

AS337 - ATTIVITA' DI RILEVAZIONE DEGLI USI TARIFFARI IN MATERIA DI SERVIZI DI MEDIAZIONE IMMOBILIARE

Roma, 14 aprile 2006

Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Venezia
Unioncamere
Ministero delle Attività Produttive

In data 3 febbraio 2006, è pervenuta una richiesta di parere da parte della Camera di Commercio di Venezia, Commissione per la revisione degli usi, riguardante la compatibilità dell'attività di rilevazione degli usi in materia di provvigioni per servizi di mediazione immobiliare, prevista dall'articolo 6, comma 2, della l. 3 febbraio 1989, n. 39, con l'articolo 2 della l. 10 ottobre 1990, n. 287.

Poiché il parere richiesto solleva questioni di carattere generale, già in parte emerse nell'ambito del procedimento istruttorio I/502¹, l'Autorità, nell'adunanza dell'11 aprile 2006, ha ritenuto di esprimere nel presente parere le condizioni alle quali, alla luce dell'esperienza acquisita, lo svolgimento dell'attività di rilevazione degli usi in materia, pur normativamente prevista, risulta compatibile con la disciplina a tutela della concorrenza.

In particolare, in ragione del valore generale della questione sollevata dalla Camera di Commercio di Venezia, l'Autorità intende trasmettere le osservazioni che seguono anche al Ministero delle Attività Produttive e a Unioncamere, affinché questa possa trasmettere il presente parere a tutte le Camere di Commercio.

Nel citato procedimento, è stata evidenziata la circostanza che importanti funzioni di regolazione dei servizi di mediazione immobiliare sono svolte da organismi (Commissioni ruolo, Commissione Usi e Comitati tecnici)² istituiti presso ciascuna Camera di Commercio, composti, in misura maggioritaria o comunque consistente, da rappresentanti del mondo imprenditoriale ed economico. In tale contesto, poi, veniva evidenziata la forte ingerenza delle associazioni di categoria parti di quel procedimento (ANAMA, FIMAA e FIAIP), ampiamente presenti nelle Commissioni ruolo, nella definizione degli usi - dalla mera sollecitazione dell'attività di revisione, all'indicazione degli importi da adeguare -, soprattutto in quanto, soltanto nella prassi e senza una previsione normativa in tal senso, tali Commissioni vengono sistematicamente associate dai Comitati Tecnici all'attività in questione.

Sul piano normativo, l'attività di rilevazione degli usi prevista dall'articolo 6, comma 2, della l. n. 39/89 è disciplinata dagli artt. 32 e ss. del Regio Decreto 20 settembre 1934, n. 2011 e dalla Circolare ministeriale 1695/C del 2 luglio 1964, All. B.

In particolare, secondo gli articolo 32, comma 6, e 39 del R.D. n. 2011/34, le Camere di Commercio provvedono "all'accertamento degli usi e delle consuetudini commerciali ed agrari della provincia e dei comuni, le cui raccolte sono da ess[e] compilate e rivedute periodicamente", almeno ogni cinque anni.

La procedura di accertamento e revisione degli usi è stata definita in una circolare del Ministero dell'Industria e Commercio n. 1695/C del 2 luglio 1964 (di seguito, Circolare) che uniforma sull'intero territorio nazionale i comportamenti delle Camere di Commercio con riguardo alle modalità di rilevazione degli usi e agli organi a ciò preposti.

L'articolo 1 dell'All. B alla Circolare prevede l'istituzione di un'apposita Commissione provinciale usi (di seguito Commissione Usi), che organizza e coordina le operazioni di revisione degli usi, ed è composta da undici rappresentanti di diverse categorie economiche (agricoltura, credito, industria, commercio e artigianato) e da quattro membri tecnici, due esperti giuridici e due magistrati. I primi sono designati "dalle Commissioni Permanenti di cui all'articolo 13 del R.D. n. 2011/34 ... o, in mancanza, dalle competenti Associazioni" (articolo 3 dell'All. B.).

