

I710 - USI IN MATERIA DI MEDIAZIONE IMMOBILIARE

Provvedimento n. 25733

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 18 novembre 2015;

SENTITO il Relatore Dottor Salvatore Rebecchini;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. L'Autorità, nell'esercizio delle proprie funzioni, ha riscontrato che le associazioni Federazione Italiana Mediatori Agenti d'Affari (di seguito, FIMAA) e Federazione Italiana Agenti Immobiliari Professionali (di seguito, FIAIP), vale a dire le principali associazioni di categoria del settore immobiliare, hanno partecipato alle rilevazioni degli usi del settore immobiliare delle Camere di Commercio di Bari e Milano, ponendo in essere possibili intese illecite ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

In particolare, FIMAA e FIAIP, anche attraverso le rappresentanze locali, hanno partecipato alla rilevazione della provvigione di intermediazione immobiliare delle province di Bari e Milano, incidendo sull'entità della provvigione oggetto della Raccolta Usi e, così facendo, sul prezzo di riferimento - nei rispettivi mercati locali di Bari e Milano - dei servizi di intermediazione immobiliare.

II. LE PARTI

2. FIMAA rappresenta il livello nazionale dell'associazione delle imprese attive, tra l'altro, nel settore merceologico dell'intermediazione immobiliare. In particolare, FIMAA associa circa dodicimila imprese per un totale di quarantamila addetti¹. FIMAA raggruppa le associazioni territoriali e, in particolare, è presente sul territorio attraverso le FIMAA Associazioni Territoriali che costituiscono il livello provinciale (o interprovinciale) del sistema Federale.

Nel presente procedimento, oltre alla FIMAA livello nazionale, vengono in rilievo - in qualità di parti del procedimento - le due associazioni territoriali che hanno partecipato alla rilevazione degli usi nelle province di Milano e Bari, precisamente Federazione Italiana Mediatori Agenti d'Affari Bari (di seguito, FIMAA Bari) e Federazione Italiana Mediatori Agenti d'Affari Milano, Monza e Brianza (di seguito, anche FIMAA Milano).

3. FIAIP è un'associazione di categoria, tra l'altro, degli agenti immobiliari che riunisce circa diecimila agenti immobiliari e oltre quindicimila agenzie immobiliari presenti su tutto il territorio nazionale, attraverso venti sedi regionali e oltre cento collegi provinciali², tra cui quelli di Bari e Milano.

III. INQUADRAMENTO NORMATIVO

4. Nella materia degli usi della provvigione di intermediazione immobiliare, rileva il seguente *corpus* normativo:

a) gli artt. 1754 e ss. c.c., in materia di contratto di mediazione immobiliare e, in particolare, l'articolo 1755 c.c. in base al quale, in mancanza di patto, il parametro di riferimento per la determinazione della provvigione sono gli usi³;

b) la legge 3 febbraio 1989, n. 39, concernente la disciplina della professione di mediatore, il cui articolo 6 prevede che la misura delle provvigioni sia determinata, in caso di mancanza di accordo tra le parti, in seno alle Camere di Commercio tenendo conto degli usi locali;

c) la legge 29 dicembre 1993 n. 580, *Testo Unico delle Camere di Commercio* e la normativa vigente in materia di rilevazione degli usi, ivi incluso, il r.d. del 20 settembre 1934, n. 2011.

5. In particolare, in base all'articolo 32 del R.D. 20 settembre 1934, n. 2011 e successive modifiche, le Camere di Commercio effettuano, ogni cinque anni, "...l'accertamento degli usi e delle consuetudini commerciali ed agrari della provincia e dei comuni...".

Alla procedura di rilevazione degli usi partecipano, tra l'altro, la Giunta Camerale, la Commissione Provinciale USI e i Comitati Tecnici. Sulle funzioni di questi organi si evidenzia che la Giunta Camerale nomina la Commissione Provinciale Usi e, su proposta di quest'ultima, i membri dei Comitati Tecnici. La Commissione Provinciale, oltre a proporre i

¹ [Informazioni pubbliche da sito internet FIMAA.]

