

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

*Provvedimento n. 22812*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 22 settembre 2011;

SENTITO il Relatore Dottor Salvatore Rebecchini;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO l'articolo 2 della suddetta legge;

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

VISTO il proprio provvedimento assunto in data 24 novembre 2010, con il quale è stata avviata un'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, UIL Basilicata, per accertare l'esistenza di una violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90;

VISTA la comunicazione delle risultanze istruttorie e della data di chiusura dell'acquisizione degli elementi probatori, inviata alle Parti in data 1 giugno 2011;

SENTITI in audizione finale, in data 7 luglio 2011, i rappresentanti delle Parti del procedimento;

VISTI gli atti del procedimento;

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, volto 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<sup>1</sup>.

2. L'Autorità, il 24 novembre 2010, ha avviato un procedimento istruttorio, 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.

**II. LE PARTI**

3. Confartigianato, Associazione degli Artigiani della Provincia di Potenza è una delle associazioni territoriali autonome d'impresе artigiane in cui è articolata la Confartigianato. Il totale delle entrate risultanti dal bilancio 2010 è stato pari a 250.897 euro. Il bilancio 2010 riporta una perdita pari a 4419 euro. I bilanci dei due anni precedenti risultano invece in attivo.

---

<sup>1</sup> Cfr. doc. 1.

4. Confindustria Basilicata è un'associazione d'impresed ed 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>. Il totale delle entrate risultanti dal bilancio 2010 è stato pari a 2.403.852 euro. Il bilancio 2010 riporta una perdita pari a 193.519 euro, quello del 2009 una perdita pari 64.194 euro e quello del 2008 una perdita pari 24.322 euro.

5. Confcooperative Basilicata è un'associazione d'impresed cooperative. Più in particolare, è una delle organizzazioni territoriali autonome in cui si articola la Confederazione Cooperative Italiane - di cui Confcooperative è la denominazione<sup>3</sup>. Il totale delle entrate risultanti dal bilancio 2009 è stato pari a 236.849 euro. Il bilancio riporta una perdita pari a 3.997 euro nel 2009, una perdita pari a 16.329 euro nel 2008 e una perdita pari a 30.990 nel 2007.

6. API Basilicata è una delle articolazioni territoriali autonome dell'Associazione Piccole e Medie Industrie. Il totale delle entrate risultanti dal bilancio 2010 è stato pari a 138.823 euro. Il bilancio 2010 riporta una perdita pari 19.353 euro, quello del 2009 una perdita pari a 16.172 e quello del 2008, una perdita di esercizio pari a 28.183 euro.

7. La UIL Basilicata è una delle articolazioni territoriali autonome dell'organizzazione sindacale Unione Italiana del Lavoro (UIL). A tale organizzazione non aderiscono né impresed né artigiani.

8. 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.

### III. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO

9. Le Associazioni parti del procedimento hanno espresso le proprie argomentazioni nel corso di un'audizione tenutasi in data 18 febbraio 2011, alla quale ha partecipato anche un rappresentante del Comune di Potenza. Nel corso dell'audizione, le Parti hanno comunicato la sospensione del protocollo d'intesa sino alla definizione della procedura istruttoria<sup>4</sup>.

10. In data 18 febbraio 2011, le Parti hanno altresì esercitato il diritto di accesso agli atti del procedimento.

11. In data 4 aprile 2011 e 18 maggio 2011, le Parti hanno presentato i seguenti impegni, ai sensi dell'art. 14-ter della legge n. 287/90:

- 1) le Parti si sono impegnate a non rinnovare il protocollo d'intesa oggetto di accertamento che deve intendersi, quindi definitivamente risolto;
- 2) le Parti si sono impegnate, qualora richiesto dall'amministrazione comunale o da altre amministrazioni pubbliche, a rinnovare il protocollo d'intesa (ovvero a perfezionare nuove intese)

<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).

modificandolo ed attribuendo allo stesso esclusivamente una funzione divulgativa - informativa, in merito alla normativa vigente, agli interessi pubblici che si intendono tutelare, alla obbligatorietà degli interventi e alle sanzioni previste dalla legge in caso di inottemperanza. A tal fine eventuali moduli (contratto- tipo) concordati e da pubblicizzare, potranno indicare soltanto gli interventi manutentivi, conservativi obbligatori e riportare singoli articoli della normativa da osservare, senza fare alcun riferimento al prezzo delle prestazioni, ovvero ad altre attività collaterali non specificatamente contemplate dalla legge.

