

AS1682 - ATTIVITÀ DI RILEVAZIONE DI PREZZI E TARIFFE DELLE CAMERE DI COMMERCIO

Roma, 3 luglio 2020

Senato della Repubblica Italiana
Camera dei Deputati
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministero per lo Sviluppo Economico
Unioncamere

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 17 giugno 2020, ha inteso svolgere alcune considerazioni ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990 n. 287, in merito alle criticità concorrenziali derivanti dalle attività di rilevazione di prezzi e tariffe e di raccolta e pubblicazione degli usi locali svolte dalle Camere di Commercio nazionali.

La portata anticoncorrenziale della normativa che consente agli enti camerali lo svolgimento di tali attività richiede, ad avviso dell'Autorità, un ripensamento della disciplina volto a limitarne drasticamente l'ambito e le modalità di applicazione.

(i) La natura e le funzioni delle Camere di Commercio

Le Camere di Commercio (anche "CCIAA") sono enti di natura pubblica dotati di autonomia funzionale, deputati a svolgere, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza e sulla base del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali.

Le CCIAA trovano la propria base normativa nella legge 29 dicembre 1993, n. 580¹, novellata prima dal d.lgs. 15 febbraio 2010, n. 23, poi dal d.lgs. 25 novembre 2016, n. 219² e, infine, dal d.l. 16 ottobre 2017, n. 148³, nonché nei propri regolamenti emessi in virtù della relativa potestà statutaria e regolamentare (cfr. articolo 3 legge n. 580/1993).

Le CCIAA svolgono numerose funzioni amministrative ed economiche, come la tenuta di registri, albi, elenchi e ruoli, il sostegno alla competitività delle imprese e dei territori, le attività di analisi e monitoraggio dei dati sull'economia locale e di regolazione del mercato, queste ultime attraverso la realizzazione di osservatori dell'economia locale, la diffusione di informazioni economiche, la raccolta degli usi e delle consuetudini e la rilevazione dei prezzi e delle tariffe.

La Corte costituzionale ha in più occasioni ricordato la duplice vocazione delle CCIAA, quali "*organi di rappresentanza delle categorie mercantili*" e "*strumenti per il perseguimento di politiche pubbliche*", che svolgono sia funzioni riconducibili alla competenza legislativa dello Stato (come la pubblicità legale e di settore mediante la tenuta del registro delle imprese; la tutela del consumatore e della fede pubblica; la vigilanza e il controllo sulla sicurezza e conformità dei prodotti; la rilevazione dei prezzi e delle tariffe; nonché le funzioni esercitate dagli uffici metrici statali e dagli Uffici provinciali per l'industria, il commercio e l'artigianato), sia attività che riflettono competenze regionali (in materia, ad esempio, di sviluppo e promozione del turismo, di supporto alle imprese, di orientamento al lavoro ed alle professioni)⁴.

Nell'esperienza dell'Autorità è emerso, tuttavia, che alcune attività svolte dalle Camere di Commercio, in particolare quelle di rilevazione di prezzi e tariffe e di raccolta e pubblicazione degli usi locali, assumono un rilievo concorrenziale quando tendono ad agevolare il coordinamento delle politiche commerciali delle imprese attive sui mercati locali e a favorire la convergenza dei prezzi effettivamente praticati ai clienti, creando rilevanti distorsioni concorrenziali.

¹ [*"Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura".*]

² [*Con la riforma attuata dal d.lgs. 219/2016 sono state ridefinite le circoscrizioni territoriali delle Camere di Commercio (con conseguente riduzione delle stesse entro il limite massimo di 60), è stata prevista la digitalizzazione delle procedure e dei servizi e la revisione delle partecipazioni societarie, sono stati precisati gli ambiti di svolgimento della funzione di promozione del territorio e dell'economia locale e ridefiniti i compiti delle CCIAA rispetto ad altre amministrazioni pubbliche.*]

³ [*Convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172.*]

⁴ [*Cfr. sentenze n. 225/2019 e n. 261/2017.*]

(ii) L'attività di rilevazione di prezzi e tariffe

Disciplina in materia di rilevazione di prezzi e tariffe

L'articolo 2, co. 2, lett. c), della legge n. 580/1993, come riformato dal d.lgs. n. 219/2016, dispone che le Camere di Commercio, singolarmente o in forma associata, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza svolgono, tra le altre, le funzioni relative all'attività di rilevazione dei prezzi e delle tariffe, in quanto specificamente previste dalla legge⁵.

Le CCIAA provvedono dunque, con cadenza periodica, alla rilevazione dei prezzi e alla formazione dei listini dei prezzi all'ingrosso, secondo quanto stabilito nei propri regolamenti interni.

Secondo l'interpretazione storica delle normative succedutesi nel tempo, l'attività di rilevazione dei prezzi è finalizzata a rendere il mercato maggiormente trasparente e a colmare eventuali lacune nelle compravendite. Infatti, ai sensi di quanto previsto dell'articolo 1474, comma 2, c.c., in caso di mancata determinazione espressa tra le parti, se si tratta di prodotti aventi un prezzo di borsa o di mercato, il prezzo si desume dai listini o dalle mercuriali del luogo in cui deve essere eseguita la consegna o da quelli della piazza più vicina.

L'attività di rilevazione dei prezzi e tariffe è oggi costantemente svolta dalle Camere di Commercio in relazione a numerosi prodotti, direttamente o tramite apposite Commissioni Prezzi, oltre che nell'ambito delle Borse Merci⁶ e della Borsa Merci Telematica Italiana⁷.