² [Informazioni pubbliche da sito internet FIAIP.]

³ [L'articolo 1755 c.c. dispone 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".]

membri dei Comitati Tecnici, ne coordina i lavori e predispone lo schema di raccolta poi approvato dalla Giunta Camerale. I Comitati Tecnici sono invece gli organi che effettivamente effettuano la rilevazione degli usi.

6. Ai fini del presente procedimento, è utile rilevare che l'Autorità, nella segnalazione AS337 dell'11 aprile 2006⁴, ha evidenziato che una non corretta applicazione delle procedure di rilevazione e diffusione degli usi appare incompatibile con la normativa a tutela della concorrenza. Ciò in quanto la provvigione indicata nelle raccolte degli usi costituisce un possibile prezzo di riferimento per i mercati locali della mediazione immobiliare e, come sopra già ricordato, svolge funzioni suppletive nel caso di mancanza di patto delle parti. In questo contesto, l'Autorità, nel 2006, aveva già rilevato che **«l'attività di rilevazione degli usi risulta compatibile con la normativa a tutela della concorrenza soltanto qualora sia improntata a criteri di oggettività e di terzietà: da un lato, tale attività deve essere svolta da soggetti indipendenti e terzi, quali ad esempio l'ISTAT, e non dagli operatori direttamente interessati alla misura della provvigione che sarà rilevata, comprese le associazioni del settore maggiormente rappresentative a livello nazionale; dall'altro, essa deve seguire una metodologia di tipo storico-statistico, di mera rilevazione del valore storico emerso spontaneamente nella realtà economica e osservato sul mercato, quale effettivo risultato di provvigioni liberamente contrattate, e non di proposta di valori ritenuti adeguati da applicare in futuro...»** (enfasi aggiunta).

A seguito di questa Segnalazione, il legislatore, con l'articolo l'11, comma 5 del d.l. Bersani del 4 luglio 2006, n. 223 (il c.d. 1° decreto Bersani), è intervenuto recependo gli auspici sopraindicati ed escludendo che le associazioni di categoria che abbiano un interesse diretto alla rilevazione degli usi possano partecipare ai Comitati Tecnici⁵. In altri termini e con riferimento agli usi dell'intermediazione immobiliare, la normativa vigente esclude che i rappresentanti delle associazioni di categoria degli agenti immobiliari - quali FIMAA e FIAIP - possano partecipare alla rilevazione delle provvigioni di intermediazione immobiliare in uso in un determinato ambito locale (tipicamente provinciale) oggetto delle raccolte adottate dalle Camere di Commercio.

IV. IL RUOLO DI FIMAA E FIAIP NELLA RILEVAZIONE DELLE PROVVISIIONI IMMOBILIARI RELATIVE ALLE PROVINCE DI BARI E MILANO

7. A seguito di una richiesta di informazioni dell'Autorità, le Camere di Commercio di Bari e Milano, rispettivamente in data 31 e 27 luglio 2015, hanno fornito la documentazione in merito all'ultima rilevazione effettuata in materia di usi di intermediazione immobiliare. Da tale documentazione è emerso che le associazioni di categoria FIMAA e FIAIP, anche attraverso le rappresentanze locali, hanno partecipato attivamente alla rilevazione/revisione della provvigione applicata negli ambiti provinciali di Bari e Milano, incidendo sull'importo della provvigione (in termini percentuali) indicata nelle rispettive raccolte usi.

a) La rilevazione della provvigione immobiliare presso la CCIA di Bari

8. La Camera di Commercio di Bari ha approvato l'ultima Raccolta Usi con delibera n. 164 del 17 novembre 2014⁶. A questa rilevazione, tra il 2010 e il 2011, hanno partecipato attivamente le associazioni di categoria FIMAA (attraverso FIMAA Bari) e FIAIP. Infatti, nella Commissione Provinciale Usi era presente all'ora Vice Presidente FIMAA (FIMAA Nazionale), mentre il Comitato Tecnico Mercato Immobiliare era costituito da tre membri, tutti agenti immobiliari di FIMAA e FIAIP.

