

AS2077 - DISCIPLINA DELLA ATTIVITÀ DEGLI ISTITUTI DI VENDITA GIUDIZIARIA

Roma, 17 aprile 2025

Ministro della Giustizia

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 15 aprile 2025, ha deliberato di formulare alcune osservazioni, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990, in merito a talune disposizioni normative afferenti al Decreto 11 febbraio 1997, n. 109, del Ministero di Grazia e Giustizia (ora Ministero della Giustizia, di seguito anche "Decreto"), rubricato "*Regolamento di modifica al decreto ministeriale 20 giugno 1960, e successive modificazioni, e tariffa dei compensi dovuti agli istituti di vendite giudiziarie*", che introducono ingiustificate limitazioni all'esercizio dell'attività degli Istituti di Vendita Giudiziaria (di seguito, "IVG"), ossia dei soggetti autorizzati alle funzioni di amministrazione, custodia e vendita di beni mobili e immobili disposte dall'Autorità giudiziaria.

In particolare, come noto, le funzioni degli IVG consistono nello svolgimento delle attività di custodia giudiziaria di beni mobili, di vendita all'incanto di beni mobili e di amministrazione giudiziaria di beni immobili. Tali funzioni di un IVG vengono esercitate nell'ambito del circondario di un Tribunale, che a sua volta fa parte di un distretto di Corte d'Appello. Per poter operare, un IVG deve essere autorizzato da codesto Ministero e, all'uopo, la competente Corte di Appello (ossia quella dove insiste il circondario di Tribunale interessato), previa approvazione dello stesso Ministero, indice una procedura di valutazione comparativa pubblicando un apposito avviso pubblico che consente ai soggetti interessati di presentare la propria candidatura. I compensi spettanti all'IVG - corrisposti dal debitore nonché anche dall'acquirente in caso di vendite - sono prevalentemente a percentuale (sulla base del valore dei beni interessati) e risultano normativamente fissati dal Decreto per le vendite di beni mobili e dal Decreto 15 maggio 2009, n. 80, del Ministero della Giustizia per le rimanenti attività di custodia di beni mobili e immobili.

Il Decreto prevede di fatto l'autorizzazione di un solo IVG per ciascun circondario di Tribunale (articolo 3, comma 1)¹, dato che l'eccezione prevista (articolo 3, comma 2)² non ha trovato sinora applicazione³, con una durata quinquennale di tale autorizzazione (articolo 40, comma 1)⁴ e, soprattutto, un meccanismo di tacito rinnovo della stessa (sempre articolo 40, comma 1).

In termini di effetti, l'operatività in via esclusiva nell'ambito della circoscrizione giudiziaria interessata (circondari di Tribunale o anche interi distretti di Corte d'Appello), unitamente alle previsioni relative alla durata quinquennale dell'autorizzazione e al suo rinnovo tacito, determinano situazioni in cui uno stesso IVG arriva a operare in via esclusiva in un territorio per un considerevole lasso temporale (si registrano casi di autorizzazioni in essere dagli anni Sessanta e Settanta), a detrimento di eventuali operatori concorrenti.

Il fatto che, una volta autorizzato un soggetto a operare quale IVG, per via del suddetto meccanismo di rinnovo tacito/automatico, non vengano più bandite procedure di accesso per nuovi operatori (a meno di rinuncia dell'IVG in questione o di revoca dell'autorizzazione da parte di codesto Ministero, che però avviene in casi molto specifici e circoscritti⁵) determina una cristallizzazione del mercato di riferimento, con una preclusione pressoché totale all'ingresso di nuovi operatori e, di contro, con una rendita di posizione a vantaggio degli operatori già autorizzati, quantitativamente non trascurabile in termini di compensi percepiti, non essendovi margini di manovra sul prezzo (trattandosi di prezzi amministrati). Si tratta di distorsioni della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato che non risultano giustificate da esigenze di interesse generale.

In merito a quanto precede, l'Autorità ritiene opportuno segnalare che la durata dell'autorizzazione a operare di un IVG non dovrebbe superare quella stabilita dal Decreto (pari a cinque anni), senza, dunque, alcuna possibilità di rinnovo tacito/automatico.

¹ [*"L'istituto opera nel territorio della circoscrizione giudiziaria per la quale è stata concessa l'autorizzazione".*]

² [*"Il Ministro di grazia e giustizia, ove ne ravvisi la necessità, può autorizzare altri istituti nello stesso distretto o circondario".*]

³ [*Infatti, analizzando l'elenco di tutti i circondari di Tribunale di tutti i distretti di Corte d'Appello d'Italia, non risulta allo stato alcuna situazione di autorizzazione plurima; ciascun IVG autorizzato, dunque, opera di fatto in esclusiva nel proprio territorio (giudiziario).*]

⁴ [*"La concessione ha la durata normale di cinque anni e si intende tacitamente rinnovata per un altro quinquennio e così successivamente, qualora sei mesi prima della scadenza l'Istituto autorizzato non manifesti volontà contraria, mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, diretta al Ministro di grazia e giustizia - Direzione generale degli affari civili e delle libere professioni - Ufficio V, o il Ministero nello stesso termine, non comunichi il provvedimento di cessazione".*]

⁵ [*Casi di violazione di norme, di gravi irregolarità o di accertati abusi da parte dell'IVG autorizzato.*]

Decorso detto lasso di tempo, l'operatore autorizzato dovrebbe nuovamente essere selezionato a seguito di procedura pubblica. Ciò consentirebbe di stimolare, tramite un meccanismo di periodica concorrenza per il mercato, un incremento nel tempo della qualità del servizio reso e un miglioramento delle tempistiche della sua evasione, non potendo essere azionata la leva legata al prezzo (che, come detto, è fisso). In quest'ottica, un'effettiva concorrenza periodica per il mercato, stimolando la riduzione dei costi connessi con l'attività e/o il miglioramento della qualità dei servizi offerti, eliminerebbe possibili extra-profitti da monopolio dell'IVG autorizzato.

Né, d'altra parte, ai fini che precedono, può assumere preminente rilievo, nell'ambito del disegno della periodica procedura selettiva pubblica di autorizzazione, l'esperienza pregressa dei concorrenti, in particolare in un settore - quale quello qui in esame - dove non appare necessario un particolare *know how*, ben potendo essere individuati criteri alternativi che siano parimenti in grado di assicurare i requisiti di affidabilità richiesti dalle specifiche funzioni affidate agli IVG; diversamente procedendo, infatti, risulterebbe comunque difficoltoso l'ingresso nel mercato di nuovi operatori, vanificandosi così i positivi effetti concorrenziali di un'autorizzazione effettivamente limitata nel tempo.

In conclusione, l'attuale formulazione del Decreto, con particolare riferimento alla previsione (e concreta applicazione) di un automatico meccanismo di rinnovo tacito dell'autorizzazione allo svolgimento dell'attività di IVG, introduce ingiustificate restrizioni all'esercizio dell'attività economica di cui trattasi, non risultando tali limitazioni né necessarie né proporzionate al perseguimento di obiettivi di interesse generale. Esse ostacolano la più ampia concorrenza tra fornitori di servizi legati alle attività di un IVG, ponendosi così in contrasto con i principi nazionali e unionali di libera concorrenza tra operatori economici.

L'Autorità auspica, pertanto, una modifica della disposizione normativa indicata, con l'eliminazione delle distorsioni concorrenziali sopra evidenziate.

La presente Segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli