

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 12 marzo 2014;

SENTITO il Relatore Dottor Salvatore Rebecchini;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO l'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea;

VISTO il Regolamento del Consiglio n. 1/2003 del 16 dicembre 2002;

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

VISTA in particolare la comunicazione della Confiac - Confederazione italiana delle associazioni condominiali, pervenuta in data 2 dicembre 2013;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LA PARTE

1. La Confiac - Confederazione italiana delle associazioni condominiali (di seguito, Confiac o Confederazione) è una confederazione nazionale che rappresenta – secondo quanto dalla stessa dichiarato – il 75% delle associazioni di categoria degli amministratori professionali di condominio. Tale confederazione è stata costituita con l'obiettivo di *“far emergere la figura di amministratore condominiale professionista attraverso processi di regolamentazione e standardizzazione delle competenze”*.

2. In particolare, risultano allo stato aderenti alla Confiac le seguenti associazioni di categoria: ANAP-Amministratori Professionisti,

un'associazione di amministratori professionali di condominio operante nella provincia di Roma; ACAP, un'associazione nazionale che riunisce proprietari ed amministratori di immobili; CESCONE, un centro studi operante a livello nazionale che si occupa prevalentemente di formazione giuridica in materia condominiale; FNAI, una federazione nazionale di amministratori di condominio; USPI, un'unione sindacale di proprietari di immobili.

II. L'INTESA COMUNICATA

3. In data 2 dicembre 2013 è pervenuta all'Autorità una comunicazione della Confiac, avente ad oggetto una *“richiesta di autorizzazione del tariffario minimo per amministratori professionisti di condominio”* e recante in allegato il tariffario proposto (di seguito anche Tariffario) e il Codice etico e deontologico (di seguito anche Codice) della Confederazione.

4. Secondo la Confiac, le modifiche normative che hanno di recente interessato le professioni non organizzate in ordini e collegi¹ avrebbero fatto emergere la necessità di innalzare la qualità dei servizi resi dagli amministratori professionali di condominio, al fine di informare e tutelare al meglio il consumatore/utente. Ciò anche in considerazione di talune specificità caratterizzanti il mercato immobiliare italiano, connotato, sempre secondo la Confiac, dal maggior numero in Europa di condomini gestiti da amministratori professionisti e da un'elevata percentuale di proprietari di immobili rispetto alla media europea.

i) Il Tariffario

5. Alla luce di tali argomentazioni, con la comunicazione in parola la Confederazione richiede all'Autorità *“di autorizzare il tariffario minimo, mettendo al servizio del cittadino uno strumento per la tutela ed informazione circa l'importanza che oggi riveste la scelta di un amministratore qualificato”*, al fine di *“puntare su competenza e valorizzazione delle professionalità delle singole associazioni”*.

¹ In particolare, nella comunicazione della Confiac vengono richiamate la legge 14 gennaio 2013, n. 4, recante “Disposizioni in materia di professioni non organizzate” e il d.lgs. 16 gennaio 2013, n. 13, concernente la “Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, a norma dell'articolo 4, commi 58 e 68, della legge 28 giugno 2012, n. 92”.

Con riferimento al Tariffario, la Confiac asserisce quindi che *“si tratta di un’intesa fondamentale perché interviene rafforzando la tutela delle organizzazioni serie e la collaborazione su un intero settore di lavoro che conta moltissimi professionisti che investono nello sviluppo delle competenze”*.

6. Il Tariffario si compone di due tabelle recanti rispettivamente in epigrafe la dicitura *“Tariffario in vigore dal 01/01/2013 per la determinazione del compenso ordinario”* e *“Tariffario in vigore dal 01/01/2013 - compenso attività straordinaria”*. In ciascuna di tali tabelle vengono dettagliatamente elencate le attività ricomprese nel compenso ordinario e straordinario di un amministratore di condominio, e in corrispondenza a ciascuna di esse vengono individuati gli specifici importi tariffari variabili in funzione della dimensione dei complessi condominiali gestiti. A titolo esemplificativo, in relazione all’attività straordinaria vengono indicate, tra le altre e unitamente ai corrispondenti compensi minimi, le seguenti voci: *“convocazione e gestione di Assemblea straordinaria su richiesta dei condomini”*; *“riunione informale di condominio”*; *“gestione di lavori straordinari”*; *“assistenza legale”*; *“produzione di estratti conto su richiesta o dichiarazioni di regolarità pagamenti”*.