In particolare, i membri del Comitato Tecnico appartenenti a FIAIP e FIMAA hanno effettuato un'indagine presso le rispettive associazioni di categoria, in esito alla quale, hanno proposto di aumentare la provvigione in uso nella Provincia di Bari sino al 3%.

Tale proposta del Comitato Tecnico è, anche attraverso il rappresentante di FIMAA, stata fatta propria dalla Commissione Provinciale, che ha quindi presentato alla Giunta Camerale lo schema di raccolta usi contenente le seguenti provvigioni di intermediazione immobiliare:

- compravendita immobili urbani: 3% per parte;
- locazione di immobili urbani: 9% del canone annuo oppure una mensilità, a carico di ciascuna parte.

9. La Giunta della Camera di Commercio di Bari ha ratificato nel 2014 queste "rilevazioni" con la già citata delibera del 17 novembre 2014, n. 164 e la FIMAA Bari, con un successivo comunicato stampa del 17 febbraio 2015, ha salutato con favore l'esito della Raccolta Usi; in particolare, in tale comunicato si legge che in *"un momento non facile la Fimaa Bari dà il suo contributo certificando il 3%, quale provvigione per l'Agente immobiliare, da ciascuna delle parti, nel listino camerale degli Usi e Consuetudini. Un risultato dovuto esclusivamente all'instancabile impegno, profuso dalla nostra Associazione, grazie al lavoro minuzioso della Commissione Tecnica Camerale, nella quale, il nostro Vice Presidente Nazionale, ..., unico rappresentante di categoria, ha svolto parte attiva dando il suo prezioso contributo. Finalmente, con delibera n.164 del 17.11.2014, la Giunta Camerale della C.C.I.A.A. di Bari, ha deliberato la revisione degli usi e consuetudini, adeguandoli alle attuali figure professionali ..."* segue poi la citazione della nuova Raccolta Usi

⁴ [Segnalazione AS337 su «Attività di rilevazione degli usi tariffari in materia di servizi di mediazione immobiliare», in Boll. n. 13/06.]

⁵ [L'art. 11, comma 5, del d.l. Bersani 1, come modificato dalla legge di conversione, così dispone: "... Dei Comitati tecnici istituiti presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura per la rilevazione degli usi commerciali non possono far parte i rappresentanti di categorie aventi interesse diretto nella specifica materia oggetto di rilevazione ...".]

⁶ [Cfr. la documentazione della Camera di Commercio di Bari del 31 luglio 2015, doc 28.]

"...Per la compravendita di immobili urbani spetta la provvigione del 3% a carico di ciascuna delle parti contraenti" e l'invito "a prendere visione e conservare gelosamente la "RACCOLTA DEGLI USI 2014" approvata con deliberazione della Giunta Camerale nr.164 del 17.11.2014, cliccando sul seguente link..."⁷.

Si noti che la precedente Raccolta Usi di Bari, risalente al 1985, aveva all'epoca rilevato una provvigione ben inferiore, allora pari all'1%, e che la partecipazione dei rappresentanti di FIMAA e FIAIP ha determinato l'aumento della provvigione, rispetto alla precedente raccolta, sino al 3%.

b) La rilevazione della provvigione della CCIAA di Milano

10. La CCIAA di Milano ha effettuato la Raccolta Usi 2010 (che sostituisce la precedente raccolta 2005) e, in particolare, con delibere di Giunta n. 223 del 10 ottobre 2011 e del 24 giugno 2013, ha approvato la nuova tabella sugli usi in materia di provvigioni sulla mediazione immobiliare⁸:

- immobili residenziali Mediazione semplice Compravendita: 2% a carico di ciascuna parte;
- mediazione con servizi Compravendita immobili fino a €1.000.000 provvigione da 2% a 3%

11. Come nel caso di Bari, anche a questa procedura di rilevazione degli usi hanno partecipato attivamente rappresentanti di FIMAA Milano e FIAIP.

