

## **I735 - MANUTENZIONE IMPIANTI TERMICI COMUNE DI POTENZA**

*Provvedimento n. 21824*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 24 novembre 2010;

SENTITO il Relatore Dottor Salvatore Rebecchini;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la segnalazione dell'Associazione Tutor dei Consumatori, pervenuta in data 22 e 24 giugno 2010;

VISTA la documentazione in proprio possesso;

CONSIDERATO quanto segue:

### **I. PREMESSA**

1. L'Associazione Tutor dei Consumatori, in data 24 giugno 2010, ha segnalato all'Autorità le presunte restrizioni della concorrenza derivanti da un Protocollo d'intesa sottoscritto dal Comune di Potenza con i rappresentanti locali di Confartigianato, Confindustria, Confcooperative, API Basilicata e Sindacato UIL riguardante la manutenzione degli impianti termici e i relativi controlli ai sensi dei DPR n. 412/93 e 551/99. Secondo il denunciante, l'accordo è finalizzato alla determinazione del prezzo che ciascun titolare di utenza di gas presente sul territorio comunale è tenuto a corrispondere per la manutenzione obbligatoria dell'impianto termico. Inoltre, il segnalante denunciava l'istituzione di un elenco delle ditte convenzionate che aderiscono al protocollo di intesa, dal quale erano escluse le ditte che non rispettavano l'accordo e che praticavano prezzi inferiori.

2. Nella richiesta di intervento, l'Associazione Tutor dei Consumatori ha richiesto all'Autorità l'adozione di misure cautelari, ai sensi dell'articolo 14-*bis* della legge n. 287/90. In data 14 luglio 2010, l'Autorità ha, tuttavia, ritenuto che nel caso di specie non sussistessero i presupposti per l'adozione di dette misure, in ragione del fatto che il Protocollo d'intesa oggetto della denuncia risale al 30 luglio 2007, che qualsiasi ditta interessata può aderire all'accordo e che anche i manutentori che non aderiscono alla Convenzione possono comunque acquistare i bollini dal Comune e svolgere, quindi, la propria attività in concorrenza con le ditte convenzionate<sup>1</sup>.

### **II. LE PARTI**

3. L'Associazione Tutor dei Consumatori (di seguito, Associazione Tutor) è un'associazione di promozione sociale (Onlus) che tutela i diritti civili dei consumatori e degli utenti. Fa parte del Comitato Regionale dei Consumatori e degli Utenti presso il Dipartimento attività produttive della Regione Basilicata. Essa rappresenta una derivazione dell'associazione di volontariato Tutor.

4. Confartigianato, Associazione degli Artigiani della Provincia di Potenza è una delle associazioni territoriali autonome in cui è articolata la Confartigianato.

5. Confindustria Basilicata ha come obiettivo di esercitare la rappresentanza dei propri soci in ambito regionale e provinciale; di svolgere ogni attività finalizzata alla promozione degli interessi delle imprese associate, anche attraverso la stipula di appositi accordi e convenzioni e la elaborazione di specifici progetti<sup>2</sup>.

6. Confcooperative Basilicata è una delle organizzazioni territoriali autonome in cui si articola la Confederazione Cooperative Italiane - di cui Confcooperative è la denominazione<sup>3</sup>.

7. API Basilicata è una delle articolazioni territoriali autonome dell'Associazione Piccole e Medie Industrie.

8. La UIL Basilicata è una delle articolazioni territoriali autonome dell'Unione Italiana del Lavoro (UIL).

### **III. FATTI**

#### ***Il Protocollo d'intesa***

9. Dagli accertamenti svolti in seguito al ricevimento della denuncia, è emerso che in data 30 luglio 2007 è stato sottoscritto un Protocollo d'intesa tra il Comune di Potenza e i rappresentanti locali di Confartigianato, Confindustria,

---

<sup>1</sup> *[I bollini possono essere acquistati dai soli manutentori. I manutentori all'atto del controllo degli impianti rilasciano i bollini agli utenti al fine di certificare l'avvenuta manutenzione.]*

<sup>2</sup> *[Cfr. [www.confindustria.basilicata.it](http://www.confindustria.basilicata.it).]*

<sup>3</sup> *[Cfr. Statuto dell'associazione reperibile su [www.confcooperative.it](http://www.confcooperative.it).]*

Confcooperative, API Basilicata e Sindacato UIL relativamente alla manutenzione degli impianti termici. In particolare, l'accordo prevede l'approvazione di un contratto tipo (allegato al protocollo di intesa) di durata biennale per la manutenzione programmata degli impianti termici di potenza inferiore a 35 Kw, che le ditte aderenti al Protocollo d'intesa si impegnano ad adottare nei confronti della clientela (articolo 1 del Protocollo d'intesa)<sup>4</sup>.

**10.** L'accordo stabilisce il prezzo al quale le ditte aderenti all'accordo si impegnano ad effettuare le operazioni di controllo e manutenzione previsti all'articolo 11 del D.P.R. n. 412/93. Il prezzo fissato per il primo biennio è di 168 euro, IVA compresa, a cui deve essere aggiunto il costo del contrassegno comunale "Calore Pulito". Le operazioni aggiuntive o alternative a quelle previste dal contratto tipo devono essere effettuate con modalità e prezzi congruenti ai principi esposti nel Protocollo d'intesa (articolo 2 del Protocollo d'intesa).

**11.** Il Protocollo d'intesa prevede che le ditte che intendano aderire al disciplinare debbano presentare richiesta scritta al Comune ed idonea documentazione comprovante il possesso dei requisiti di legge. Il Comune provvede poi ad inserire i nominativi di tali ditte in un apposito elenco Comunale delle Ditte convenzionate disponibile sul sito internet del Comune stesso (articolo 6 del Protocollo citato). Allo stato risulta che le ditte che hanno aderito all'accordo sono 43<sup>5</sup>.

**12.** Il Protocollo d'intesa ha validità biennale, fermo restando il rinnovo tacito dell'accordo qualora nessuna delle parti avanzi una esplicita richiesta di revisione (articolo 10 del Protocollo d'intesa).

### ***II Contratto tipo***

**13.** Il Contratto Tipo allegato al Protocollo d'intesa che le ditte dei manutentori aderenti si impegnano ad adottare nello svolgimento della propria attività fissa il corrispettivo in 168,00 euro più IVA, suddiviso in rate annuali e comprensivo di due eventuali chiamate nell'arco del biennio da parte del cliente (articolo 14).

**14.** Oggetto del contratto è la manutenzione dell'impianto termico secondo le disposizioni del D.P.R. n. 412/93, come modificato dal D.P.R. n. 551/99. Ai sensi dell'articolo 5 del Contratto Tipo, il servizio si articola in una visita per ciascun anno di durata del contratto, per l'esecuzione di una o più delle seguenti prestazioni:

a) controllo generale delle condizioni di conservazione e di funzionamento dell'impianto;  
b) esecuzione, in conformità alle prescrizioni dell'articolo 8 del DPR 551/99, delle operazioni di manutenzione ordinaria dell'impianto, comprendenti, tra l'altro, la pulizia dello scambiatore lato fumi e la pulizia del bruciatore principale e del bruciatore pilota (se esiste); rilevazione del rendimento di combustione<sup>6</sup>.

**15.** Il Contratto ha validità 24 mesi. Nel corso di tale periodo saranno eseguiti almeno due interventi di manutenzione ed una misurazione del rendimento di combustione (articolo 12 del Contratto Tipo).

**16.** Il Contratto Tipo regola anche l'attività di manutenzione non programmata. Al riguardo, l'articolo 14 del Contratto Tipo prevede che per ogni chiamata di assistenza da parte del Cliente al di fuori della visita annuale programmata, è dovuto un diritto fisso di chiamata pari a €. 25,00, oltre al costo della manodopera valutata sulla base della tariffa oraria di €. 40, comprensivi di I.V.A. Il costo dei pezzi di ricambio è desunto dai listini in vigore al momento dell'intervento.

**17.** Inoltre, l'articolo 7 del Contratto Tipo prevede che nell'ipotesi in cui il cliente richieda eventuali interventi di assistenza in corso di contratto, l'Impresa interverrà nel più breve tempo possibile e comunque non oltre 36 ore con esclusione dei giorni festivi e del Sabato dalle ore 13,00 alle 24,00; in tale caso sarà addebitato al Cliente il diritto di chiamata, la manodopera e gli eventuali pezzi di ricambio necessari valutate secondo i prezzi di cui all'articolo 14 (articolo 7 del Contratto Tipo).

## **IV. VALUTAZIONI**

### ***a) Il quadro giuridico di riferimento***

**18.** L'attività di manutenzione programmata degli impianti termici e di verifica del rendimento di combustione si è sviluppata in seguito all'entrata in vigore delle norme contenute nel DPR 412/93 in materia di risparmio energetico, come integrato dal DPR 551/99. Detta normativa, al fine del contenimento dei consumi di energia, ha imposto l'obbligo agli utenti del servizio di distribuzione di gas metano ad uso domestico di effettuare con periodicità annuale la

---

<sup>4</sup> [Cfr. [www.comune.potenza.it/Ambiente/Calore\\_Pulito](http://www.comune.potenza.it/Ambiente/Calore_Pulito).]