3) in ogni caso, qualora l'impegno di cui al punto 2 non venisse accettato o ritenuto idoneo dall'Autorità, ovvero per qualsiasi ragione non venisse valutato, resta valido l'impegno di cui al punto 1, relativo al mancato rinnovo del protocollo d'intesa<sup>5</sup>.

**12.** Con riferimento agli impegni presentati dalle Parti, l'Autorità, nell'adunanza del 24 maggio 2011, ne ha disposto il rigetto. In particolare, l'Autorità ha ritenuto di procedere all'accertamento dell'infrazione contestata in quanto, in linea con l'ordinamento comunitario, le condotte oggetto di contestazione possono risultare idonee ad integrare un'intesa orizzontale volta alla determinazione del livello dei prezzi dei servizi degli impianti termici (anche di quelli relativi alla manutenzione non programmata), rientrando tra le restrizioni più gravi della concorrenza.

**13.** In data 1 giugno 2011 è stata inviata alle parti la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie. In data 7 luglio 2011, le Parti sono state sentite di fronte al Collegio<sup>6</sup>.

#### **IV. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE**

##### ***i. Il Protocollo d'intesa***

**14.** 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, Confcooperative, API Basilicata e Sindacato UIL relativamente alla manutenzione degli impianti termici<sup>7</sup>. 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 (art. 1 del Protocollo d'intesa).

**15.** L'accordo stabilisce il prezzo al quale le ditte aderenti all'accordo si impegnano ad effettuare le operazioni di controllo e manutenzione previsti all'art. 11 del DPR 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 contratto stesso (art. 2 del Protocollo d'intesa).

**16.** 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

---

<sup>4</sup> Cfr. doc. 15.

<sup>5</sup> Cfr. doc. 16, 17 e 23.

<sup>6</sup> Cfr. doc. 28 e 30.

<sup>7</sup> Cfr. doc. 2. In particolare, il Protocollo d'intesa e il Contratto tipo allegato allo stesso è stato scaricato dal sito *Internet*, [www.comunepotenza.it/Ambiente/Calore\\_Pulito](http://www.comunepotenza.it/Ambiente/Calore_Pulito) e acquisito agli atti in data 1° luglio 2010.

elenco Comunale delle Ditte convenzionate, disponibile sul sito internet del Comune stesso (art. 6 del Protocollo citato). Le ditte che hanno aderito all'accordo sono 43.

**17.** Il Protocollo d'intesa ha validità biennale, fermo restando il rinnovo tacito dell'accordo qualora nessuna delle parti avanzi una esplicita richiesta di revisione (art. 9 del Protocollo d'intesa).

#### **ii. Il Contratto tipo**

**18.** Il Contratto Tipo<sup>8</sup>, allegato al Protocollo d'intesa, che le ditte dei manutentori aderenti si impegnano ad adottare nello svolgimento della propria attività, fissa il corrispettivo dovuto per le prestazioni in 168,00 euro più IVA, suddiviso in rate annuali e comprensivo di due eventuali chiamate nell'arco del biennio da parte del cliente (art. 13).

**19.** 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'art. 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'art. 8 del D.P.R. n.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>9</sup>.

**20.** Il Contratto ha validità 24 mesi e comprende, nel corso di tale periodo, almeno due interventi di manutenzione ed una misurazione del rendimento di combustione (art. 12 del Contratto Tipo).

**21.** Il Contratto Tipo regola anche l'attività di manutenzione non programmata. Al riguardo, l'art. 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.

**22.** Inoltre, l'art. 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'art. 14 (art. 7 del Contratto Tipo).

---

<sup>8</sup> Cfr. doc. 2.

<sup>9</sup> In particolare saranno effettuati i seguenti controlli previsti dal D.P.R. 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.

### *iii. 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.

**26.** Nel mercato rilevante così individuato, risulta che il numero di unità locali è pari a 135 (dati ISTAT relativi all'attività economica che riguarda l'installazione di impianti idraulici, di riscaldamento e di condizionamento dell'aria, compresa manutenzione e riparazione), mentre il numero di manutentori che operano nel Comune di Potenza che hanno aderito all'accordo è pari a 43. Pertanto, l'intesa in esame ha coinvolto almeno il 30% delle imprese presenti sul mercato<sup>11</sup>.

### *iv. La posizione della UIL Basilicata*

**27.** Va preliminarmente osservato che nel corso del procedimento la UIL Basilicata ha dichiarato che a tale organizzazione sindacale non aderiscono imprese, né artigiani. Pertanto, nessun soggetto manutentore di impianti di riscaldamento che ha aderito all'accordo è iscritto alla UIL Basilicata<sup>12</sup>.

### *v. La posizione delle parti e del Comune di Potenza*

**28.** Nel corso dell'audizione svoltasi il 18 febbraio 2011<sup>13</sup>, le Parti hanno preliminarmente reso noto di aver sospeso l'accordo del 2007 relativo alla manutenzione degli impianti termici, ciò indipendentemente dalle determinazioni che l'Autorità avrebbe assunto ad esito del procedimento istruttorio e dalle iniziative che il Comune di Potenza avrebbe eventualmente adottato.

**29.** Le Parti hanno poi precisato che l'accordo in questione è stato il frutto di una iniziativa intrapresa dal Comune di Potenza, volta ad arginare situazioni incresciose nelle quali operatori

<sup>10</sup> Cfr. I63 - *Gas-Int/Impianti di riscaldamento*, provv. n. 4046, in Boll. n. 27/96.

<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.

<sup>12</sup> Cfr. doc. 31.

<sup>13</sup> Cfr. do. 15.

privi dei requisiti previsti dalla legge per lo svolgimento dell'attività di manutenzione operavano sul mercato chiedendo ai cittadini il pagamento di prezzi molto elevati.

Le associazioni non avevano alcuna intenzione di stipulare intese restrittive della concorrenza e sono state convocate dal Comune al fine di trovare una soluzione a tale problematica.

**30.** Le associazioni hanno, inoltre, evidenziato di non avere alcun interesse al mantenimento dell'accordo, atteso che, secondo i riscontri raccolti dalle imprese, il prezzo indicato nel Protocollo, fermo al 2007, risulterebbe troppo basso rispetto ai prezzi di mercato.

**31.** Il Comune di Potenza, dal canto suo, ha ribadito di avere intrapreso l'iniziativa al fine di tutelare i cittadini di fronte a ditte poco qualificate che operavano sul mercato a prezzi molto elevati. Il Comune ha preso quindi spunto dalle iniziative intraprese da molte altre realtà locali (Comuni o Province) che già avevano stipulato accordi simili a quello in questione. Obiettivo dell'accordo era solo quello di fornire ai cittadini un'informativa sulle condizioni minime necessarie per lo svolgimento dell'attività, atteso che il comune cittadino non è assolutamente in grado di valutare il tipo di prestazione erogata dal manutentore e la congruità del prezzo dallo stesso proposto, potendo facilmente accettare condizioni svantaggiose e eccessivamente onerose offerte da soggetti non qualificati.

Il Comune ha, infine, specificato che l'adesione all'albo pubblicato dal Comune non è obbligatoria e che il contrassegno "calore pulito" può essere liberamente acquistato da qualsiasi manutentore in possesso dei requisiti previsti dalla legge per lo svolgimento dell'attività.

**32.** Con delibera di Giunta del 19 aprile 2011, l'amministrazione comunale di Potenza ha deliberato la sospensione del protocollo d'intesa in attesa della definizione delle procedura di accertamento avviata dall'Autorità<sup>14</sup>.