In particolare, la rilevazione degli usi sulla intermediazione immobiliare è stata effettuata, tra il 2010 e il 2011, tramite riunioni congiunte tra la Commissione Provinciale Usi (dove siede un rappresentante FIMAA Milano), il Comitato Tecnico e con la presenza - in audizione- anche del rappresentante di FIAIP.

Da quanto consta dagli atti forniti dalla CCIA, queste riunioni "congiunte" tra Commissione Provinciale Usi (dove partecipa anche FIMAA), il Comitato Tecnico e la FIAIP in audizione sono le uniche riunioni svolte, con una totale confusione/sovrapposizione dei ruoli e in violazione dell'articolo 11, comma 5, del d.l. Bersani n. 223/2006 sopra richiamato.

12. Nel corso di tali riunioni, i membri di FIMAA e FIAIP hanno partecipato attivamente alla rilevazione degli usi in materia di compravendita/locazione, fornendo indicazioni su come distinguere la provvigione in base agli scaglioni di valore degli immobili, sulla destinazione tra immobili ad uso abitativo e industriale e sull'uso di forcelle (esempio 2-3% per la provvigione), anziché il valore del solo 2%, che è il valore discusso inizialmente in ambito camerale e quello più frequente riscontrato nella prassi delle compravendite immobiliari.

V. VALUTAZIONI E CONCLUSIONI

a) I mercati rilevanti

13. Si osserva preliminarmente che, per consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato⁹, nella valutazione di un'intesa l'individuazione del mercato è tesa alla delimitazione dell'ambito nel quale la stessa può restringere o falsare le dinamiche concorrenziali. Nel caso di specie, le intese in questa sede prospettate incidono, da un punto di vista del prodotto, sul mercato dei servizi di intermediazione immobiliare, vale a dire i servizi offerti dagli intermediari immobiliari sia ai proprietari di immobili che intendano vendere o locare gli stessi, sia agli acquirenti e conduttori dei medesimi¹⁰.

Da un punto di vista geografico, il mercato ha dimensione locale¹¹ e, nel caso di specie, questa dimensione locale è avvalorata dalla circostanza che le Raccolte Usi delle Camere di Commercio hanno per oggetto gli usi rilevati a livello provinciale. Alla luce di quanto precede, nel presente procedimento, vengono in rilievo i mercati locali relativi ai servizi di intermediazione immobiliare delle provincie di Bari e Milano.

⁷ [Comunicato Stampa FIMAA Bari del 17 febbraio 2015, acquisito al fascicolo doc 37.]

⁸ [Cfr. la documentazione della Camera di Commercio di Milano del 27 luglio 2015, doc 27.]

⁹ [In particolare, "nell'ipotesi di intese restrittive, la definizione del mercato rilevante è successiva all'individuazione dell'intesa, in quanto sono l'ampiezza e l'oggetto dell'intesa a circoscrivere il mercato su cui l'illecito è commesso: vale a dire che la definizione dell'ambito merceologico e territoriale nel quale si manifesta un coordinamento tra imprese concorrenti e si realizzano gli effetti derivanti dall'illecito concorrenziale è funzionale alla decifrazione del grado di offensività dell'illecito" (cfr. Consiglio di Stato, sezione IV, sent. n. 127/06 del 10 marzo 2006, in relazione al caso Telecom Italia S.p.A. A351, più di recente Consiglio di Stato, 13 giugno 2014, n. 3032, nel caso I731- Gare campane).]

¹⁰ [In particolare, il lato dell'offerta di questo mercato del prodotto è caratterizzato "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 ... Sotto il profilo della domanda dei servizi di intermediazione immobiliare, essa è rappresentata prevalentemente dalle famiglie" (§§72 e ss.), Provvedimento 1502 del 25 marzo 2004, Guardia di Finanza/Federazione Italiana Agenti Immobiliari Professionisti in Boll. n. 13/04.]