<sup>5</sup> [Ibidem.]

<sup>6</sup> [In particolare saranno effettuati i seguenti controlli previsti dal D.P.R. n. 412/93, art. 11, comma 12:

- temperatura fumi;
- temperatura ambiente;
- O<sub>2</sub> (%);
- CO<sub>2</sub> (%);
- CO (ppm);
- perdita per calore sensibile (%);
- rendimento di combustione misurato alla potenza termica nominale massima effettiva (%);
- stato delle coibentazioni;
- stato della canna fumaria (esame visivo);
- funzionalità dei dispositivi di regolazione e controllo;
- verifica del sistema di ventilazione dei locali secondo UNI 7129.]

manutenzione degli impianti termici, nonché la verifica del rendimento di combustione da effettuare con la periodicità prevista dal DPR 412/93.

**19.** In particolare, l'articolo 7 del Decreto Legislativo 18/08/2005 n. 192 di attuazione della Direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia dispone che ogni soggetto che abbia in uso un impianto di riscaldamento è tenuto a far eseguire il controllo da un operatore da lui scelto, che redige un rapporto di controllo che viene custodito dal primo e che diviene "terzo responsabile" dell'impianto.

**20.** Nel caso di attività di manutenzione di piccoli impianti di riscaldamento autonomi (con potenza inferiore a 35 Kw), il "terzo responsabile" deve essere una persona fisica o giuridica abilitata a svolgere tale attività unicamente sulla base dei requisiti stabiliti dalla legge 46/90.

Gli articoli 2 e 3 della legge 46/90 individuano i soggetti abilitati a svolgere tali attività<sup>7</sup> ed i requisiti tecnico professionali che devono soddisfare.

**21.** I tecnici abilitati, al termine delle operazioni di controllo del rendimento di combustione, debbono rilasciare al responsabile dell'impianto (proprietario, locatario o amministratore di condominio) il rapporto di controllo e manutenzione corredato dal bollino Caldaia Sicura rilasciato dal Comune di Potenza.

**22.** I soggetti responsabili dell'impianto hanno poi l'obbligo di consentire i controlli che le amministrazioni pubbliche dispongono sugli impianti<sup>8</sup>. In particolare, il D.P.R. del 26 agosto 1993, n. 412, all'articolo 11, commi 18 e seguenti prevede che i comuni con più di quarantamila abitanti e le province per la restante parte del territorio, in un quadro di azioni che vedono l'Ente locale promuovere la tutela degli interessi degli utenti e dei consumatori, ivi comprese informazione, sensibilizzazione ed assistenza all'utenza, effettuino, con cadenza almeno biennale e con onere a carico degli utenti ed anche avvalendosi di organismi esterni aventi specifica competenza tecnica, i controlli necessari ad accertare l'effettivo stato di manutenzione e di esercizio dell'impianto termico<sup>9</sup>.

Pertanto, la manutenzione programmata e la verifica del rendimento dei combustibili da parte dei manutentori non sostituiscono i controlli della Provincia e dei Comuni, che si pongono in una fase successiva e sono svolti attraverso dei verificatori incaricati dagli enti locali.

#### **b) Il mercato rilevante**

**23.** Il mercato rilevante per il caso di specie è individuato dalle attività che sono oggetto del Protocollo d'intesa e del Contratto Tipo, ovvero la verifica del rendimento di combustione e la manutenzione degli impianti termici con potenza inferiore ai 35 Kw.

**24.** Il mercato della verifica del rendimento di combustione e della manutenzione degli impianti termici è un tipico mercato in cui vengono offerti e domandati «servizi alle famiglie». La scarsa propensione dei singoli a ricercare tali servizi al di fuori dell'area di residenza rende quindi tali mercati di ampiezza prettamente locale. Tale ampiezza locale può variare in base alla dimensione relativa del comune di residenza dell'utente dei servizi: soprattutto nelle aree contraddistinte dalla presenza di numerosi comuni di piccole dimensioni situati a distanza ravvicinata l'uno dall'altro, l'ampiezza può assumere dimensione intercomunale; di converso, nei comuni di dimensioni medio-grandi, l'aggravio nei costi di trasporto derivanti dall'utilizzare un manutentore proveniente da un altro comune rispetto ad uno più vicino residente nel comune di appartenenza, unitamente al fatto che all'interno dell'area metropolitana normalmente si esauriscono le opportunità di incontro tra domanda ed offerta locale, tende, invece, a determinare un ambito geografico rilevante di dimensione comunale<sup>10</sup>.

**25.** In considerazione del fatto che il Protocollo d'intesa e il Contratto Tipo ad esso allegato producono effetti limitati al territorio del Comune di Potenza, si ritiene di individuare entro tale area il mercato geografico rilevante ai fini del procedimento in esame.

---

<sup>7</sup> [Il primo comma dell'art. 2 indica come soggetti abilitati a svolgere tale attività "tutte le imprese singole od associate, regolarmente iscritte nel registro delle ditte di cui al regio decreto 20 settembre 1934 n. 2011, e successive modificazioni od integrazioni, o nell'albo provinciale delle imprese artigiane di cui alla legge 8 agosto 1985 n. 443".]

<sup>8</sup> [Al riguardo, il Decreto Legislativo 18 agosto 2005, n. 192, di attuazione della Direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia, all'art. 9 relativo alle "funzioni delle regioni e degli enti locali", prevede l'obbligo per le autorità competenti di realizzare con cadenza periodica privilegiando accordi tra gli enti locali o anche attraverso altri organismi pubblici o privati di cui sia garantita la qualificazione e l'indipendenza, gli accertamenti e le ispezioni necessarie all'osservanza delle norme relative al contenimento dei consumi di energia nell'esercizio e manutenzione degli impianti di climatizzazione.]

<sup>9</sup> [Limitatamente agli impianti di potenza nominale del focolare inferiore a 35 kW, gli enti possono, nell'ambito della propria autonomia, stabilire che i controlli si intendano effettuati nei casi in cui i manutentori degli impianti termici o i terzi responsabili dell'esercizio e manutenzione o i proprietari degli stessi trasmettano, con le modalità ed entro i termini stabiliti dal provvedimento medesimo, apposita dichiarazione, con timbro e firma del terzo responsabile o dell'operatore, e con connessa assunzione di responsabilità, attestante il rispetto delle norme, con particolare riferimento ai risultati dell'ultima delle verifiche periodiche. Gli enti, qualora ricorrano a tale forma di verifica, devono comunque effettuare annualmente controlli tecnici a campione su almeno il 5% degli impianti di potenza nominale del focolare inferiore a 35 kW esistenti sul territorio.]

<sup>10</sup> [Cfr. 1116 - Gas-Int/Impianti di riscaldamento, Provv. n. 4046, in Boll. n. 27/96.]

### **c) La qualificazione della fattispecie**

#### **L'intesa**

**26.** I manutentori degli impianti termici, in quanto prestano stabilmente, a titolo oneroso e in forma indipendente i propri servizi professionali, svolgono un'attività economica. Pertanto, ai fini dell'applicazione delle disposizioni della legge n. 287/90 essi possono essere qualificati come imprese ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90.

**27.** Le associazioni di categoria che hanno preso parte al protocollo d'intesa (Confartigianato Associazione degli Artigiani della Provincia di Potenza, Confindustria Basilicata, Confcooperative Basilicata, API Basilicata, UIL Basilicata), in quanto organizzazioni rappresentative anche di imprese che offrono sul mercato in modo indipendente e stabile i propri servizi professionali, sono delle associazioni di imprese. Tali organizzazioni hanno tra i propri scopi anche quello di tutelare gli interessi economici della categoria e, in ragione della posizione che rivestono nei confronti degli iscritti, sono in condizione di orientarne i comportamenti per quanto attiene agli aspetti economici dell'attività professionale, anche eventualmente con effetti nocivi per la libera concorrenza.

**28.** Il Protocollo d'intesa siglato il 20 luglio 2007 dalle suddette associazioni di categoria con il Comune di Potenza presuppone che vi sia stato un autonomo coordinamento tra le Associazioni di imprese firmatarie, finalizzato a stabilire le condizioni economiche dell'attività. Tale coordinamento, che ha poi trovato puntuale attuazione e formalizzazione nel Protocollo d'intesa siglato dalle Parti e dal Comune di Potenza, è pertanto configurabile quale intesa ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

**29.** L'intesa ha avuto ad oggetto la fissazione delle condizioni economiche per lo svolgimento dell'attività di verifica del rendimento di combustione e di manutenzione degli impianti termici con potenza inferiore ai 35 Kw, attività interessate dall'applicazione del Contratto Tipo allegato al Protocollo d'intesa.

**30.** Il Protocollo d'intesa stabilisce che le ditte aderenti al protocollo che svolgono attività di manutenzione programmata degli impianti termici previsti dall'articolo 11 del DPR 412/93 si impegnino ad adottare un Contratto Tipo, allegato al protocollo stesso, nei rapporti con la clientela. Il Protocollo d'intesa, all'articolo 2, e il Contratto tipo, all'articolo 13, fissano il prezzo del servizio alla clientela di manutenzione programmata degli impianti termici per il primo biennio.

**31.** Il Contratto Tipo incide anche sull'attività di manutenzione non programmata, fissando i parametri di prezzo a cui devono attenersi i manutentori nell'offerta del servizio. Al riguardo, rileva come tale attività, a differenza di quella relativa alla manutenzione programmata, non sia obbligatoria in base a norma di legge.

**32.** Infine, il Contratto Tipo incide anche su variabili concorrenziali diverse dal prezzo, stabilendo, all'articolo 7, che, nel caso di richiesta di assistenza in corso di contratto, l'impresa si impegna ad intervenire non oltre 36 ore con esclusione dei giorni festivi e del sabato dalle ore 13.00 alle 24.00 e che in tal caso sarà addebitato al cliente il diritto di chiamata, la manodopera e gli eventuali pezzi di ricambio di cui all'articolo 14 del contratto tipo.

**33.** Al riguardo, si osserva che la tempistica dell'intervento e le giornate e gli orari in cui offrire il servizio rappresentano elementi fondamentali su cui può dispiegarsi la concorrenza nell'attività di manutenzione degli impianti termici e, pertanto, la loro uniformazione rappresenta un elemento idoneo a restringere la concorrenza nel mercato rilevante.

**34.** Il Protocollo d'intesa e il Contratto tipo appaiono quindi idonei ad ostacolare il libero dispiegarsi della concorrenza di prezzo e non di prezzo nel mercato della verifica del rendimento di combustione e della manutenzione degli impianti termici con potenza inferiore ai 35 Kw.

**35.** Si osserva, inoltre, che l'intesa in questione non appare direttamente riconducibile alla regolamentazione normativa, ma ad autonome decisioni di associazioni di imprese, atteso che la legislazione vigente, pur prevedendo l'obbligatorietà e la periodicità dei controlli, nonché i requisiti che devono essere detenuti da coloro che svolgono l'attività, nulla dispone in ordine alle condizioni economiche alle quali deve essere offerto il servizio.

**36.** L'intesa in esame appare consistente. Al riguardo si osserva preliminarmente che le Associazioni firmatarie del Protocollo d'intesa sono quelle maggiormente rappresentative della categoria interessata e l'accordo è rivolto a tutti i manutentori di impianti termici del Comune di Potenza. Si sottolinea, inoltre, che attualmente il numero di manutentori che hanno aderito all'accordo è pari a 43. Dai dati ISTAT relativi all'attività economica che riguarda l'installazione di impianti idraulici, di riscaldamento e di condizionamento dell'aria (compresa manutenzione e riparazione) il numero di unità locali presenti nel Comune di Potenza è pari a 135. Pertanto, l'intesa in esame, coinvolgendo almeno il 30% delle imprese presenti sul mercato rilevante<sup>11</sup>, appare integrare il requisito della consistenza ed essere suscettibile di essere valutata ai sensi dell'articolo 2, comma 2 della legge n. 287/90

RITENUTO, pertanto, che quanto sopra descritto è suscettibile di configurare un'ipotesi di intesa restrittiva della concorrenza da parte di Confartigianato Associazione degli Artigiani della Provincia di Potenza, Confindustria Basilicata, Confcooperative Basilicata, API Basilicata, UIL Basilicata, nel mercato della verifica del rendimento di combustione e della manutenzione degli impianti termici nel Comune di Potenza, in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90;

---

<sup>11</sup> *[Si consideri al riguardo che 135 può essere considerato un numero massimo di imprese, riferendosi alle unità locali, numero che può essere uguale o maggiore rispetto a quello delle imprese (una impresa potrebbe avere più unità locali) e potendo includere anche ditte che si occupano di idraulica o condizionamento ma non di riscaldamento. ]*

DELIBERA

- a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti di Confartigianato Associazione degli Artigiani della Provincia di Potenza, Confindustria Basilicata, Confcooperative Basilicata, API Basilicata e UIL Basilicata, per accertare l'esistenza di una violazione 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 rappresentanti legali delle Parti, o di persone da esse delegate, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione "Energia" 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 la Dott.ssa Barbara Fattorini;
- d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione "Energia" della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità dai legali rappresentanti delle Parti o da persone da essa delegate;
- e) che il procedimento deve concludersi entro il 16 dicembre 2011.

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Luigi Fiorentino*

IL PRESIDENTE  
*Antonio Catricalà*