Per le filiere maggiormente rappresentative del sistema agro-alimentare è inoltre prevista l'istituzione delle Commissioni Uniche Nazionali (c.d. "CUN") al fine di *"formulare, in modo regolamentato e trasparente, la tendenza di mercato ed i relativi prezzi indicativi dei prodotti agricoli, agroalimentari ed ittici"*⁸.

Una volta istituite le CUN, le Borse Merci, le sale contrattazione e/o le Commissioni Prezzi presso le Camere di Commercio sospendono le autonome rilevazioni dei prezzi per le categorie merceologiche oggetto dell'attività della CUN e pubblicano i prezzi indicativi formulati dalle corrispondenti CUN (articolo 7 del D.M. 72/2017)⁹.

Con specifico riguardo all'attività di rilevazione di prezzi e tariffe svolta dalle Camere di Commercio direttamente o tramite le Commissioni Prezzi, risulta che, nel mese di febbraio 2019, Unioncamere ha adottato un *Regolamento per la rilevazione dei prezzi all'ingrosso da parte delle Camere di Commercio*, dal cui campo di applicazione è esclusa la disciplina delle commissioni prezzi istituite presso le Borse Merci.

Le principali previsioni del *Regolamento* stabiliscono, in sintesi, che: (i) scopo della rilevazione è di norma giungere all'individuazione di una "forcella di prezzi" da un prezzo medio minimo ad un prezzo medio massimo, depurati di sconti alla clientela, maggiorazioni per particolari specificazioni qualitative, ecc., che possano costituire un valore indicativo di riferimento per i vari possibili utilizzi in ambito pubblico e/o privato; (ii) la rilevazione deve essere organizzata sulla base di criteri oggettivi, verificabili e pubblici, riferirsi sempre a transazioni avvenute in periodi precedenti alla rilevazione stessa e non assumere, in alcun caso, la connotazione di quotazione fissata per le transazioni future; (iii) la periodicità della rilevazione deve essere indicata dalla Camera di Commercio tenendo conto delle peculiarità del settore oggetto della stessa e delle esigenze di pubblicazione dei prezzi; (iv) la rilevazione dei prezzi all'ingrosso può avvenire mediante apposite Commissioni Prezzi, nominate dalla Giunta e formate da operatori economici nelle materie oggetto della rilevazione¹⁰, o tramite la rilevazione diretta a cura dell'Ufficio della Camera di Commercio; (v) nelle Commissioni Prezzi devono essere garantiti il più efficace contraddittorio fra gli operatori rappresentanti delle diverse fasi di scambio della filiera e la non contemporanea presenza di soggetti provenienti da

⁵ [La precedente versione dell'art. 2 legge n. 580/93 faceva più genericamente riferimento all'attività di "realizzazione di osservatori dell'economia locale e diffusione di informazione economica" (art. 2, co. 2, lett. d)).]

⁶ [La Borsa Merci è istituita con D.P.R., su proposta della CCIAA che ne cura l'amministrazione e ne predispose i regolamenti speciali, la cui approvazione è demandata al Ministero dello Sviluppo economico, che vigila inoltre sull'operato della stessa.]

⁷ [Dal 2006 (D.M. 174/2006) è operativa la Borsa Merci Telematica Italiana (BMTI), il mercato telematico regolamentato dei prodotti agricoli, agroenergetici, agroalimentari ed ittici. Il sistema del mercato borsistico, provvedendo all'abbinamento automatico di domanda e offerta e confrontando tutte le proposte di acquisto con tutte le proposte di vendita, determina a fine giornata il prezzo ufficiale per ciascuna delle tipologie di prodotti trattati in base alle contrattazioni effettuate. I prezzi e le quantità derivanti dalle contrattazioni telematiche vengono poi pubblicati e diffusi, attraverso i listini settimanali, dalle CCIAA e dai servizi informativi di settore. Le informazioni derivanti dalle contrattazioni telematiche sono utilizzate anche per la realizzazione di analisi e di indagini, la cui finalità dovrebbe essere quella di diffondere e monitorare l'andamento dei prezzi e le dinamiche di mercato.]

⁸ [Cfr. art. 3 Decreto del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali del 31 marzo 2017 n. 72, in attuazione dell'art. 6-bis, comma 1, del d.l. 5 maggio 2015, n. 51 (convertito, con modificazioni, dalla legge 2 luglio 2015, n. 91). Le CUN sono istituite su richiesta delle organizzazioni rappresentative della filiera interessata, attraverso un decreto direttoriale del MIPAAF che, di concerto con il MISE, ne stabilisce la composizione, la sede (presso una o più Borse merci), il regolamento di funzionamento, il settore di riferimento e/o le categorie di prodotto e/o i prodotti oggetto dell'intervento.]

⁹ [Allo stato, risultano costituite 6 CUN relative a altrettante importanti filiere agro-alimentari, in particolare per quanto attiene l'allevamento di animali da carne, per la cui piena operatività è stato costituito dalla Legge Finanziaria 2020 un apposito fondo con erogazioni assoggettate a supervisione del MIPAAF (cfr. art. 1, comma 518, della legge 27 dicembre 2019, n. 160). In merito a tale ultima previsione l'Autorità si è espressa in senso contrario nella segnalazione AS1652 - Osservazioni in merito alla Legge di Bilancio 2020, del 3 marzo 2020, in Boll. n. 12/2020.]

¹⁰ [La scelta dei componenti avviene per designazione effettuata dalle Organizzazioni Professionali e/o Associazioni di categoria e/o Enti ed Istituzioni (Comune, Regione, Università ecc.).]

imprese che rappresentano una quota predominante del mercato¹¹; (vi) il Presidente (Segretario generale della Camera di Commercio o componente della Commissione) ha il compito di garantire la terzietà, di regolare la discussione tra i rappresentanti di interessi contrapposti e di deliberare sul prezzo¹²; (vii) la Camera di Commercio provvede a diffondere in appositi listini la forcella di prezzi, da un prezzo medio minimo ad un prezzo medio massimo. I listini sono diffusi anche sul sito *web*.