**33.** Nel corso dell'audizione davanti al Collegio del 7 luglio 2011<sup>15</sup>, le Parti hanno auspicato che il procedimento si chiuda senza sanzione o quantomeno con l'irrogazione di una sanzione simbolica, in considerazione del contesto nel quale era maturata l'intesa, dell'assenza dell'effetto di deterrenza che avrebbe la sanzione e delle precarie condizioni economiche nelle quali versano le Parti.

**34.** Con riguardo al primo aspetto, le Parti hanno ribadito che nelle intenzioni dei sottoscrittori l'accordo era volto a contrastare una situazione di mercato nella quale molti operatori privi dei necessari requisiti professionali per lo svolgimento dell'attività, praticavano prezzi eccessivi ai clienti. Inoltre, le Parti, pur consapevoli che un accordo può, secondo un orientamento giurisprudenziale, risultare illecito ai fini della tutela della concorrenza anche se non vincolante, non realizzato, senza effetti e "indotto" da soggetti della Pubblica Amministrazione, ritengono che non possa non considerarsi che nel caso di specie tali circostanze, unitamente alla grave situazione per l'ordine pubblico menzionata, hanno trovato tutte applicazione.

**35.** Le Parti hanno quindi ribadito la propria assoluta buona fede nell'aderire all'invito del Comune di Potenza finalizzato a rimediare ad una situazione di mercato molto critica nell'offerta di servizi di manutenzione di impianti termici dovuta anche ai costi legati al riscaldamento in una realtà locale caratterizzata da specifiche condizioni climatiche e da una difficile situazione sotto il profilo della sicurezza degli impianti.

---

<sup>14</sup> Cfr. doc. 17.

<sup>15</sup> Cfr. doc. 28.

**36.** A comprova della propria buona fede, Confindustria Basilicata ha dichiarato che solo una delle sue imprese associate vi ha aderito.

**37.** Quanto all'effetto di deterrenza di una eventuale sanzione irrogata dall'Autorità, le Parti hanno evidenziato che già l'avvio del procedimento ha svolto pienamente tale funzione: le Parti hanno, infatti, sospeso immediatamente l'accordo e poi deciso di non rinnovarlo definitivamente. Pertanto, una eventuale sanzione irrogata dall'Autorità nulla aggiungerebbe all'effetto dissuasivo già realizzatosi.

**38.** Inoltre, le Parti hanno evidenziato che quello in esame è il primo caso nel suo genere affrontato dall'Autorità con riguardo ad accordi simili per la manutenzione degli impianti termici; diverso sarebbe se le Parti avessero posto in essere un comportamento già sanzionato in precedenza dall'Autorità.

**39.** In merito al profilo economico, le Parti hanno sottolineato che la situazione finanziaria delle associazioni è estremamente deficitaria, con esercizi in perdita. Inoltre, un'eventuale sanzione, oltre ad aggravare la situazione economica delle Parti, ridurrebbe la loro capacità di perseguire gli interessi pubblici sottesi al loro operare e potrebbe compromettere l'esistenza stessa delle associazioni territoriali<sup>16</sup>.

## V. VALUTAZIONI

### *i. Il quadro giuridico di riferimento*

**40.** 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 D.P.R. n. 412/93 in materia di risparmio energetico, come integrato dal D.P.R. n. 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 manutenzione degli impianti termici, nonché la verifica del rendimento di combustione da effettuare con la periodicità prevista dal D.P.R. n. 412/93.

**41.** In particolare, l'art. 7 del Decreto Legislativo 18 agosto 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.

**42.** 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>17</sup> ed i requisiti tecnico professionali che devono soddisfare.

**43.** Nel caso di specie, i tecnici abilitati, al termine delle operazioni di controllo del rendimento di combustione, debbono rilasciare al responsabile dell'impianto (proprietario, locatario o

---

<sup>16</sup> Cfr. 22, 25 e 26,

<sup>17</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 alle legge 8 agosto 1985 n. 443".

amministratore di condominio) il rapporto di controllo e manutenzione corredato dal bollino Caldaia Sicura rilasciato dal Comune di Potenza.