ii) Il Codice

7. Il Codice trova applicazione nei confronti di *“tutti i soci delle associazioni confederate, allo scopo di uniformare il comportamento degli Amministratori associati alle singole associazioni confederate per fare sì che si applichi uno standard uniforme nell’esercizio della professione”*.

8. Al riguardo, rilevano le disposizioni contenute nell’articolo 1 del Codice, secondo cui *“il rispetto delle norme deontologiche è obbligatorio per tutte le Associazioni confederate e rispettivi associati”*², e nel successivo articolo 2, che statuisce come gli organi disciplinari della Confiac abbiano la *“potestà di determinare le sanzioni adeguate e proporzionate alla violazione delle norme deontologiche”*.

Il prefigurato sistema sanzionatorio, peraltro attivabile *“in caso di violazione anche ad uno solo degli articoli che formano il presente Codice deontologico”*, viene meglio delineato nel successivo articolo 21 (dove sono

² Tale disposizione si rinviene anche nelle norme di chiusura di cui all’articolo 20 del Codice (a mente del quale *“la conoscenza e il rispetto delle norme rappresentano un obbligo per tutti gli associati delle Associazioni confederate”*).

individuare le differenti tipologie di sanzioni graduate per gravità³).

9. Il Codice contiene altresì un espresso richiamo al Tariffario. In particolare, nella sezione E) lettera l) dei “*Principi generali*”, denominata “*Profilo dell’amministratore*”, viene individuato, tra i requisiti caratterizzanti tale figura professionale, il principio di “*determinare in maniera univoca il giusto compenso [che] dovrà essere definito all’inizio del mandato, preventivamente approvato dal mandante e redatto tenendo conto del tariffario ufficiale Confiac che viene allegato al presente codice*”.

10. Infine, nella sezione del Codice rubricata “*Rapporti con i colleghi*”, vengono regolamentate anche le relazioni tra amministratori concorrenti prevedendosi, in particolare, che “*l’Associato al quale viene richiesta un’offerta per il compenso professionale per amministrare stabili od immobili già amministrati da un collega di cui conosce l’appartenenza ad un’associazione aderente a Confiac, deve informare il collega in carica della sua intenzione o meno di candidarsi*” (articolo 15.1).

11. Dalle verifiche effettuate, Tariffario e Codice risultano allo stato pubblicamente disponibili, nelle versioni trasmesse all’Autorità con la comunicazione del 2 dicembre 2013, nel sito *internet* della Confiac, alla pagina denominata “*Codice Etico e Deontologico*”. In particolare, il Tariffario è liberamente consultabile attraverso il *link* denominato “*Tariffario ufficiale (non vincolante)*”.

Nei riferiti *link* non si rinviene alcuna menzione circa l’attuale sottoposizione di tale documentazione all’Autorità ai fini di un suo eventuale pronunciamento.

III. VALUTAZIONI

a) Il mercato rilevante

12. Si rileva preliminarmente che negli accertamenti relativi alle intese la definizione del mercato rilevante è essenzialmente volta a individuare le caratteristiche del contesto economico e del quadro giuridico di riferimento in cui si colloca l’intesa. Come chiarito dalla giurisprudenza nazionale, tale definizione è dunque funzionale “*alla delimitazione dell’ambito nel quale*

³ Si tratta nello specifico di: richiamo, censura, sospensione temporanea ed espulsione dall’Associazione di appartenenza.

l'intesa può restringere o falsare il meccanismo concorrenziale"⁴, ed è altresì *"funzionale alla decifrazione del suo grado di offensività"*⁵.

13. Nel caso di specie, l'intesa ha ad oggetto la definizione di un tariffario minimo adottato da una confederazione, operante a livello nazionale, che riunisce il 75% delle associazioni italiane di categoria cui aderiscono i professionisti amministratori di condominio.

14. L'ambito merceologico interessato dall'intesa in esame può dunque identificarsi con la prestazione, su base professionale, di servizi inerenti l'amministrazione di immobili condominiali.

Per sua natura, il servizio di amministrazione di condominio ha un mercato geografico necessariamente limitato a un ambito locale (verosimilmente comunale). Nel caso di specie, l'estensione dell'intesa concerne l'insieme dei mercati locali sull'intero territorio italiano, data l'ampiezza del perimetro associativo riconducibile alla Confiac, confederazione a rappresentatività nazionale che riunisce un'ampia porzione (il 75%) dell'offerta in Italia di servizi di amministrazione di condomini.

b) La qualificazione della fattispecie

15. Conformemente alla consolidata giurisprudenza comunitaria e nazionale, la nozione di impresa rilevante ai fini dell'applicazione della normativa di tutela della concorrenza abbraccia qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dal suo *status* giuridico o dalle relative modalità di finanziamento. Per tale via, deve ritenersi che gli amministratori di condominio, essendo soggetti che erogano stabilmente, a titolo oneroso e in forma indipendente, i propri servizi, prestino un'attività economica ai sensi della disciplina *antitrust*.

16. Conseguentemente, la Confiac, qualificandosi come una confederazione di associazioni di amministratori di condominio, si configura quale associazione di imprese. In tal senso, gli atti dalla stessa adottati costituiscono deliberazioni di associazioni di imprese e, dunque, intese ai fini dell'applicazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90 o dell'articolo 101 del TFUE.

17. La fattispecie in esame consiste nell'adozione, da parte della Confiac, di un tariffario volto a predeterminare le remunerazioni minime spettanti agli amministratori di condominio aderenti alle associazioni partecipanti alla

⁴ Cfr. Consiglio di Stato, VI, sent. nn. 1189/2001, 1191/2001 e 5864/2009.

⁵ Cfr. Tar Lazio, sent. n. 1790/2003, Pellegrini/Consip.

confederazione. Il tariffario appare particolarmente analitico, articolando in maniera puntuale le tipologie di prestazioni, suddivise a seconda della natura ordinaria o straordinaria delle stesse, cui applicare i corrispondenti compensi prefissati.

18. Al riguardo, occorre considerare come la fissazione orizzontale dei prezzi di fornitura di prestazioni professionali sia suscettibile di determinare una restrizione sensibile della concorrenza; essa rappresenta, in particolare, un'infrazione alla normativa *antitrust* particolarmente grave, in quanto diretta ad eliminare la concorrenza tra gli operatori rispetto a una variabile economica di particolare rilevanza, quale il prezzo.

Le deliberazioni di associazioni di professionisti mediante la quali vengono fissate le tariffe sono pertanto, per loro stessa natura, intese idonee ad alterare, comprimendolo, il gioco della concorrenza in misura consistente ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera a), della legge n. 287/90 o dell'articolo 101, paragrafo 1, lettera a), del TFUE.

19. Al riguardo, giova considerare come la natura anticoncorrenziale delle intese aventi ad oggetto tariffari minimi debba rinvenirsi indipendentemente dal carattere vincolante o meno delle indicazioni di prezzo ivi contenute, atteso che queste ultime sono comunque suscettibili di svolgere una funzione di orientamento del comportamento degli operatori e di determinare, conseguentemente, un'artificiale omogeneizzazione delle condizioni di mercato.

20. Peraltro, nonostante nel sito *internet* della Confiac il Tariffario venga presentato come "*non vincolante*", talune disposizioni del Codice inducono invece a ritenere effettivamente vincolanti le indicazioni di prezzo ivi previste.

Nel dettaglio, la coerenza del Tariffario emergerebbe dalla disposizione del Codice in forza della quale il compenso degli amministratori "*dovrà essere [...] redatto tenendo conto del tariffario ufficiale Confiac che viene allegato al presente codice*", da leggersi in combinato disposto con le altre previsioni del Codice stesso volte a sancire l'obbligatorietà, per tutte le associazioni confederate e i relativi aderenti, delle riferite norme deontologiche, e a tratteggiare un compiuto sistema sanzionatorio da attivarsi in caso di mancato rispetto anche di una sola disposizione del Codice.

21. Quanto alla potenziale diffusione dell'intesa in esame, si rileva l'elevato grado di rappresentatività della Confiac a livello nazionale, che associa – come dalla stessa precisato – una quota pari al 75% delle associazioni di categoria degli amministratori professionali di condominio.

22. Al riguardo, inoltre, si osserva che la riscontrata divulgazione via *internet* del Tariffario minimo e delle connesse norme del Codice etico e deontologico, oltre ad attestarne *de facto* l'effettiva vigenza, rappresenta un elemento idoneo ad amplificare la significatività della condotta anticoncorrenziale ravvisata.

23. Invero, la pubblicazione sul sito *web* della Confiac del Tariffario ha attitudine, per un verso, ad agevolarne la diffusione e la reperibilità tra gli amministratori aderenti alle associazioni confederate e, per altro verso, ad ampliare la platea di potenziali destinatari dell'intesa stessa oltre il perimetro dell'ambito di rappresentatività della Confederazione.

In proposito deve infatti considerarsi che il Tariffario, diffuso in rete e reperibile senza restrizioni, può costituire un parametro di riferimento per la determinazione dei prezzi volto ad orientare ed allineare anche le condotte degli operatori di mercato non associati, inducendoli ad adottare strategie di prezzo uniformi.

24. Da ultimo, l'articolo 15.1 del Codice etico e deontologico reca un'ulteriore disposizione potenzialmente idonea a comprimere la dinamica concorrenziale nel contesto economico di riferimento. La richiamata previsione impone infatti agli amministratori di condominio un obbligo di informazione preventiva, in merito all'intenzione di accettare o meno una proposta di incarico professionale ricevuta, nei confronti dei colleghi associati che abbiano in quel momento in amministrazione il relativo immobile.

La disposizione in questione appare quindi idonea a configurare un'ipotesi di scambio di informazioni sensibili che potrebbe determinare o comunque agevolare il raggiungimento di equilibri collusivi, riducendo significativamente gli ambiti di incertezza circa il posizionamento competitivo dei concorrenti e alterando altresì gli incentivi a competere.

25. In considerazione della possibile dimensione nazionale dell'ambito economico interessato dall'intesa in esame, quest'ultima potrebbe risultare idonea a pregiudicare il commercio tra Stati membri⁶.

Di conseguenza, la fattispecie oggetto del presente procedimento potrà essere valutata ai sensi dell'articolo 2 della l. n. 287/1990 o dell'articolo 101 del TFUE.

⁶ “Gli accordi che si estendono a tutto il territorio di uno Stato membro hanno, per loro natura, l'effetto di consolidare la compartimentazione dei mercati a livello nazionale, ostacolando così l'integrazione economica voluta dal Trattato”, punto 78 della Comunicazione della Commissione 2004/C 101/07 “Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato”. Vedi anche sentenza della Corte CE del 19 febbraio 2002, C-309/99 Wouters.

RITENUTO, pertanto, che la fissazione, da parte della Confiac, di un tariffario minimo per la prestazione dei servizi professionali di amministrazione di condomini nonché le richiamate disposizioni del Codice etico e deontologico adottato dalla Confederazione stessa, possano configurare un'intesa restrittiva della concorrenza, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90 o dell'articolo 101 TFUE;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti di Confiac – Confederazione italiana delle associazioni condominiali, per accertare l'esistenza di violazioni all'art 2 della legge 287/90 o dell'art. 101 TFUE;

b) la fissazione del termine di giorni sessanta, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei rappresentanti legali delle parti, o di persone da essi delegate, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Manifatturiero e Servizi 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. Massimo Lupi;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Manifatturiero e Servizi della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità dai legali rappresentanti delle parti, nonché da persona da essi delegata;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 dicembre 2014.

Il presente provvedimento verrà 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