

**1502 - GUARDIA DI FINANZA/FEDERAZIONE ITALIANA AGENTI IMMOBILIARI PROFESSIONALI**  
*Provvedimento n. 11970*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 8 maggio 2003;

SENTITO il Relatore Professor Marco D'Alberti;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTE le denunce pervenute in data 13 dicembre 2000, 21 novembre 2001 e 6 maggio 2002, con le quali la Guardia di Finanza, un privato cittadino e l'Associazione nazionale di tutela del credito e del risparmio (di seguito Assorisparmiatori) hanno segnalato presunti comportamenti restrittivi della concorrenza nell'attività di intermediazione immobiliare, consistenti nell'adozione di tariffe minime e massime;

CONSIDERATI i seguenti elementi:

## **I. LE PARTI**

**1.** La Federazione Italiana Agenti Immobiliari Professionali (di seguito FIAIP) è una federazione di agenti immobiliari nata nel 1976 con sede a Roma, che annovera tra i propri iscritti circa 16 mila operatori immobiliari di cui circa 6 mila sono titolari di agenzie immobiliari dislocate su tutto il territorio nazionale. La federazione è strutturata sul territorio nazionale con 18 sedi regionali e 92 sedi provinciali.

Fra i principali scopi indicati nello statuto della federazione vi sono quelli della tutela degli iscritti, della difesa dei loro interessi, dello sviluppo delle imprese rappresentate e dell'assistenza agli iscritti. Sulla base delle indicazioni statutarie sono ammessi a far parte della federazione coloro che, oltre ad esercitare effettivamente la professione di agente immobiliare o di mandatario a titolo oneroso, sono iscritti nel ruolo degli agenti immobiliari istituito presso le camere di commercio ai sensi della legge 3 febbraio 1989, n. 39<sup>1</sup>.

**2.** La Federazione Italiana Mediatori Agenti d'Affari (di seguito FIMAA) è una federazione con sede a Roma che raggruppa migliaia di iscritti su tutto il territorio nazionale. L'associazione è presente con una propria rappresentanza in 95 province italiane. Tra i principali scopi dell'associazione vi è la promozione di norme che diano rispetto e dignità alla professione di Agente di Affari, oltre alla cura degli interessi economici, sindacali e fiscali della categoria.

**3.** L'Associazione Nazionale Agenti e Mediatori d'Affari (di seguito ANAMA) è un'associazione di agenti e mediatori d'affari nata nel 1992 con sede a Roma che conta circa 6.500 operatori immobiliari. L'associazione è presente sul territorio con 18 sedi regionali e 134 sedi provinciali.

Tra i principali scopi indicati nello statuto vi sono quelli di favorire l'unità sindacale della categoria, di indirizzare le iniziative e le attività degli aderenti secondo i principi previsti dallo statuto fornendo agli iscritti l'assistenza necessaria ed i servizi adeguati, di assumere la rappresentanza della categoria negli organismi pubblici competenti a fornire pareri o a prendere decisioni che coinvolgono i suoi interessi.

In base a quanto previsto dall'articolo 3 dello statuto dell'associazione "Possono aderire all'ANAMA tutti coloro, ovvero ditte individuali o società, che esercitano la professione di Agente Mediatore in affari di qualsiasi tipologia o merceologia e che sono in regola con l'iscrizione all'albo camerale".

## **II. I FATTI**

**4.** Tra le segnalazioni pervenute, la più articolata è quella proveniente dal Comando Nucleo Speciale Tutela Concorrenza e Mercato della Guardia di Finanza nella quale si evidenzia come le indicazioni presenti nei codici deontologici delle tre associazioni FIAIP, FIMAA e ANAMA conterrebbero disposizioni che di fatto stabiliscono i

---

<sup>1</sup> *[In particolare, la legge n. 39/89 prevede, all'articolo 2, i seguenti requisiti per ottenere l'iscrizione al ruolo: il diploma di scuola secondaria di secondo grado e la frequenza di un corso di formazione con superamento di un esame teso ad accertare l'attitudine e la capacità professionale dell'aspirante; in alternativa, il diploma di scuola secondaria di secondo grado e un periodo di pratica di almeno dodici mesi continuativi con l'obbligo di frequenza di uno specifico corso di formazione professionale.]*

prezzi minimi e massimi delle provvigioni spettanti agli agenti immobiliari. Successivamente a tale segnalazione sono pervenute due denunce aventi analogo oggetto.