**44.** I soggetti responsabili dell'impianto hanno poi l'obbligo di consentire i controlli che le amministrazioni pubbliche dispongono sugli impianti<sup>18</sup>. In particolare, il D.P.R. del 26 agosto 1993, n. 412, all'art. 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>19</sup>.

Pertanto, la manutenzione programmata e la verifica del rendimento dei combustibili da parte dei manutentori, vale a dire le attività oggetto dell'accordo in essere, 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.

#### *ii. L'intesa*

**45.** Conformemente ai consolidati principi giurisprudenziali e nazionali, 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.

**46.** Le associazioni di categoria Confartigianato Associazione degli Artigiani della Provincia di Potenza, Confindustria Basilicata, Confcooperative Basilicata e API Basilicata, che hanno preso parte al protocollo d'intesa, in quanto organizzazioni rappresentative anche di imprese che offrono sul mercato in modo indipendente e stabile i propri servizi professionali, sono, relativamente a tali iscritti, 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 che svolgono un'attività in forma autonoma, 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.

**47.** Per quanto riguarda invece la UIL Basilicata, in ragione del fatto che a tale organizzazione sindacale non aderiscono imprese né artigiani, alla stessa non sono applicabili le norme di cui

---

<sup>18</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>19</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.

all'art. 2 della legge n. 287/90, che presuppongono che la condotta collusiva sia imputabile ad imprese indipendenti<sup>20</sup>.

**48.** Il Protocollo d'intesa siglato il 20 luglio 2007 dalle associazioni di categoria Confartigianato Associazione degli Artigiani della Provincia di Potenza, Confindustria Basilicata, Confcooperative Basilicata e API Basilicata 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 e nel Contratto Tipo allegato allo stesso, è configurabile quale intesa ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

### ***iii. Le restrizioni della concorrenza***

**49.** L'intesa in esame 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, in violazione dell'articolo 2, comma 2, lettera a), della legge n. 287/90.

**50.** L'intesa ha limitato l'autonomia degli operatori nel mercato rilevante nell'individuazione dei prezzi delle proprie prestazioni professionali, vincolandoli ad uniformare i propri comportamenti economici mediante l'applicazione dei prezzi indicati nel Protocollo d'intesa e nel Contratto Tipo. Il Protocollo d'intesa stabilisce, infatti, che gli aderenti al protocollo che svolgono attività di manutenzione programmata degli impianti termici previsti dall'art. 11 del D.P.R. n. 412/93 si impegnino ad adottare un Contratto Tipo, allegato al protocollo stesso, nei rapporti con la clientela. Il Protocollo d'intesa, all'art. 2, e il Contratto tipo, all'art. 13, fissano il prezzo del servizio di manutenzione programmata degli impianti termici per il primo biennio.

**51.** 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 si evidenzia che tale attività, a differenza di quella relativa alla manutenzione programmata, non è obbligatoria in base a norma di legge.

**52.** Infine, il Contratto Tipo incide anche su variabili concorrenziali diverse dal prezzo, stabilendo, all'art. 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'art. 14 del contratto tipo.

**53.** 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.

**54.** 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

---

<sup>20</sup> Un rapporto di lavoro subordinato non può integrare una violazione della disciplina in materie di intese della suddetta norma, dal momento che un lavoratore subordinato non costituisce un'impresa ed appartiene alla medesima struttura organizzativa del datore di lavoro. Cfr. Corte di Giustizia, 16 settembre 1999, Jean Claude Becu, C-22/98.

di combustione e della manutenzione degli impianti termici con potenza inferiore ai 35 Kw del Comune di Potenza.

**55.** Con la fissazione dei prezzi da praticare alla clientela contenuta nel Protocollo d'Intesa, all'operare indipendente delle singole imprese è stata sostituita l'adozione di una strategia uniforme da parte degli operatori che offrono i servizi di manutenzione degli impianti termici, con evidente danno per i clienti finali.

**56.** Secondo la consolidata giurisprudenza nazionale e comunitaria, le intese aventi per oggetto e per effetto l'applicazione di prezzi uniformi, hanno natura restrittiva di per sé<sup>21</sup>, in quanto comprimono la concorrenza sul prezzo di vendita del servizio o del prodotto, uno dei più qualificanti elementi dell'attività economica delle imprese<sup>22</sup>.

**57.** La circostanza, rilevata dal Comune di Potenza, che l'adesione all'albo non fosse obbligatoria e che il contrassegno "calore pulito" potesse essere liberamente acquistato da qualsiasi manutentore in possesso dei requisiti previsti dalla legge per lo svolgimento dell'attività, non elimina la restrizione della concorrenza che si è verificata tra i manutentori che hanno aderito all'accordo. Inoltre, si consideri che il prezzo fissato nel Protocollo d'Intesa poteva fungere da punto di riferimento verso cui convergere anche per coloro che operavano liberamente sul mercato.

**58.** 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.

**59.** Inoltre, la circostanza che il Protocollo d'intesa sia stato sollecitato dal Comune di Potenza non appare idonea ad incidere sull'imputabilità del comportamento alle associazioni, atteso che queste avevano la piena e libera determinazione di aderire al Protocollo d'intesa proposto dall'ente locale.

**60.** Con riferimento alle giustificazioni espresse nel corso del procedimento dalle Associazioni secondo cui l'accordo era volto a contrastare una situazione di mercato nella quale molti operatori privi dei necessari requisiti professionali per lo svolgimento dell'attività praticavano prezzi eccessivi ai clienti, si precisa che nessuna correlazione è rinvenibile tra uniformità dei compensi e qualità delle prestazioni professionali, per cui la qualità della prestazione non può costituire una giustificazione a tale tipo di restrizione della concorrenza<sup>23</sup>.

**61.** Al riguardo si osserva che l'uniformità dei prezzi è idonea a produrre effetti iniqui, posto che la stessa permette, semmai, che prestazioni qualitativamente differenti ricevano la medesima remunerazione. Dal punto di vista della tutela dei consumatori si deve rilevare come proprio l'uniformità dei compensi impedisca a questi ultimi di percepire il prezzo come variante della qualità del servizio.

---

<sup>21</sup> Tale principio è stato di recente ribadito dal Consiglio di Stato, nella sentenza 25 marzo 2009, n. 1794, sul caso I657 - *Servizi aggiuntivi di trasporto pubblico nel comune di Roma*, nella quale il è stato sottolineato che, nel caso di restrizioni gravi (hardcore) della concorrenza, l'accordo è automaticamente escluso dall'applicabilità del beneficio *de minimis* previsto dalla Comunicazione della Commissione relativa agli accordi di importanza minore, anche qualora le quote di mercato espresse dall'intesa siano inferiori alle soglie minime di mercato ivi individuate.

<sup>22</sup> Cfr. fra gli altri, la sentenza del TAR sul caso I101 - *Tariffe Amministratori Condomini*, del 27 marzo 1996, n. 476, la sentenza del Consiglio di Stato sul caso I417 - *Selea/Ordine Dei Farmacisti*, del 13 maggio 2010, n. 2941, nonché il provvedimento dell'Autorità sul caso I695 - *Listino prezzi del pane*, in Boll. n. 22/08.

<sup>23</sup> In tal senso cfr. Comunicazione della Commissione Europea recante "*Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali*" del febbraio 2004.

**62.** Né la circostanza che l'intesa non fosse vincolata è idonea ad eliminare le restrizioni delle concorrenze derivanti dalla fissazione delle condizioni economiche di offerta del servizio e la loro idoneità a falsare il gioco della concorrenza nel mercato rilevante.

**63.** Alla luce delle esposte considerazioni, l'intesa in esame determina una restrizione della concorrenza in violazione dell'articolo 2, comma 2, lettera a) della legge n. 287/90.

#### *iv. Gravità e durata dell'infrazione*

**64.** Ai sensi dell'art. 15, comma 1 della legge n. 287/90, nei casi di infrazioni gravi, l'Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria alle imprese interessate.

**65.** Nel procedere alla valutazione dell'intesa in esame, secondo la prassi dell'Autorità e conformemente alla giurisprudenza comunitaria, la gravità dell'infrazione contestata deve essere valutata tenendo conto di una pluralità di elementi, tra i quali in particolare la natura dei comportamenti contestati, le circostanze nelle quali il comportamento è stato attuato, il ruolo e la rappresentatività sul mercato delle associazioni di imprese coinvolte, nonché la durata dell'intesa<sup>24</sup>.

**66.** Sotto il profilo della gravità, nonostante il coordinamento orizzontale dei comportamenti di prezzo si configuri come una grave violazione della disciplina antitrust, tuttavia, occorre considerare che l'illecito in oggetto è stato sollecitato, promosso e avallato da un'autorità pubblica, ovvero il Comune di Potenza, determinando così un ragionevole affidamento delle associazioni firmatarie in merito alla liceità del Protocollo d'intesa.

**67.** Le Associazioni, infatti, sono state convocate dal Comune di Potenza che intendeva proporre una soluzione al fine di arginare situazioni incresciose nelle quali operatori privi dei requisiti previsti dalla legge per lo svolgimento dell'attività di manutenzione operavano sul mercato chiedendo ai cittadini il pagamento di prezzi molto elevati.

**68.** Il Comune di Potenza si è fatto poi non solo promotore, ma anche strumento operativo di attuazione ed esecuzione del Protocollo d'intesa e del Contratto Tipo, diffondendoli sul proprio sito internet: le imprese che intendevano aderire all'accordo dovevano rivolgersi al Comune di Potenza, che aveva altresì creato un albo delle imprese aderenti, anch'esso pubblicizzato sul proprio sito internet.

**69.** L'intesa ha coinvolto una parte consistente delle imprese che offrono i servizi di manutenzione nel mercato rilevante. Al riguardo, si consideri che le Associazioni firmatarie del Protocollo d'intesa sono quelle maggiormente rappresentative della categoria interessata e che l'accordo è rivolto a tutti i manutentori di impianti termici del Comune di Potenza. Inoltre, il numero di manutentori che hanno aderito all'accordo è pari a 43 e il numero di unità locali presenti nel Comune di Potenza è pari a 135<sup>25</sup>. Pertanto, l'intesa in esame ha coinvolto almeno il 30% delle imprese presenti sul mercato e riveste, quindi, caratteristiche di consistenza<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Cfr. Corte di Giustizia, 15 luglio 1970, causa C-45/69, *Boehringer*, in Racc. 1970; Corte di Giustizia, 7 giugno 1983, cause riunite C-100 e 103/80, *Musique Diffusion Française*, in Racc. 1983; Corte di Giustizia, 9 novembre 1983, causa C-322/81, *Michelin*, in Racc. 1983.

<sup>25</sup> Dati ISTAT relativi all'attività economica che riguarda l'installazione di impianti idraulici, di riscaldamento e di condizionamento dell'aria, compresa manutenzione e riparazione.

<sup>26</sup> Si ricorda 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.

**70.** Per quanto riguarda la durata, si rileva che l'intesa si è protratta per un periodo di tempo mediamente lungo, dal 30 luglio 2007 al 18 febbraio 2011, quando le Parti hanno comunicato la sospensione del protocollo d'intesa sino alla definizione della procedura istruttoria.

**71.** In conclusione, le condotte poste in essere da Confartigianato Associazione degli Artigiani della Provincia di Potenza, Confindustria Basilicata, Confcooperative Basilicata e API Basilicata costituiscono violazioni gravi dell'art. 2 della legge n. 287/90, suscettibili di valutazione ai fini dell'eventuale applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria.

**v. *Quantificazione della sanzione***

**72.** Ai fini dell'individuazione dei criteri di quantificazione occorre tenere presente gli orientamenti definiti nella Comunicazione della Commissione europea 2006/C 210/02 (*Orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'articolo 23, par. 2, lettera a), del regolamento CE n. 1/2003*). In ordine alla quantificazione della sanzione, ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 689/81, richiamato dall'articolo 31 della legge n. 287/90, devono essere considerati la gravità della violazione, le condizioni economiche, nonché il comportamento delle imprese coinvolte e, in particolare, le eventuali iniziative volte a eliminare o ad attenuare le conseguenze delle violazioni.

**73.** In merito alla gravità dell'infrazione, nel richiamare le considerazioni già svolte, rilevano le specifiche circostanze in cui si è verificato l'illecito e in particolare il fatto che l'accordo è stato sollecitato, promosso e avallato da un'autorità pubblica, ovvero il Comune di Potenza

**74.** Inoltre, quanto alla collaborazione prestata nel corso del procedimento, si evidenzia che le Parti hanno adottato comportamenti concreti al fine di ripristinare una situazione concorrenziale sul mercato rilevante, sospendendo l'accordo dopo l'avvio del procedimento istruttorio e comunicando poi l'intenzione di dare comunque attuazione alle misure presentate nel corso del procedimento ai sensi dell'art. 14-ter della Legge n. 287/1990 anche in caso di rigetto delle stesse da parte dell'Autorità.

Pertanto, tale intesa non è più idonea a pregiudicare le condizioni di concorrenza sul mercato interessato, in quanto le Parti hanno deciso di non rinnovare definitivamente l'accordo.

**75.** Infine, quanto alla situazione economica delle associazioni, si rileva che tutte hanno riportato perdite nei bilanci degli ultimi tre anni, ad eccezione di Confartigianato, Associazione degli Artigiani della Provincia di Potenza, che ha riportato perdite solo nel bilancio 2010 ma non negli esercizi precedenti.

**76.** Sulla base dell'insieme degli elementi descritti, si ritiene che sussistano i presupposti per irrogare a Confartigianato Associazione degli Artigiani della Provincia di Potenza, Confindustria Basilicata, Confcooperative Basilicata e API Basilicata una sanzione pecuniaria simbolica, pari a 500 euro ciascuna<sup>27</sup>.

Tutto ciò premesso e considerato;

---

<sup>27</sup> Cfr. punto 36 degli Orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'articolo 23, par. 2, lettera a), del regolamento CE n. 1/2003.

## DELIBERA

- a) che alla UIL Basilicata, in ragione del fatto che a tale organizzazione sindacale non aderiscono imprese né artigiani, non sono applicabili le norme di cui all'art. 2 della legge n. 287/90;
- b) che Confartigianato Associazione degli Artigiani della Provincia di Potenza, Confindustria Basilicata, Confcooperative Basilicata e API Basilicata hanno posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 2, comma 2, lettera a), della legge n. 287/90, avente 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;
- c) che Confartigianato Associazione degli Artigiani della Provincia di Potenza, Confindustria Basilicata, Confcooperative Basilicata e API Basilicata si astengano in futuro dall'adozione di comportamenti analoghi;
- d) che a Confartigianato Associazione degli Artigiani della Provincia di Potenza venga applicata, per l'infrazione di cui alla lettera a), una sanzione simbolica di 500 € (cinquecento euro);
- e) che a Confindustria Basilicata, venga applicata, per l'infrazione di cui alla lettera a), una sanzione simbolica di 500 € (cinquecento euro);
- f) che a Confcooperative Basilicata venga applicata, per l'infrazione di cui alla lettera a), una sanzione simbolica di 500 € (cinquecento euro);
- g) che ad API Basilicata venga applicata, per l'infrazione di cui alla lettera a), una sanzione simbolica di 500 € (cinquecento euro).

Le sanzioni amministrative di cui alle precedenti lettere d), e), f) e g) devono essere pagate entro il termine di novanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando l'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997. Tale modello può essere presentato in formato cartaceo presso gli sportelli delle banche, di Poste Italiane e degli Agenti della Riscossione. In alternativa, il modello può essere presentato telematicamente, con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di home-banking e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane, ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito internet [www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it).

Ai sensi dell'art. 37, comma 49, del decreto-legge n. 223/2006, i soggetti titolari di partita IVA, sono obbligati a presentare il modello F24 con modalità telematiche.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore ad un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per

la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Degli avvenuti pagamenti deve essere data immediata comunicazione all'Autorità, attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

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

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'art. 135, comma 1, lettera *b*), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 8, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Luigi Fiorentino*

IL PRESIDENTE  
*Antonio Catricalà*

---