¹¹ [Cfr. il già citato provvedimento 1502: "...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..." (§79 e ss.).]

b) Le possibili intese illecite oggetto del presente procedimento

14. L'articolo 2 della legge n. 287/90 vieta alle imprese e alle associazioni di imprese di porre in essere intese, nella forma di accordi o pratiche concordate, che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune o in una sua parte rilevante.

15. 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. Le associazioni FIMAA, anche attraverso FIMAA Bari e FIMAA Milano, 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.

16. Le condotte sopra descritte di FIMAA, anche attraverso FIMAA Bari e FIMAA Milano, e FIAIP possono costituire intese restrittive della concorrenza aventi per oggetto e/o per effetto la definizione del prezzo di riferimento del mercato locale, vale a dire la provvigione di intermediazione immobiliare pubblicata nelle Raccolte Usi di Bari e Milano. Queste intese potrebbero avere anche integrato uno scambio di informazioni sensibili sulle provvigioni applicate dagli agenti membri delle rispettive associazioni.

17. In merito a queste possibili intese, si rileva che la partecipazione di FIMAA, anche attraverso FIMAA Bari e FIMAA Milano, e di FIAIP alla rilevazione agli usi, è avvenuta: (i) in sostanziale violazione dell'articolo 11, comma 5, del d.l. Bersani n. 223/2006 che vieta ai rappresentanti di categoria, che hanno un interesse diretto nella materia di cui trattasi, di partecipare a tale rilevazione, (ii) senza svolgere alcuna rilevazione oggettiva e imparziale degli usi esistenti in materia di provvigione immobiliare (iii) ed, in ogni caso, realizzando una concertazione tra le imprese associate volta ad incrementare la provvigione di intermediazione.

18. In particolare, in merito alla rilevazione di Bari, si rileva che FIMAA/FIMAA Bari ha posto in essere condotte volte a definire la provvigione rilevata nella Raccolta Usi che costituisce un prezzo di riferimento per l'intero mercato locale, come confermato anche dal tenore del successivo comunicato stampa del 17 febbraio 2015. Anche FIAIP ha concorso a tale obiettivo comune, producendo un'apposita indagine effettuata presso gli iscritti - vale dire, tutti agenti immobiliari aventi un interesse diretto all'aumento della provvigione - e proponendo l'aumento della provvigione rispetto alla raccolta usi precedente. Anche con riferimento alla Raccolta Usi di Milano vengono in rilievo le condotte di FIMAA (Milano) e FIAIP, volte - attraverso la partecipazione alla procedura di rilevazione - ad incrementare la provvigione determinata dalla raccolta usi.

19. In conclusione, gli elementi a disposizione dell'Autorità evidenziano la possibile esistenza di due intese, rispettivamente con riferimento agli usi sulla provvigione di intermediazione immobiliare di Bari e di Milano, attraverso le quali le associazioni FIMAA, FIMAA Bari, FIMAA Milano e FIAIP avrebbero inciso, eventualmente anche attraverso possibili scambi di informazioni, sulla provvigione oggetto delle relative raccolte usi.

RITENUTO, pertanto, che le condotte adottate dalle associazioni FIMAA, FIMAA Milano, FIMAA Bari e FIAIP nelle rilevazioni delle provvigioni applicate ai servizi di intermediazione immobiliare, per la vendita e la locazione di immobili nelle province di Bari e Milano, potrebbero rappresentare due intese restrittive della concorrenza in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 14, della legge n. 287/90, nei confronti delle associazioni Federazione Italiana Mediatori Agenti d'Affari, Federazione Italiana Mediatori Agenti d'Affari Bari, Federazione Italiana Mediatori Agenti d'Affari Milano, Monza e Brianza e Federazione Italiana Agenti Immobiliari Professionali per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90;

b) la fissazione del termine di giorni sessanta decorrente dalla notificazione del presente provvedimento per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle Parti, o di persone da essi delegate, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione "Credito" della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è il dott. Alessandro Massolo;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione "Credito" della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità dai rappresentanti legali delle Parti, nonché da persone da essi delegate;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 dicembre 2016.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE
Roberto Chieppa

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella