tariffari riguardanti il prezzo del servizio da parte di associazioni che riuniscono una larga parte degli operatori del settore dà luogo ad intese che restringono in modo consistente la concorrenza, in quanto ciascun singolo tariffario, indipendentemente dal numero degli operatori che interessa, concorre a determinare un effetto complessivo e cumulativo di limitazione del comportamento degli amministratori condominiali professionisti nella fissazione dei prezzi nei vari ambiti locali nei quali operano gli aderenti alle associazioni.

Come ha anche rilevato la giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, non è ipotizzabile un'analisi di ciascuna intesa prescindendo dall'esame delle altre che hanno uguale contenuto e determinano gli stessi effetti sul mercato (sentenza 16 dicembre 1975, cause riunite n. 40-48, 50, 54-56, 111, 113 e 114/73, *Suiker Unie*).

Inoltre, non può escludersi che tali tariffari, in quanto deliberati da associazioni di amministratori professionisti, siano idonei a fornire un'importante indicazione di prezzi minimi del servizio anche agli operatori che esercitano saltuariamente l'attività.

38. La limitazione del mercato ad ambiti locali, differentemente da quanto sostenuto dall'ANAI, non priva di efficacia la norme contenute nella legge n. 287/90, poiché, come già precisato dall'Autorità, il concetto di rilevanza di una parte del mercato nazionale, indicato dagli artt. 2 e 3 leg. cit., "non attiene alla sua incidenza sul totale dell'economia nazionale, quanto piuttosto alla sua significatività per il consumatore ed alla possibilità o meno per quest'ultimo di usufruire di beni o servizi prestati in aree geografiche alternative" (delibera del 19 ottobre 1994, proc. A/49, *Pozzuoli Ferries/Gruppo Lauro*).

Peraltro, nell'ambito del presente procedimento la valutazione dell'oggetto delle intese e delle conseguenti restrizioni della concorrenza è correttamente effettuata, da una parte, per l'insieme dei mercati locali che costituiscono l'intero territorio nazionale, con riferimento a tariffari approvati e diffusi da associazioni presenti capillarmente sull'intero territorio nazionale, quali FIABS in quanto composta da AIACI ed ANAI, e CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOMETRI, e per ambiti locali, con riferimento ad associazioni attive a questo livello (ALAC-CONFAPPI).

39. Non sono accettabili, infine, i rilievi che le parti muovono circa il fatto che l'esistenza di più tariffari non darebbe luogo ad una restrizione della concorrenza, poiché i tariffari delle singole associazioni si troverebbero in concorrenza fra loro. Nel caso di specie infatti, il soggetto imprenditoriale non è dato dall'associazione professionale, bensì dal singolo professionista che opera in concorrenza con altri amministratori condominiali professionisti. Il tariffario costituisce perciò uno strumento idoneo a coordinare una pluralità di soggetti imprenditoriali.

d) In particolare, il comportamento posto in essere dal CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOMETRI

40. Con riguardo alle questioni sollevate dal CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOMETRI, fermo restando quanto specificato ai punti 26)-29) in ordine alla possibilità di assimilare i prestatori d'opera intellettuale alle imprese ai fini dell'applicazione delle norme sulla tutela della concorrenza, si può rilevare quanto segue.

Premesso che non si intende valutare in questa sede il potere-dovere del CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOMETRI di proporre la tariffa professionale, ciò che rileva ai fini del presente provvedimento è che il medesimo Consiglio, nelle more dell'approvazione ministeriale della tariffa in oggetto, con nota del 25 luglio 1990, abbia deciso di inviare ai Presidenti dei Consigli dei Collegi Provinciali dei Geometri la deliberazione oggetto del procedimento, raccomandando che si sollecitassero gli iscritti all'applicazione in via convenzionale delle tariffe ancor prima della loro approvazione con decreto ministeriale.

41. Va rilevato inoltre che la nota del 25 luglio 1990, nel raccomandare la diffusione della c.d. "tariffa '90", allegava una bozza di delibera che ciascun Consiglio dei collegi dei geometri avrebbe dovuto adottare, e che in questa bozza di delibera, al fine di conferire carattere impegnativo alla raccomandazione, si sottolineava la competenza del collegio "a curare la disciplina degli iscritti anche in ordine alle entità e ai limiti dei compensi che possono pretendere".

Per agevolare ancor più la diffusione della tariffa, il testo della delibera predisposto dal CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOMETRI prevedeva l'invio a tutti gli iscritti all'albo di una circolare con cui si desse comunicazione dell'approvazione della tariffa da parte del Consiglio nazionale, si informassero gli iscritti di una certa disponibilità di copie presso il Collegio e si raccomandasse agli stessi di applicare con qualsiasi committente, fosse pubblico o privato, la nuova tariffa.

42. Risulta inoltre ininfluenza l'obiezione sollevata dal CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOMETRI circa la volontà, tramite la diffusione della c.d. "tariffa '90", di porre un limite massimo, anziché minimo, agli onorari dei geometri, a tutto vantaggio dell'utenza.

Infatti, ai fini della applicazione della normativa a tutela della concorrenza, quand'anche si riconoscesse l'intento del CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOMETRI di limitare la richiesta di onorari ritenuti eccessivi da parte degli iscritti, è necessario rammentare che anche le limitazioni massime ai prezzi possono costituire una restrizione della concorrenza, in quanto interferiscono nel meccanismo della libera fissazione dei prezzi e dell'adattamento della domanda e dell'offerta alle condizioni di mercato.

43. La raccomandazione del CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOMETRI, volta a promuovere l'applicazione della c.d. "tariffa '90", ancora prima della sua approvazione, appare pertanto restrittiva della concorrenza, in violazione dell'articolo 2, comma 2, lettera *a*), della legge n. 287/90.

e) L'ANAMMI

44. Il comportamento tenuto dal Presidente dell'ANAMMI di consigliare, ove richiesto, la tariffa professionale dei geometri quale parametro di riferimento per la determinazione del compenso degli amministratori di condominio, non costituisce attività idonea ad orientare il comportamento dei propri iscritti, anche in considerazione del fatto che lo Statuto dell'associazione prevede espressamente che non vengano adottati tariffari per le prestazioni di amministratore di condominio.

Tutto ciò premesso e considerato;

DELIBERA

a) che l'approvazione e la diffusione di un tariffario relativo all'attività di amministrazione di condominio da parte di FIABS, AIACI, ANAI, nonché da parte di ALAC-CONFAPPI, e l'approvazione delle clausole statutarie e deontologiche facenti obbligo agli associati di osservare i tariffari disposti dalle rispettive associazioni hanno costituito infrazione all'articolo 2, comma 2, lettera *a*), della legge n. 287/90;

b) che la raccomandazione ai Collegi Provinciali dei Geometri da parte del CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOMETRI diretta a far applicare la c.d. "tariffa '90" ancora prima della sua approvazione ministeriale ha costituito infrazione all'articolo 2, comma 2, lettera *a*), della legge n. 287/90;

c) che FIABS, AIACI, ANAI, ALAC-CONFAPPI e CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOMETRI rimuovano, nel termine di trenta giorni dalla data di notificazione del presente provvedimento, le infrazioni contestate sub *a*) e *b*), presentando nello stesso termine all'Autorità una relazione al riguardo.

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
Alberto Pera

IL PRESIDENTE
Giuliano Amato

* * *