Resta ferma la possibilità per le Camere di Commercio di definire in autonomia altre modalità di rilevazione dei prezzi, *"purché assicurino un processo regolamentato, strutturato e trasparente dal quale emerga il contraddittorio tra le parti e le modalità di individuazione dei prezzi"*.

L'attività di rilevazione di prezzi e tariffe attualmente svolta dalle Camere di Commercio

L'Autorità ha esaminato i siti *internet* delle Camere di Commercio dei capoluoghi di Regione, oltre che di alcune CCIAA la cui attività è stata negli anni sottoposta alla sua attenzione. Dalle informazioni disponibili *on-line*, con riferimento all'attività di rilevazione e pubblicazione di prezzi e tariffe, è emerso che:

- le Camere di Commercio adottano diverse modalità di rilevazione dei prezzi; le CCIAA di Roma e di Milano-Monza Brianza-Lodi hanno adottato e pubblicato un *Regolamento di disciplina di rilevazione dei prezzi* in linea con quello di Unioncamere;
- sono generalmente oggetto di rilevazione i prezzi all'ingrosso di numerosi prodotti agroalimentari (prodotti agricoli, pasta, riso, vini, ecc.); alcune Camere di Commercio rilevano anche i prezzi dei prodotti dell'industria tessile, chimica, siderurgica, della carta e quelli al dettaglio degli immobili. È generalmente prevista anche la rilevazione dei prezzi delle opere edili e dei prodotti petroliferi (con una specifica disciplina);
- la periodicità della rilevazione varia a seconda delle Camere di Commercio e dei prodotti interessati: solitamente settimanale o mensile per i prodotti agroalimentari; mensile o trimestrale per i prodotti dell'industria tessile, chimica, siderurgica, della carta; quindicinale per i prodotti petroliferi; superiore al mese per le opere edili; trimestrale o semestrale per gli immobili;
- scopo della rilevazione è di norma giungere all'individuazione di un prezzo medio e a volte anche del prezzo minimo e di quello massimo;
- soggetto preposto alla rilevazione dei prezzi è generalmente un'apposita Commissione Prezzi, nominata dalla Giunta della Camera di Commercio. Meno frequentemente la Camera di Commercio provvede direttamente alla rilevazione tramite un proprio Ufficio;
- i componenti delle Commissioni Prezzi (quando specificato) sono di solito operatori economici e/o rappresentanti delle categorie economiche interessate, designati dalle associazioni di categoria e da altri enti e organismi del territorio. In alcuni casi è previsto che la composizione debba garantire il contraddittorio tra gli operatori della filiera (cfr. Roma, Milano, Torino, Bari). Nei Regolamenti delle CCIAA di Roma e Milano è richiesta la non contemporanea presenza di soggetti provenienti dalle imprese che rappresentano una quota predominante del predetto mercato;
- i prezzi rilevati sono pubblicati in appositi listini sui siti *web* delle Camere di Commercio;
- quasi tutte le CCIAA forniscono un servizio facoltativo a tutte le imprese che siano iscritte presso la Camera di Commercio interessata, che consiste nella possibilità di depositare listini e tariffe in vigore (a volte anche di preventivi e offerte). La Camera di Commercio non effettua valutazioni in merito ai listini, né si assume responsabilità sui prezzi e/o le tariffe depositati. Tuttavia, il servizio prevede espressamente la possibilità di ottenere il visto di conformità o il rilascio di copie conformi di tali listini, tariffari e preventivi/offerte depositati a chiunque ne abbia interesse (cfr., a titolo esemplificativo, le Camere di Commercio di Torino, Milano Monza-Brianza e Lodi, Napoli, Pescara, Parma, Brescia, Firenze, Ancona, Perugia, Aosta)¹³.

Dall'esame dei vari casi sottoposti all'attenzione dell'Autorità è inoltre emerso che, con particolare riferimento all'attività di rilevazione dei prezzi di alcuni prodotti agricoli, pur in presenza di più CCIAA che effettuano la rilevazione, si è di fatto venuta a creare una prevalenza delle quotazioni rilevate da una particolare "piazza", di modo che anche la definizione delle tempistiche della rilevazione tra diverse Camere di Commercio dipende da quando si effettua la rilevazione nella piazza principale¹⁴.

¹¹ [I commissari non devono presentare evidenti conflitti di interesse con le attività che dovranno essere svolte in seno alla commissione. La verifica del rispetto dei requisiti richiesti deve essere effettuata dalle Organizzazioni Professionali e/o Associazioni di categoria e/o Enti ed Istituzioni designatrici.]

¹² [L'Ufficio camerale competente, anche avvalendosi di report realizzati da Borsa Merci Telematica Italiana S.c.p.a., fornisce prima della riunione ai componenti dati e informazioni che abbiano come oggetto variabili correlate alle dinamiche dei prezzi (come ad es. produzione, consumi, commercio con l'estero, andamento storico dei prezzi rilevati dalla Commissione ecc.), che siano di fonte certa, attendibile e accreditata dalla Commissione, e che siano riferiti a dinamiche in atto a livello internazionale e/o nazionale e/o regionale nei mercati delle merci di cui dovranno essere rilevati i prezzi. Il Segretario, all'inizio della riunione o comunque nel corso della stessa, provvede a raccogliere le indicazioni di mercato dei singoli componenti della Commissione, preferibilmente in modo individuale, e ad elaborare un prezzo medio minimo e un prezzo medio massimo.]

¹³ [La Camera di Commercio di Venezia, con decisione del 16 giugno 2014, ha deliberato di non effettuare più il servizio di deposito dei listini prezzi praticati dalle imprese, poiché "non sembra rientrare in alcuna normativa vigente" e "può anche essere causa di confusione nel mercato".]

¹⁴ [Esemplare, a riguardo, è il caso del grano duro, che vede la rilevazione settimanale della piazza di Foggia utilizzata come riferimento da commissioni prezzi presso altre CCIAA.]

L'attività di rilevazione dei prezzi e tariffe è dunque svolta dalle Camere di Commercio su un'ampia gamma di prodotti, con scadenze anche molto ravvicinate e con la partecipazione di esponenti della filiera produttiva oggetto di rilevazione.

Criticità concorrenziali della rilevazione di prezzi e tariffe

Le attività delle Camere di Commercio sopra descritte sollevano alcune criticità concorrenziali derivanti dall'oggetto e dalle modalità di rilevazione di prezzi e tariffe, oltre che dalla partecipazione, nelle relative Commissioni Prezzi, di rappresentanti di imprese titolari di interessi privatistici.

L'Autorità è intervenuta in diverse occasioni per segnalare le distorsioni concorrenziali derivanti dall'attività di rilevazione dei prezzi svolta dalle CCIAA, adottando anche provvedimenti sanzionatori laddove tali attività si innestavano, facilitandola, in una più ampia intesa restrittiva di fissazione dei prezzi tra gli operatori attivi sul mercato. L'Autorità si è altresì espressa sulle criticità derivanti dalla commistione di ruoli ricoperti dalle Camere di Commercio, che si trovano spesso a svolgere funzioni di controllo e regolazione del mercato e allo stesso tempo ad essere titolari di interessi privatistici nei mercati controllati/regolati.

Nonostante il riconoscimento normativo¹⁵ dell'attività di rilevazione dei prezzi da parte delle CCIAA, può senza dubbio affermarsi che tale funzione oggi dovrebbe essere ripensata radicalmente e, al più, essere circoscritta esclusivamente a quelle *commodities* per le quali risulti strettamente necessaria, senza mai essere svolta con modalità tali da risolversi in un coordinamento restrittivo delle politiche di prezzo degli operatori attivi nei mercati oggetto di rilevazione. Dall'analisi svolta e, soprattutto, dall'ormai ampia esperienza dell'Autorità, emergono alcuni profili suscettibili di sollevare importanti criticità concorrenziali.

a) Oggetto della rilevazione di prezzi e tariffe

Innanzitutto, il compito di rilevazione di prezzi e tariffe da parte delle CCIAA dovrebbe essere limitato a determinati prodotti per i quali tale attività sia ancora effettivamente necessaria. I prodotti, in particolare, dovrebbero essere individuati sulla base di criteri di necessità e proporzionalità in relazione al perseguimento di obiettivi di interesse generale.

Dall'esame dei siti *internet* delle diverse Camere di Commercio è emerso come siano oggetto di rilevazione i prezzi all'ingrosso di numerosissimi e variegati prodotti. La diversa ampiezza degli ambiti di intervento delle Camere di Commercio nell'esercizio dell'attività di rilevazione dei prezzi sembra provare, nei fatti, che non tutti i prodotti oggetto di compravendita richiedono necessariamente un intervento per perseguire obiettivi di interesse generale, tanto che non tutte le CCIAA ritengono opportuno effettuare la rilevazione dei prezzi di determinati prodotti.

Tale attività dovrebbe dunque essere limitata alla rilevazione dei prezzi all'ingrosso di merci o di beni espressamente indicati da disposizioni normative, per i quali risulti ancora strettamente necessaria in virtù delle loro particolari caratteristiche (come l'estrema volatilità del prezzo) o della presenza di eventuali lacune nelle compravendite, e senza che residui la possibilità per le Camere di Commercio di estendere l'ambito di intervento sulla base di valutazioni di opportunità o alla luce di eventuali richieste degli operatori economici interessati (facoltà che sono invece contemplate nel Regolamento di Unioncamere). La rilevazione dei prezzi di ulteriori prodotti potrebbe al più essere consentita a fronte di apposita autorizzazione ministeriale, a seguito di specifica richiesta avanzata dalla Camera di Commercio, che evidenzia chiaramente la necessità e la proporzionalità della rilevazione per ogni prodotto, in funzione della tutela di interessi generali puntualmente individuati.

In virtù di quanto sopra, l'Autorità auspica che il legislatore voglia circoscrivere l'ambito di applicazione della normativa di cui all'articolo 2, co. 2, lett. (c), della legge n. 580/1993, in materia di rilevazione dei prezzi e delle tariffe, a prodotti espressamente individuati per i quali tale attività si renda ancora effettivamente necessaria e proporzionata rispetto agli obiettivi di interesse generale.

b) Modalità di rilevazione di prezzi e tariffe

L'attività di rilevazione di prezzi e tariffe, nei limitati casi in cui risultasse necessaria, dovrebbe essere adeguatamente disciplinata secondo criteri prestabiliti, tali da evitare che la stessa diventi strumento collusivo tra i soggetti partecipanti o comunque tra portatori di interessi diretti nel settore oggetto della rilevazione. A tal fine, la potestà regolamentare e statutaria delle Camere di Commercio dovrebbe essere opportunamente limitata in questo senso.

In primo luogo, la rilevazione dovrebbe 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 prezzi liberamente contrattati, e non di proposta di valori ritenuti adeguati da applicare in futuro.

Secondo il Regolamento di Unioncamere, la periodicità della rilevazione (settimana, quindicina, mese, ecc.) è indicata dalla Camera di Commercio *"tenendo conto delle peculiarità del settore oggetto della rilevazione e delle esigenze di pubblicazione dei prezzi"*, esigenze che, in concreto, non emergono dalle attività svolte dalle singole Camere di Commercio.