**5.** Con specifico riferimento alle indicazioni contenute nel codice deontologico della FIAIP si rileva che, in merito ai compensi che gli associati devono richiedere per i servizi di intermediazione resi, l'articolo 23 dello stesso prevede che: *“nello stabilire l'ammontare del proprio compenso l'agente immobiliare non dovrà scendere al di sotto di quanto stabilito dagli Usi e Consuetudini raccolti dalla Camera di Commercio di appartenenza”*. Inoltre, l'articolo 18 dispone che *“[l]'agente immobiliare [...] [o]ve venga a conoscenza che di uno stesso affare è già stato investito un altro collega, deve rifiutare l'incarico, fino a quando non sia scaduto, rinunciato o revocato l'incarico conferito al collega”*, in tal modo stabilendo un obbligo in capo agli aderenti di stipulare contratti di esclusiva con la clientela.

Si consideri, peraltro, che l'articolo 7 dello statuto dell'associazione impone agli associati l'obbligo di uniformarsi alle delibere assunte dagli organi della Federazione, nonché di osservare il codice deontologico professionale. In particolare, tale articolo prevede che: *“Gli associati sono obbligati ad uniformarsi alle delibere assunte dagli organi della Federazione e a rispettare le norme statutarie e sono obbligati, altresì, ad osservare il Codice Deontologico Professionale, al quale deve essere uniformata l'attività di ogni iscritto [...] Gli associati rispondono in via oggettiva nei confronti della Federazione del comportamento antideontologico anche di agenti immobiliari e di mandatari a titolo oneroso alla stessa non iscritti, che siano loro soci, collaboratori o dipendenti”*. Inoltre, l'articolo 5 dello statuto dispone *“[...] l'espulsione [dell'associato] in caso di violazione degli articoli 7 [...]”*.

**6.** Sempre sulle provvigioni per i servizi resi, nelle premesse al codice deontologico dell'ANAMA si legge che: *“Premesso che l'Agente d'Affari è un imprenditore che opera professionalmente in qualità di intermediario nello specifico settore per cui ha chiesto l'iscrizione nel ruolo degli agenti di affari in mediazione [...] il compenso pattuito dovrà essere equo e mai inferiore a quanto indicato nella Raccolta degli Usi e Consuetudini tenuta dalla Camera di Commercio della Provincia”*.

Inoltre, l'articolo 7 del medesimo codice deontologico prevede che le agenzie associate debbono rifiutare *“[...] incarichi laddove ve ne sia altro già sottoscritto con un collega”*, disponendo anche in questo caso un obbligo in capo agli aderenti di ricorrere a contratti di esclusiva.

Lo statuto dell'associazione ANAMA impone, all'articolo 4, agli associati il rispetto delle delibere dell'associazione e quindi del codice deontologico, stabilendo che le organizzazioni *“sono tenute a rispettare le delibere degli organi federali”*. Inoltre, l'articolo 21 dispone una serie di sanzioni per gli associati che *“mancano ai propri doveri verso l'ANAMA”*, fino ad arrivare all'espulsione dall'associazione.

**7.** Con riguardo a quanto disposto nel codice deontologico vigente della FIMAA, il punto 8 stabilisce che: *“in caso di conclusione dell'affare, il compenso globale dell'agente immobiliare non deve essere superiore alle tariffe proposte dalla FIMAA”*. Anche gli associati di tale federazione hanno un obbligo di rispetto delle previsioni del codice deontologico. Ciò si evince dallo statuto della FIMAA Roma che agli articoli 3 e 4, prevede che: *“L'adesione all'Associazione attribuisce la qualifica di socio e comporta l'espressa accettazione dello statuto vigente della FIMAA Italia nonché del Codice Deontologico [...] Gli associati sono tenuti all'osservanza del presente statuto e del Codice deontologico”*. Simili obblighi risultano dallo Statuto della FIMAA Milano.

**8.** Analoga vicenda è stata segnalata da un cittadino residente nella provincia di Roma che, con denuncia pervenuta in data 21 novembre 2001, lamenta di essere stato convenuto in giudizio da parte del titolare di un'agenzia immobiliare per il pagamento di una provvigione per il servizio resogli pari al 3% del prezzo dell'immobile acquistato, percentuale determinata dall'agenzia immobiliare sulla base degli usi della Camera di Commercio di Roma.

**9.** Anche Assorisparmiatori, con comunicazione pervenuta in data 6 maggio 2002, ha segnalato che le principali agenzie di intermediazione immobiliare attive sul territorio nazionale richiederebbero agli acquirenti tariffe minime di circa il 3-4% del valore degli immobili trattati.

### **III. LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

**10.** L'istituto della mediazione è disciplinato sia dal codice civile che da una specifica normativa di settore. In particolare, il contratto di mediazione è previsto dal codice civile agli articoli 1754 e seguenti. 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”*.

**11.** La legge 3 febbraio 1989, n. 39, concernente la disciplina della professione di mediatore e successive modifiche ed integrazioni, ha istituito presso le camere di commercio il ruolo dei mediatori, nell'ambito del quale è stata prevista una sezione dedicata agli agenti immobiliari.

In particolare, l'articolo 2 della citata normativa dispone che "Presso ciascuna camera di Commercio, industria, artigianato e agricoltura è istituito il ruolo degli agenti di affari in mediazione [...]. Il ruolo è distinto in tre sezioni: una per gli agenti immobiliari, una per gli agenti merceologici ed una per gli agenti muniti di mandato a titolo oneroso".

In base al disposto dell'articolo 3 della medesima legge, "l'iscrizione all'albo abilita all'esercizio dell'attività di mediazione, nonché a svolgere ogni attività complementare o necessaria per la conclusione dell'affare".

Con specifico riferimento alla provvigione dei mediatori, l'articolo 6 prevede che "la misura della provvigione e la proporzione in cui questa deve gravare su ciascuna delle parti, in mancanza di patto, sono determinate dalle giunte camerali, sentito il parere della commissione provinciale di cui all'articolo 7 e tenendo conto degli usi locali".

La normativa prevede, pertanto, in via residuale, la possibilità, in mancanza di accordo tra le parti del contratto, che le provvigioni siano determinate dalle camere di commercio.

#### **IV. IL MERCATO RILEVANTE**

##### ***Il mercato del prodotto***

**12.** Ai fini della valutazione delle fattispecie oggetto del presente procedimento, il mercato del prodotto è costituito dai servizi di mediazione immobiliare offerti sia ai proprietari di immobili che intendono vendere o locare gli stessi, sia agli acquirenti e conduttori<sup>2</sup>.

Il mercato geografico

**13.** Sotto il profilo geografico, l'estensione del mercato, 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 compravendita 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.

**14.** Tuttavia, occorre considerare che i codici deontologici oggetto del presente procedimento sono stati deliberati e adottati dalle associazioni nazionali degli agenti immobiliari; essi forniscono orientamenti di carattere generale tendenti a omogeneizzare i comportamenti degli agenti immobiliari presenti sull'intero territorio nazionale. Pertanto, la valutazione concorrenziale dei predetti codici deontologici può essere effettuata con riguardo ad una pluralità di mercati corrispondenti all'intero territorio nazionale.