Inoltre, la Circolare prevede che la Commissione Usi opera mediante Comitati Tecnici, da questa istituiti a seconda delle varie tipologie di merci e/o servizi interessati, i quali effettuano in concreto la rilevazione degli usi. I Comitati Tecnici sono composti da tre a cinque membri, designati dalla Commissione Usi secondo i criteri previsti per la stessa Commissione Usi e, dunque, anche tramite le Associazioni di categoria (artt. da 1 a 4 dell'All. B). Anche nei Comitati Tecnici, i rappresentanti del mondo economico sono preponderanti.

¹ [Provvedimento del 25 marzo 2004, n. 13035, Guardia di Finanza/Federazione Italiana Agenti Immobiliari, in Boll. n. 13/04.]

² [Le Commissioni ruolo sono disciplinate dall'art. 7 della l. n. 38/89 e dal relativo Decreto Ministeriale di attuazione.]

Secondo la Circolare, poi, il Comitato Tecnico esamina il materiale raccolto e formula una proposta che sottopone all'approvazione della Commissione Usi nell'ambito di un'apposita riunione da questa fissata, alla quale intervengono anche i rappresentanti delle categorie aventi interessi contrapposti nella specifica materia oggetto di rilevazione³.

Al quadro normativo e regolamentare sinteticamente illustrato, va aggiunta altresì la prassi applicativa, pure rilevata nel corso del citato procedimento istruttorio, in base alla quale le Commissioni ruolo, composte prevalentemente dalle associazioni di categoria più importanti e parti di quello stesso procedimento, vengono associate dai Comitati Tecnici ai propri lavori.

In merito a quanto sopra esposto, l'Autorità ritiene che l'attività di rilevazione degli usi, prevista dall'articolo 6, comma 2, della l. n. 39/89 ha avuto un'applicazione concreta che presenta profili di rilievo concorrenziale, sul piano dei soggetti coinvolti e della metodologia seguita.

Quanto al primo punto, si osserva che la presenza di rappresentanti di settori economici diversificati nella Commissione Usi e nei Comitati Tecnici, prevista dalla Circolare, sembrerebbe poter assicurare un apprezzabile effetto di bilanciamento di interessi contrapposti, in quanto possibili acquirenti dei servizi di mediazione. Al tempo stesso, però, la Circolare prevede che i rappresentanti delle categorie di interessi contrapposti a quelli cui si riferiscono gli usi intervengano soltanto al momento della presentazione dei lavori del Comitato Tecnico alla Commissione Usi ai fini dell'approvazione, con ciò sottintendendo che la sola composizione della Commissione Usi e dei relativi Comitati Tecnici non sia in realtà pienamente orientata al bilanciamento di interessi contrapposti. Ciò posto, sarebbe opportuno prevedere una esplicita partecipazione dei rappresentanti degli interessi contrapposti anche nei Comitati Tecnici.

Inoltre, la prassi ha evidenziato che i Comitati Tecnici sono soliti associare ai propri lavori le Commissioni ruolo, preposte allo svolgimento di una funzione di natura diversa - eminentemente la gestione del ruolo degli agenti immobiliari -, e costituite dai rappresentanti delle associazioni di categoria più importanti e parti del procedimento istruttorio.

Ne risulta, complessivamente, una regolamentazione e un'applicazione sbilanciata a favore degli operatori economici del settore e soprattutto delle suddette associazioni di categoria, cui è lasciata la possibilità di intervenire, in maniera anche incisiva, nella definizione di aspetti essenziali per l'attività di mediazione, quali la misura della provvigione.

Quanto alla metodologia da seguire nell'accertamento degli usi, punto strettamente collegato a quello relativo alla necessaria terzietà dei soggetti coinvolti, la prassi ha altresì evidenziato che tali soggetti hanno talvolta definito valori obbligatori per le transazioni future al livello da essi ritenuto soddisfacente e non rilevato sulla base di una metodologia oggettiva, di tipo storico-statistica o ispirata a dati pubblici.

Sulla base di tali elementi, l'Autorità ritiene 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.

In altri termini, la compatibilità della rilevazione degli usi rispetto alla disciplina della concorrenza è subordinata, sotto questo profilo, al fatto che si tratti di rilevazioni storiche, conformemente all'orientamento giurisprudenziale circa lo scambio di informazioni sensibili⁴.

Infine, l'Autorità intende soffermarsi su un aspetto rilevato nella Raccolta degli Usi 1990-1995 della Camera di Commercio di Venezia⁵, relativo alle modalità con le quali viene esposto il risultato dell'attività di accertamento, trattandosi di un aspetto di interesse più generale, strettamente collegato a quanto osservato circa la metodologia da seguire. In particolare, l'Autorità ritiene che nell'espone i suddetti risultati debbano essere evitate espressioni ambigue, come *"qualora non sia intervenuto diverso accordo fra le parti, vengono corrisposte le seguenti provvigioni"* (sottolineatura aggiunta), che possano essere interpretate in senso prescrittivo e impositivo delle percentuali da richiedere in futuro.

In conclusione, l'Autorità ritiene che l'attività di rilevazione degli usi, prevista dall'articolo 6, comma 2, della l. n. 39/89 sia compatibile con la disciplina a tutela della concorrenza, a condizione che: *i)* sia svolta da soggetti indipendenti dagli operatori economici interessati e dalle associazioni di categoria del settore maggiormente rappresentative - prevedendo una composizione di Comitati Tecnici e Commissioni Usi che valorizzi la possibilità di bilanciare gli interessi contrapposti fin dalla fase dei lavori dei Comitati stessi e comunque evitando di associare le Commissioni ruolo ai lavori di rilevazione degli usi -; *ii)* segua una metodologia di rilevazione di tipo storico-statistico; *iii)* non presenti, nelle

³ [Da un punto di vista operativo, la Circolare fornisce indicazioni circa le modalità di rilevazione degli usi, suggerendo 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, etc.. Dopo l'approvazione degli usi da parte della Commissione Usi, in esito alla riunione descritta nel testo, gli usi così accertati sono illustrati nella "Raccolta provinciale degli usi", approvata dalla Giunta camerale.]

⁴ [V., per tutti, il provvedimento n. 8546 del 28 luglio 2000, RC Auto, in Boll. 30/2000.]

⁵ [Cfr. Punto 87 della suddetta Raccolta.]

relative Raccolte, i risultati dell'attività svolta con espressioni che possano essere lette in senso prescrittivo circa la misura delle provvigioni da applicare alle transazioni future.

Declinando in concreto i principi di natura concorrenziale appena illustrati, l'Autorità auspica che l'All. B alla Circolare n. 1695/C sia modificato con riferimento alla composizione di Commissioni e Comitati a qualunque titolo coinvolti nell'attività in esame. In particolare, andrebbe espressamente previsto che i componenti dei Comitati Tecnici non siano designati dalle Associazioni di categoria direttamente rappresentative del settore economico cui si riferisce l'accertamento degli usi e sia invece prevista la presenza, fin dalla fase di rilevazione, di rappresentanti di interessi contrapposti. Del pari, andrebbe espressamente vietato di associare le Commissioni ruolo, in cui siedono i rappresentanti delle principali associazioni di categoria, ai lavori dei Comitati Tecnici.

Quanto alle concrete modalità di rilevazione degli usi, cui è legata la seconda condizione alla quale l'attività prevista dall'articolo 6, comma 2, della l. n. 39/89 può ritenersi compatibile con le norme a tutela della concorrenza, l'Autorità auspica che la citata Circolare sia modificata anche con riguardo a tale profilo, introducendo l'esplicita previsione di rilevazioni di tipo storico-statistico, basate possibilmente su dati pubblici o comunque elaborati da soggetti indipendenti. Sarebbe, altresì, auspicabile che la Circolare prevedesse che i risultati dell'attività di accertamento siano presentati nelle Raccolte provinciali degli usi senza ricorrere a espressioni ambigue quanto al loro valore vincolante per le contrattazioni future.

Infine, l'Autorità auspica che, anche in attesa dell'adozione delle suddette modifiche alla Circolare n. 1695/C, le Camere di Commercio usino l'ampia autonomia di cui godono in senso pro-concorrenziale, vietando il coinvolgimento delle Commissioni ruolo nei lavori dei Comitati Tecnici, adottando una metodologia di rilevazione di tipo oggettivo ed evitando di presentare i risultati dell'attività di accertamento con le espressioni ambigue nel senso sopra indicato.

IL PRESIDENTE
Antonio Catricalà