Deve ricordarsi che una frequenza ravvicinata di rilevazione dei prezzi è idonea a fornire alle imprese precise indicazioni sulle variazioni dei prezzi, spesso assimilabili alle informazioni relative ai prezzi futuri, soprattutto in mercati

¹⁵ [Cfr. anche la recente sentenza del Consiglio di Stato del 21 gennaio 2020 n. 512, secondo cui la formazione dei listini dei prezzi costituisce un compito storicamente assegnato agli enti camerali sin dagli anni '20, successivamente attribuito agli Uffici provinciali dell'economia e, a seguito della soppressione di questi enti, definitivamente riassegnato alle Camere di Commercio, sulla scorta delle norme che si sono susseguite nel tempo.]

aventi natura di oligopolio ristretto o riguardanti prodotti omogenei. Inoltre, anche la mera conoscenza reciproca delle imprese che partecipano di volta in volta alla rilevazione è in grado di ridurre drasticamente l'incertezza strategica connessa alla loro operatività sul mercato, favorendo la realizzazione di disegni collusivi tra le stesse. Ogni eventuale ricognizione con finalità pubblicistiche deve interessare dati storici - ossia non più attuali - e fondarsi su metodologie di rilevazione a carattere statistico, anche garantendo l'anonimato del soggetto conferente il dato¹⁶.

A tale riguardo, anche l'indicazione di un prezzo minimo e massimo, cui le imprese possono applicare la propria scontistica individuale, così come previsto per alcune Camere di Commercio e nel Regolamento di Unioncamere, è idonea a indicare un riferimento focale per coordinare le politiche di prezzo.

Come chiarito dalla Corte di giustizia UE, l'ambito delle intese restrittive della concorrenza vietate e da ritenere restrizioni per oggetto, non si esaurisce nella concertazione (diretta) dei prezzi finali, ben venendo in rilievo anche le intese con cui le parti si "limitano" a concordare listini (sentenza del 19 marzo 2015, causa C-286/13P, *Dole*). I listini infatti non sono altro che "prezzi di riferimento" che effettivamente si prestano "quanto meno come segnali, tendenze e/o indicazioni dirette al mercato" a condizionare l'andamento dei prezzi finali. Proprio per questo, la condivisione dei listini determina in realtà un coordinamento in partenza delle politiche di prezzo delle parti, prestandosi a garantire una convergenza effettiva dei prezzi finali¹⁷.

In sintesi, la pubblicazione del listino camerale con scadenze molto ravvicinate (settimanali, quindicinali o mensili) può favorire la convergenza dei prezzi effettivamente praticati ai clienti, a danno di questi ultimi, dal momento che il valore pubblicato può ben rappresentare un potenziale riferimento per la definizione delle politiche commerciali da parte di tutti gli operatori attivi sul mercato. In altre parole, l'attività di rilevazione dei prezzi da parte delle Camere di Commercio tende ad agevolare il coordinamento degli andamenti delle politiche commerciali delle imprese attive sui mercati locali.

In secondo luogo, dovrebbe essere garantito che l'attività sia basata su informazioni e dati certi, attendibili e verificabili. La sussistenza di tali requisiti dovrebbe essere assicurata da un soggetto terzo, estraneo alla filiera interessata¹⁸.

Infine, appare del tutto ingiustificato il servizio offerto dalla quasi totalità delle Camere di Commercio, relativo al deposito di listini e tariffe. Come sopra illustrato, tale servizio consente a tutte le imprese iscritte presso la Camera di Commercio di depositare listini e tariffe in vigore (a volte anche preventivi e offerte), anche al fine di ottenere visti di conformità o il rilascio di copie conformi.

L'aspetto più critico del servizio in esame è la possibilità, per chiunque ne abbia interesse, di ottenere copia dei listini, tariffari e preventivi/offerte depositati. Ciò, in sostanza, si traduce nella possibilità per qualunque impresa di comunicare ai propri concorrenti, per il tramite delle Camere di Commercio, i prezzi praticati in qualunque settore (quasi come in un *hub and spoke* "legittimato" da un soggetto pubblico).

Pertanto, si ritiene che, con riferimento alle modalità di rilevazione di prezzi e tariffe, la potestà regolamentare e statutaria delle Camere di Commercio dovrebbe essere limitata nel senso di prevedere che:

- la periodicità della rilevazione sia specificamente motivata tenendo conto delle peculiarità dei singoli prodotti e mai tale da poter fornire un'indicazione di prezzo futuro; a tal fine, è necessario che sia adottata una metodologia di tipo storico-statistico;
- l'attività sia basata su informazioni e dati storici, certi e attendibili, facilmente verificabili da un soggetto terzo, estraneo alla filiera interessata;

¹⁶ [Nella segnalazione del 19 febbraio 2014, AS1113 - Listini dei prezzi al consumo di alcuni prodotti petroliferi da parte delle camere di commercio, in Boll. n. 10/2014, l'Autorità ha osservato, con riferimento alla pubblicazione dei listini dei prezzi al consumo di alcuni combustibili, che la trasparenza indotta da talune circolari del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato (circolari n. 3344/C del 1994 e 3373/C del 1995) - che invitavano le Camere di Commercio a pubblicare quindicinalmente la media aritmetica dei prezzi fatti pervenire dalle imprese - potesse assumere una connotazione anticompetitiva, nella misura in cui tali listini, essendo aggiornati quindicinalmente, erano elaborati sulla base dei prezzi non solo correnti, ma anche futuri (i prezzi erano comunicati dalle imprese sino a 20 giorni prima rispetto alla data di pubblicazione del listino ufficiale). Anche nel provvedimento n. 26686 del 19 luglio 2017, 1742 - Tondini per cemento armato, pur annullato dal giudice amministrativo, l'Autorità ha ritenuto che le Parti avessero sfruttato le riunioni mensili dell'associazione Nuovo Campsider e le riunioni quindicinali della Commissione prezzi presso la Camera di Commercio di Brescia (alla quale partecipava un rappresentante per ciascuna parte del procedimento attiva nella provincia di Brescia), per definire in modo concertato i prezzi di vendita del tondino di acciaio per cemento armato e della rete elettrosaldata, che divenivano poi prezzi di riferimento per tutto il mercato.]

¹⁷ [Si ricorda che lo scambio di informazioni tra imprese può dar luogo ad effetti restrittivi della concorrenza quando può consentire alle imprese di essere a conoscenza di strategie di mercato dei propri concorrenti. È invece improbabile che lo scambio di dati storici porti ad un esito collusivo, "perché è improbabile che esso sia indicativo del futuro comportamento dei concorrenti o che determini un'intesa sul mercato", dovendosi sempre tenere in considerazione le specifiche caratteristiche del mercato di riferimento (Cfr. Linee direttrici sull'applicabilità dell'art. 101 TFUE agli accordi di cooperazione orizzontale, GUUE 2011, C 11, punto 90. V., ex multis, Consiglio di Stato, 27 giugno 2014, n. 3252, 1722 - Logistica Int. (ITK Zardini)).]

¹⁸ [Si osserva a riguardo come, in una recente sentenza del 2019, il TAR Puglia abbia riscontrato alcune criticità nelle attività della Commissione per la rilevazione dei prezzi del grano duro presso la CCIAA di Foggia, composta da rappresentanti dei settori agricolo e trasformativo interessati al commercio della materia prima. Il giudice amministrativo ha rilevato la mancanza di riscontri documentali minimi per i prezzi stabiliti dalla Commissione e riportati nei listini durante il biennio 2016-2017: "Evidenzia il Collegio come dalla documentazione agli atti sia dato rilevare come le determinazioni dei prezzi da inserire nei listini sia stata frutto di una decisione adottata sulla base di accertamenti dei quali non è dato rilevare alcuna traccia, idonea a comprovare le determinazioni assunte in seno alla Commissione. Ciò si è, quindi, tradotto in provvedimenti la cui motivazione non è adeguatamente supportata da riscontri oggettivi completi: in altre parole, essendo l'approvazione della Commissione motivata ob relationem "ai prezzi di cui ai modelli allegati", l'assenza degli stessi si traduce in un insuperabile deficit motivazionale" (TAR Puglia, sentenza 16 settembre 2019 n. 1200).]

- il servizio di deposito di listini e tariffe non sia più disponibile o comunque non consenta l'accesso a listini e tariffe da parte di soggetti terzi.

c) Soggetti che svolgono l'attività di rilevazione di prezzi e tariffe

Si ritiene, inoltre, che l'attività di rilevazione dei prezzi e tariffe, nei limitati casi in cui fosse consentita, dovrebbe essere svolta da soggetti terzi e indipendenti.

Dall'esperienza sin qui maturata dall'Autorità, emerge come la gran parte dei soggetti che intervengono, all'interno delle Camere di Commercio, nella definizione di aspetti essenziali per l'attività di impresa sono operatori direttamente interessati alla misura del prezzo oggetto di rilevazione e in grado di distorcere la finalità della stessa, trasformandola da accertamento di prezzi o tariffe già esistenti a una vera e propria contrattazione e fissazione del prezzo da inserire nei listini ufficiali della CCIAA, attestandosi su valori idonei a difendere gli interessi economici della categoria.

La composizione delle Commissioni Prezzi, caratterizzata dalla presenza di operatori titolari di interessi diretti nella rilevazione e spesso espressione di una quota predominante del mercato (a danno delle controparti commerciali più deboli) è un elemento tale da creare evidenti distorsioni nella determinazione dei prezzi. Le Commissioni Prezzi rappresentano infatti un importante luogo di incontro e veicolo di informazioni commerciali sensibili per gli operatori del settore e il rischio di coordinamento appare particolarmente elevato in mercati del prodotto ove operano imprese locali¹⁹.

Si ritiene, pertanto, che l'attività di rilevazione dei prezzi e tariffe, laddove necessaria, dovrebbe essere svolta da soggetti indipendenti e terzi (quali esperti del settore e/o magistrati, unitamente ai membri interni delle Camere di Commercio) e non dagli operatori attivi sui mercati locali, nominati per la gran parte dalle associazioni di categoria, con interessi ben lontani da quelli pubblicitici di monitoraggio del mercato.

(iii) La raccolta e pubblicazione degli usi locali

Disciplina in materia di raccolta e pubblicazione degli usi locali

Di particolare importanza, tra le funzioni attribuite alle Camere di Commercio, è anche l'attività di raccolta, revisione e pubblicazione degli usi locali. Come è noto, gli usi nascono dalla ripetizione generale, uniforme e costante di comportamenti adottati nella convinzione di ottemperare a una norma giuridica obbligatoria. Per agevolare la prova degli usi, la legge prevede la compilazione di apposite raccolte ufficiali da parte di enti e organi a ciò autorizzati: le pubblicazioni di un uso in una di tali raccolte fa sì che la sua esistenza sia presunta, salva la prova contraria (articolo 9 disp. prel. cod. civ.).

Per gli usi di commercio la redazione delle raccolte ufficiali spetta agli enti camerali e rappresenta una delle loro più antiche competenze (che venne riconosciuta sin dalla legge n. 121/1910). Le Camere di Commercio provvedono infatti all'accertamento degli usi locali e alla loro revisione periodica, predisponendo delle raccolte provinciali, che comprendono sia gli usi normativi sia gli usi contrattuali ed interpretativi. La pubblicazione degli usi riporta, secondo un ordine sistematico, le consuetudini vigenti nella provincia in diversi settori economici: immobiliare, agricolo-zootecnico, industriale, commerciale, creditizio, dei trasporti.

La materia è ancora oggi regolata dal Regio Decreto 20 settembre 1934, n. 2011²⁰, le cui disposizioni definiscono l'articolazione essenziale della procedura di accertamento (esperimento delle indagini necessarie da parte dell'ente e predisposizione dello schema della raccolta, invito alle associazioni professionali interessate a formulare eventuali osservazioni sullo schema predisposto, pubblicazione del testo definitivo e revisione almeno quinquennale della raccolta), e dal d.lgs. C.P.S. 27 gennaio 1947 n. 152²¹. Tale normativa è stata integrata, nel 1964, dalla circolare del Ministero dell'Industria e del Commercio n. 1695/C, che, con la finalità di uniformare sul territorio nazionale le modalità di rilevazione degli usi, ha fornito agli enti camerali indicazioni dettagliate quanto al *modus procedendi*²².

¹⁹ [Nella citata segnalazione del 19 febbraio 2014, AS1113 - Listini dei prezzi al consumo di alcuni prodotti petroliferi da parte delle camere di commercio, l'Autorità ha sottolineato come il ricorso da parte della Camera di Commercio di Parma ad una associazione di categoria di imprese, per effettuare la rilevazione dei prezzi e l'elaborazione della loro media aritmetica, costituisca un veicolo attraverso il quale le imprese aderenti all'associazione potevano scambiarsi informazioni sui prezzi e fissare in maniera coordinata il relativo listino, successivamente pubblicato dalla Camera di Commercio.

Anche nel parere del 19 ottobre 2016, inviato al Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, AS1330 - Bozza di decreto interministeriale per l'istituzione e le sedi delle Commissioni Uniche Nazionali per le filiere maggiormente rappresentative del sistema agricolo-alimentare, in Boll. n. 46/2016, l'Autorità ha segnalato, in merito alle CUN, come l'attività di queste ultime, volta alla definizione di prezzi di riferimento validi per un'intera filiera zootecnico-agroalimentare, potesse apprezzarsi solo "laddove non integri un luogo idoneo a coordinare strategie future di prezzo con effetti restrittivi della concorrenza nel mercato" (cfr. altresì AS850 - Formazione dei prezzi all'ingrosso nel settore cunicolo, del 20 aprile 2011, in Boll. n. 23/2011). L'Autorità ha invitato dunque a verificare l'opportunità di garantire la presenza di parti terze, quantomeno nel comitato dei garanti delle CUN, ed estendere in maniera autonoma la nomina commissariale anche a soggetti indipendenti e/o in rappresentanza di altri gruppi di interesse.]

²⁰ ["Approvazione del testo unico delle leggi sui Consigli provinciali dell'economia corporativa e sugli Uffici provinciali dell'economia corporativa".]

²¹ ["Nuove norme per la raccolta degli usi generali del commercio".]

²² [Alla procedura di rilevazione degli usi partecipano la Giunta Camerale, la Commissione Provinciale Usi e i Comitati Tecnici. La Giunta Camerale nomina la Commissione Provinciale Usi e, su proposta di quest'ultima, i membri dei Comitati Tecnici. La Commissione Provinciale Usi, oltre a proporre i membri dei Comitati Tecnici, ne coordina i lavori e predispone lo schema di raccolta poi approvato dalla Giunta Camerale. Essa è composta da undici rappresentanti di diverse categorie economiche (agricoltura, credito, industria,

Con il d.l. 4 luglio 2006, n. 223 (c.d. decreto Bersani, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 4 agosto 2006, n. 248), il legislatore è intervenuto escludendo che i rappresentanti di categorie che abbiano un interesse diretto nella specifica materia oggetto di rilevazione degli usi, possano partecipare ai Comitati Tecnici delle Camere di Commercio e, quindi, effettuare direttamente l'attività di rilevazione (articolo 11, comma 5).

L'attività di raccolta e pubblicazione degli usi locali attualmente svolta dalle Camere di Commercio

Attualmente, l'attività di rilevazione degli usi sembra rivestire un carattere meno centrale rispetto ad altri compiti delle stesse CCIAA. Dall'analisi dei siti *internet* monitorati dall'Autorità è emerso che diverse Raccolte degli usi, redatte su base quinquennale, sono ferme da molti anni (Palermo 1985; Perugia e Catanzaro 1995; Ancona 2000; Cagliari 2003; Napoli, Torino, Brescia e L'Aquila 2005; Molise 2006; Trento e Parma 2009; Pescara 2010; Genova 2011. Tra le più recenti: Roma e Verona 2013; Aosta, Firenze e Bari 2015; Bologna 2017; Milano 2019).

Quanto ai soggetti preposti all'attività di raccolta degli usi, alcune Camere di Commercio hanno provveduto a modificare la composizione dei Comitati tecnici in linea con quanto previsto dal decreto Bersani, a volte espressamente richiamato nelle relative delibere (cfr. Milano, Roma, Parma, Trento).

Per altre Camere di Commercio, tuttavia, la rilevazione degli usi viene ancora svolta da rappresentanti del settore interessato, spesso nominati dalle rispettive associazioni di categoria (cfr., ad esempio, Napoli, Pescara, Verona, Brescia, Firenze, Aosta).