##### ***Caratteristiche del mercato***

**15.** Per esercitare l'attività di agente immobiliare, anche in modo occasionale, è richiesta l'iscrizione al Ruolo degli agenti di affari in mediazione, tenuto presso le camere di commercio. Poiché l'attività di mediatore immobiliare può essere svolta sia in modo continuativo che occasionale, nel mercato sono presenti, dal lato dell'offerta, una pluralità di operatori di diverse dimensioni, che vanno dalle imprese 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.

Sulla base delle informazioni acquisite dal sito Internet delle associazioni di categoria oggetto del presente procedimento, la modalità più utilizzata dalle grandi organizzazioni di intermediazione per strutturare la propria rete di agenzie locali è il contratto di *franchising*.

**16.** Sempre dalle informazioni acquisite dal suddetto sito Internet, gli agenti immobiliari iscritti nell'apposito ruolo tenuto presso le camere di commercio sono circa 24.000, numero superiore a quello delle imprese ufficialmente attive. Di questi, circa un terzo svolge attività immobiliari per conto terzi. Il fatturato complessivamente intermediato nel 2000, dato più recente disponibile, è stato di circa 67 miliardi di euro (circa 130.000 miliardi di lire), con un aumento di circa

---

<sup>2</sup> [Cfr. tra gli altri provv. n. 7846 del 16 dicembre 1999, caso C3775 Omega/Mediacasa.]

il 9,7% rispetto all'anno precedente. Tale percentuale di crescita del fatturato è stata confermata per i primi mesi del 2001.

Se si considera una percentuale di intermediazione del 3-4%, sulla base delle rilevazioni delle camere di commercio, i proventi per le agenzie immobiliari possono essere stimati in circa 2-4 milioni di euro.

## **V. VALUTAZIONI GIURIDICHE**

**17.** 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.

La FIAIP, l'ANAMA e la FIMAA, 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.

I codici deontologici descritti nella sezione II, in quanto deliberazioni di associazioni di imprese, costituiscono delle intese ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 298/90.

In particolare, i codici deontologici della FIAIP e dell'ANAMA, avendo ad oggetto l'indicazione di tariffe minime, e quello della FIMAA, prevedendo un rinvio a tariffe massime stabilite in seno all'associazione stessa, appaiono qualificarsi come intese aventi natura restrittiva della concorrenza, in quanto suscettibili di alterare o di agevolare il coordinamento del comportamento delle imprese sul mercato. Anche la clausola di esclusiva prevista nei codici deontologici della FIAIP e dell'ANAMA appare qualificarsi come intesa avente natura restrittiva della concorrenza.

**18.** In particolare, l'articolo 23 del codice deontologico della FIAIP e la premessa al codice deontologico dell'ANAMA dispongono il divieto per gli associati di praticare tariffe inferiori a quelle stabilite dagli Usi e Consuetudini raccolti dalle camere di commercio di appartenenza. In tal modo, le tariffe *ex-post* rilevate dai suddetti enti provinciali vengono considerate dagli associati come delle vere e proprie tariffe minime. L'indicazione di tariffe minime di intermediazione da parte delle associazioni di impresa in questione è idonea a restringere la concorrenza relativamente ad una delle variabili più significative dell'attività economica delle imprese, sopprimendo quel grado di autonomia decisionale che caratterizza strutture di mercato concorrenziali.

**19.** Con le disposizioni contenute nei codici deontologici, pertanto, le associazioni si sono dotate autonomamente di una regola, in base alla quale nessun associato può praticare prezzi inferiori agli Usi e Consuetudini raccolti dalle camere di commercio di appartenenza. Al riguardo, si evidenzia che l'articolo 6 della legge n. 39/89 si limita a prevedere un'ipotesi di integrazione legale del contratto in mancanza di accordo delle parti.

**20.** Anche il punto 8 del codice deontologico della FIMAA, pur non facendo riferimento agli Usi e Consuetudini delle camere di commercio, fornisce indicazioni di prezzo, stabilendo che gli associati, nelle proprie politiche tariffarie, non possono superare quelle proposte dalla associazione stessa. In altri termini, sembrerebbe che la FIMAA fornisca ai propri associati indicazioni di tariffe massime, le quali in quanto fissate collettivamente, ovvero da un'associazione di categoria, costituiscono un parametro di riferimento per il coordinamento dei comportamenti delle imprese sul mercato.

**21.** Quanto all'articolo 18 del codice deontologico della FIAIP e all'articolo 7 del codice deontologico di ANAMA, concretizzandosi nell'imposizione agli aderenti dell'utilizzo di contratti di esclusiva con i propri clienti, essi appaiono integrare una forma di restrizione dell'autonomia delle agenzie immobiliari associate nell'individuazione delle proprie politiche commerciali. Il divieto di accettare incarichi laddove il cliente abbia già dato il proprio mandato ad un'impresa associata risulta, infatti, idoneo a limitare la concorrenza tra le imprese di mediazione immobiliare aderenti, poiché costituisce una forma di ripartizione della clientela. Tale vincolo si traduce in una limitazione della libertà di scelta dei consumatori, i quali non possono usufruire contemporaneamente dei servizi di intermediazione offerti da più agenzie immobiliari e pertanto non possono godere dei benefici, in termini di qualità e di prezzo dei servizi richiesti, che deriverebbero dalla dinamica concorrenziale esistente fra i diversi operatori.

**22.** Si deve, inoltre, considerare che gli Statuti delle associazioni di categoria in questione dispongono l'obbligo a carico degli associati di rispettare le delibere delle associazioni, con la previsione di sanzioni che possono prevedere anche l'espulsione dell'associato (vedi gli artt. 5 e 7 dello statuto della FIAIP e gli artt. 4 e 21 dello statuto dell'ANAMA).

Alla luce di tali disposizioni, le indicazioni di prezzo dei codici deontologici delle associazioni, nonché la clausola di esclusiva di cui all'articolo 18 del codice deontologico della FIAIP e all'articolo 7 di quello dell'ANAMA appaiono vincolanti per gli associati. In ogni caso, tali disposizioni svolgono una funzione di orientamento del comportamento concorrenziale, indicando le linee direttrici dell'azione degli associati.

**23.** Le restrizioni della concorrenza insite in ciascuna delle intese di cui al presente procedimento appaiono consistenti, in relazione, tra l'altro, all'incidenza del numero delle imprese associate destinatarie delle disposizioni contenute nei

codici deontologici, rispetto al numero totale delle imprese operanti nei relativi mercati. Infatti, sulla base delle informazioni acquisite dal sito Internet precedentemente descritto, le agenzie immobiliari che aderiscono alle suddette associazioni risultano essere la maggioranza degli operatori del mercato.

RITENUTO che le intese sopra descritte appaiono integrare fattispecie lesive della concorrenza, in violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90;

#### DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti della Federazione Italiana Agenti Immobiliari Professionali, della Federazione Italiana Mediatori Agenti d'Affari e dell'Associazione Nazionale Agenti e Mediatori d'Affari;

b) la fissazione del termine di sessanta giorni, decorrente dalla notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei rappresentanti legali della Federazione Italiana Agenti Immobiliari Professionali, della Federazione Italiana Mediatori Agenti d'Affari e dell'Associazione Nazionale Agenti e Mediatori d'Affari o da persona da essi delegata, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Attività Istruttoria E di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è la dott.ssa Paola Quaranta;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Attività Istruttoria E di questa Autorità dai legali rappresentanti della Federazione Italiana Agenti Immobiliari Professionali, della Federazione Italiana Mediatori Agenti d'Affari e dell'Associazione Nazionale Agenti e Mediatori d'Affari o da persona da essi delegata;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 marzo 2004.

Il presente provvedimento verrà notificato ai soggetti interessati e pubblicato ai sensi di legge.

IL SEGRETARIO GENERALE

*Rita Ciccone*

p. IL PRESIDENTE

*Marco D'Alberti*