Criticità concorrenziali della raccolta e pubblicazione degli usi locali

L'attività di raccolta degli usi locali svolta dalle Camere di Commercio ha assunto finora rilievo sotto il profilo *antitrust*, ogni volta che ha avuto ad oggetto la misura delle provvigioni, sostanziosi, anche in questo caso, in una fissazione di un prezzo di riferimento per il mercato.

Già nel 2006, con la segnalazione AS337 avente ad oggetto l'attività di rilevazione degli usi tariffari in materia di servizi di mediazione immobiliare, l'Autorità ha censurato l'esistenza di *"una regolamentazione e un'applicazione sbilanciata a favore degli operatori economici del settore [...] e delle 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"*, evidenziando come una non corretta applicazione delle procedure di rilevazione e diffusione degli usi fosse incompatibile con la normativa a tutela della concorrenza²³. Ciò in quanto la provvigione indicata nelle raccolte degli usi costituisce un possibile prezzo di riferimento per i mercati locali della mediazione immobiliare e svolge funzioni suppletive nel caso di mancanza di patto delle parti.

Tenendo conto della suddetta attività di *advocacy*, il legislatore, con il citato decreto Bersani n. 223/2006, ha previsto che i rappresentanti di categoria - che abbiano un interesse diretto alla rilevazione degli usi - non possano partecipare ai Comitati Tecnici e, quindi, effettuare direttamente l'attività di rilevazione.

Nonostante l'intervento del decreto Bersani, nell'esperienza dell'Autorità è emerso come l'attività di rilevazione degli usi da parte delle Camere di Commercio sia frequentemente svolta con modalità tali da contravvenire alla disciplina a tutela della concorrenza, in particolare quando ha ad oggetto la misura delle provvigioni applicate dagli operatori del mercato e alla cui rilevazione partecipano anche associazioni di categoria del settore, cui è lasciata la possibilità di intervenire, in maniera anche incisiva, nella definizione di aspetti essenziali per l'attività di impresa.

In particolare, con il provvedimento n. 26285 del 15 dicembre 2016, nel caso *I710 - Usi in materia di mediazione immobiliare*, l'Autorità ha avuto modo di accertare due intese restrittive della concorrenza, nell'attività di rilevazione degli usi sulle provvigioni svolte dalle CCIAA di Milano e Bari. Nello specifico, le associazioni di categoria localmente attive avevano potuto influire, tramite i propri esponenti, sull'entità di tali provvigioni (che costituivano il prezzo focale dei mercati locali dei servizi di intermediazione immobiliare), in modo che le stesse si attestassero a un livello più alto di quello che si sarebbe altrimenti avuto in assenza di tali condotte²⁴.

Inoltre, dall'esame delle informazioni disponibili in merito alle modalità di raccolta degli usi da parte delle Camere di Commercio, è emerso che soltanto alcune di queste si sono dimostrate virtuose, modificando la composizione dei Comitati Tecnici e adeguandosi a quanto previsto dal decreto Bersani.

È pertanto necessario che anche le altre CCIAA, ancora attive nella raccolta degli usi locali, provvedano alle opportune modifiche in tal senso, escludendo dall'attività di rilevazione i rappresentanti di categorie aventi interesse diretto nella specifica materia oggetto di rilevazione. Ciò al fine di evitare che anche la raccolta e pubblicazione degli usi, specialmente quando abbia ad oggetto l'entità delle provvigioni, possa tradursi in un'ingiustificata fissazione di un prezzo di riferimento per il mercato.

Si auspica che il legislatore vorrà tenere in debita considerazione le osservazioni sopra espresse, fino a ripensare radicalmente, aggiornandola, la missione delle Camere di Commercio e in particolare la funzione di rilevazione dei prezzi e delle tariffe.

commercio e artigianato) e da quattro membri tecnici, due esperti giuridici e due magistrati. I Comitati Tecnici sono invece gli organi che effettivamente effettuano la rilevazione degli usi.]

²³ [AS337 - Attività di rilevazione degli usi tariffari in materia di servizi di mediazione immobiliare dell'11 aprile 2006, in Boll. n. 13/2006.]

²⁴ [Le intese accertate, quindi, risultavano suscettibili di incidere in modo sostanziale sulle strategie di prezzo degli agenti immobiliari, rafforzando la posizione di questi ultimi nel definire la misura della provvigione nelle transazioni con i clienti finali.]

Quest'ultima attività andrebbe consentita solo laddove necessaria e proporzionata al perseguimento di obiettivi di interesse generale, così da circoscrivere l'ambito di applicazione della normativa di cui all'articolo 2, co. 2, lett. (c), della legge n. 580/1993, a prodotti espressamente individuati per i quali la rilevazione dei prezzi dovrebbe avvenire con le modalità sopra auspiccate, limitando a tal fine la potestà statutaria e regolamentare delle Camere di Commercio. L'auspicio dell'Autorità è particolarmente forte in questa fase storica, caratterizzata dall'emergenza Covid-19, durante la quale un sistema di rilevazione dei prezzi da parte delle Camere di Commercio che non sia proporzionato sotto il profilo concorrenziale può esasperare e favorire quella tendenza all'aumento dei prezzi, originata - soprattutto nel settore agroalimentare - da fenomeni di scarsità, con effetti perversi sui consumatori e sulle categorie più deboli della filiera.

È altresì necessario che tutte le Camere di Commercio provvedano ad escludere dall'attività di raccolta e pubblicazione degli usi locali i rappresentanti di categorie aventi interesse diretto nella specifica materia oggetto di rilevazione.

Resta fermo che l'Autorità continuerà a monitorare l'attività degli enti in esame, intervenendo ai sensi della normativa *antitrust* laddove emergessero elementi di prova relativi a condotte anticoncorrenziali dei soggetti coinvolti, volte alla fissazione congiunta dei prezzi di un bene a proprio specifico vantaggio economico.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli