

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 30 maggio 2013;

SENTITO il Relatore Professor Piero Barucci

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la segnalazione pervenuta in Autorità in data 6 marzo 2012;

VISTA la propria delibera del 22 maggio 2012, con la quale è stato avviato un procedimento istruttorio, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti del Consiglio Notarile di Milano, volto ad accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90;

VISTO il proprio provvedimento del 14 novembre 2012, con cui la proposta di impegni presentata dal Consiglio Notarile di Milano è stata rigettata;

VISTO il proprio provvedimento del 5 marzo 2013 con cui il termine di conclusione del procedimento è stato prorogato al 31 maggio 2013;

VISTA la comunicazione delle risultanze istruttorie, trasmessa alle parti in data 26 marzo 2013;

SENTITI, il 7 maggio 2013, i rappresentanti del Consiglio notarile di Milano in audizione finale dinanzi al Collegio;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LA PARTE

Il denunciato

1. Il Consiglio Notarile di Milano (di seguito, anche CNM) è l'organo rappresentativo del Collegio Notarile distrettuale di Milano. Nel 2011 il CNM ha realizzato un fatturato complessivo pari a [omissis]¹ euro.
2. Il Consiglio Notarile viene eletto dai notai del Collegio notarile distrettuale fra i notai esercenti nel distretto e gli eletti restano in carica tre anni. Ai sensi della legge 16 febbraio 1913 n. 89 "Ordinamento del Notariato e degli Archivi Notarili" (di seguito anche legge notarile o L.N.), tale organismo ha, *inter alia*, il compito di vigilare sulla "conservazione del decoro nell'esercizio della professione, e nella condotta dei notai iscritti presso il medesimo, ed alla esatta osservanza dei loro doveri", nonché "sull'osservanza, da parte dei notai iscritti al Collegio, dei principi e delle norme di deontologia professionale elaborati dal Consiglio nazionale del notariato" (artt. 93 e 93-bis L.N.).

II. ATTIVITÀ ISTRUTTORIA

3. In data 6 marzo 2012 è pervenuta presso l'Autorità una segnalazione, successivamente rivelatasi anonima, con la quale si trasmetteva il testo della delibera n. 4/2012 adottata in data 31 gennaio 2012 dal CNM, avente ad oggetto la reintroduzione di fatto delle abrogate tariffe professionali attraverso il riferimento al combinato disposto dell'art. 2233 c.c. e dell'art. 9 D.L. n. 1/12, nonché attraverso la conferma di un sistema di monitoraggio diretto a rilevare la quantità di lavoro e i ricavi dei singoli notai per individuare eventuali scostamenti macroscopici da "comportamenti medi" da parte questi ultimi al fine promuovere eventuali procedimenti disciplinari nei confronti degli stessi.
4. In data 22 maggio 2012, l'Autorità ha avviato il presente procedimento istruttorio, volto ad accertare se tale condotta costituisse un'intesa ai sensi dell'art. 2 della legge n. 287/90.
5. In data 11 luglio 2012, il rappresentate del CNM ha avuto accesso agli atti del presente procedimento, estraendo copia della segnalazione

¹ Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

pervenuta il 6 marzo 2012.

6. Durante il procedimento istruttorio, il CNM è stato sentito in audizione, in data 4 settembre 2012, nel corso della quale sono state richieste informazioni circa: il contenuto e le modalità di diffusione della delibera del 31 gennaio 2012, il sistema di monitoraggio volto a verificare l'attività dei notai, nonché relativamente al ruolo del Consiglio Nazionale del Notariato rispetto alla delibera oggetto del presente procedimento. In sede di audizione il CNM depositava una memoria che veniva allegata al verbale dell'audizione.

7. In data 28 settembre 2012, il CNM presentava una proposta di impegni ai sensi dell'art. 14-*ter* della legge n. 278/90 che veniva rigettata dall'Autorità nella sua adunanza del 30 novembre 2012, considerato l'interesse dell'Autorità a procedere all'accertamento dell'infrazione.

8. In data 13 marzo 2013, l'Autorità autorizzava l'invio al CNM della comunicazione delle risultanze istruttorie, a cui il CNM rispondeva depositando memoria difensiva in data 30 aprile 2013.

9. Il 7 maggio 2013 si è svolta l'audizione finale dinanzi al Collegio del caso in oggetto e, in tale data, si è conclusa la fase di acquisizione degli elementi probatori.

III. IL QUADRO NORMATIVO

L'organizzazione della professione notarile

10. Secondo quanto disposto dalla legge n. 89/13, il notaio eroga prestazioni professionali relative alla produzione, cura e conservazione di documenti giuridici dotati di pubblicità e certezza; la legge individua i casi che richiedono l'intervento del notaio, prescrivendo l'obbligatorietà dell'atto pubblico. Oltre ai compiti istituzionalmente spettanti al notaio, la legge notarile attribuisce al notaio alcune facoltà che comportano attività ulteriori, tra cui i ricorsi di volontaria giurisdizione, la formazione di inventari, il ricevimento di atti di notorietà.

11. La L.N. stabilisce il principio della territorialità della competenza notarile: a ciascun notaio è assegnata, secondo la pianta organica formata ai sensi di legge, una sede notarile coincidente con il territorio del Comune di appartenenza. Il complesso delle sedi esistenti in una circoscrizione territoriale di Tribunale costituisce il distretto notarile.

12. Ai sensi dell'art. 83 della L.N., i notai residenti in ciascun distretto

notarile compongono un Collegio notarile, organo di governo di ciascun distretto, che esercita le proprie attribuzioni attraverso le adunanze, ordinarie e straordinarie. Per ogni Collegio vi è un Consiglio notarile, costituito da un numero variabile tra cinque e undici notai, eletto dai notai in esso residenti e con funzioni di vigilanza e indirizzo del Collegio stesso.

13. Più in particolare, il Consiglio notarile distrettuale, tra gli altri compiti, vigila sulla condotta dei notai e dei praticanti, anche promuovendo azioni disciplinari presso la competente Commissione Regionale di Disciplina (di seguito, anche CO.RE.DI.)², adotta pareri, si occupa della formazione del ruolo dei notai e dei praticanti del distretto e predispose il conto preventivo da sottoporre all'approvazione del Collegio. In particolare, ai sensi dell'art. 93bis, comma 2, della legge notarile, esso può, *“al fine di controllare il regolare esercizio dell'attività notarile”*, effettuare accessi agli studi ed esaminare atti, repertori, indici, registri, libri e documenti contabili del notaio, oltre atti estratti repertoriali conservati presso gli archivi notarili distrettuali, nonché assumere informazioni presso le pubbliche amministrazione e gli uffici pubblici.

14. A sua volta, il Consiglio notarile distrettuale elegge il Presidente, cui spetta, tra l'altro, la convocazione e la direzione delle adunanze del Consiglio, la rappresentanza del Consiglio, l'esecuzione delle ispezioni ordinarie, nonché l'iniziativa in tema di procedimento disciplinare.

15. Con riferimento alla materia disciplinare, a seguito dell'entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 249/06, il Consiglio distrettuale può deferire i notai alle Commissioni regionali di disciplina per supposti illeciti disciplinari. Ciascuna Commissione ha sede presso il Consiglio notarile distrettuale del capoluogo della regione ed è composta da un magistrato togato che la presiede e da sei, otto o dodici notai a seconda del numero dei notai assegnati a ciascuna circoscrizione; ad essa è attribuito il compito di giudicare e sanzionare il notaio in caso di illecito disciplinare.

16. Il deferimento alla CO.RE.DI. è impugnabile di fronte al giudice amministrativo in quanto atto amministrativo, mentre le decisioni disciplinari assunte da tale organismo sono impugnabili per vizi di legittimità di fronte alla Corte di Appello e, poi, in Cassazione.

17. Le sanzioni disciplinari irrogabili ai notai sono l'avvertimento, la censura, la sanzione pecuniaria, la sospensione dall'attività professionale e la destituzione.

² Le Commissioni regionali di disciplina sono state introdotte dal decreto legislativo 1° agosto 2006, n. 249, Norme in materia di procedimento disciplinare a carico dei notai, in attuazione dell'articolo 7, comma 1, lettera e), della legge 28 novembre 2005, n. 246, in G.U. n. 186 dell'11 agosto 2006.

Le tariffe notarili

18. Con riferimento all'ormai abrogata disciplina relativa agli onorari notarili, l'art. 74, comma 2, L.N. stabiliva che *“gli onorari, i diritti accessori e le spese dovute in rimborso al notaio sono determinati dalla tariffa annessa alla presente legge”*, contenuta nel D.M. 27 novembre 2001 *“Determinazione degli onorari, dei diritti, delle indennità e dei compensi spettanti ai notai”*, anch'esso abrogato, nella parte in cui quantifica le tariffe notarili, da ultimo, dall'art. 9, commi 1 e 5, del decreto-legge n. 1/12 come convertito in legge³.

19. In particolare, il citato D.M. prevedeva, all'art. 1, che *“è approvata la deliberazione in data 26 luglio 2001 del Consiglio nazionale del notariato, allegata al presente decreto, che stabilisce la tariffa degli onorari, dei diritti, delle indennità e dei compensi spettanti ai notai”*⁴. Inoltre, il decreto stabiliva *“onorari”*, cioè compensi gradualmente (determinati in base al valore dell'atto, secondo scaglioni predeterminati)⁵ o fissi⁶ che erano soggetti ad annotazione nel repertorio di ciascun notaio.

20. L'art. 147, lettera c), della legge notarile - non modificato sostanzialmente, rispetto alla versione previgente, dall'art. 30 del Decreto Legislativo 1° agosto 2006, n. 249⁷ - disponeva che il notaio che *“fa illecita concorrenza ad altro notaio, con riduzioni di onorari, diritti o compensi”* fosse punito con la censura o con la sospensione fino ad un anno o, nei casi più gravi, con la destituzione.

³ Si ricorda che l'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 1/12 ha abrogato *“le tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico”*.

⁴ La procedura di ratifica della tariffa notarile era prevista nella legge 5 marzo 1973, n. 41, secondo cui le tariffe *“sono stabilite con deliberazione del Consiglio nazionale del notariato, approvata con decreto del Ministro per la grazia e giustizia”*.

⁵ Così, per esempio, per la redazione di atti pubblici l'onorario graduale era di euro 37 per atti di valore fino a euro 465; di euro 46 per atti di valore fino a euro 930; di euro 65 per atti di valore fino a euro 1860, e via crescendo.

⁶ Così, per esempio, ai sensi dell'art. 9, comma 2, era dovuto al notaio l'onorario di euro 10 per *“la copia, estratto, o certificato di libri di commercio, di altri registri o di documenti”*.

⁷ La versione precedente dell'art. 147 prevedeva infatti che *“Il notaio che in qualunque modo comprometta con la sua condotta nella vita pubblica e privata la sua dignità e reputazione e il decoro e prestigio della classe notarile, o con riduzioni degli onorari e diritti accessori faccia ai colleghi illecita concorrenza, è punito con la censura o con la sospensione fino ad un anno, e nei casi più gravi con la destituzione”*. Le modifiche introdotte dall'art. 30 del D.Lgs. 1° agosto 2006, n. 249 hanno riformulato la disposizione come segue: *“1. È punito con la censura o con la sospensione fino ad un anno o, nei casi più gravi, con la destituzione, il notaio che pone in essere una delle seguenti condotte: a) compromette, in qualunque modo, con la propria condotta, nella vita pubblica o privata, la sua dignità e reputazione o il decoro e prestigio della classe notarile; b) viola in modo non occasionale le norme deontologiche elaborate dal Consiglio nazionale del notariato; c) fa illecita concorrenza ad altro notaio, con riduzioni di onorari, diritti o compensi, ovvero servendosi dell'opera di procacciatori di clienti, di richiami o di pubblicità non consentiti dalle norme deontologiche, o di qualunque altro mezzo non confacente al decoro ed al prestigio della classe notarile”*.

21. In parziale applicazione dei principi concorrenziali sanciti a livello comunitario e nazionale in materia di servizi professionali, l'art. 2, comma 1, lettera a), e comma 3 del decreto legge n. 223/06, convertito nella legge n. 248/06, la c.d. "riforma Bersani", ha introdotto, a livello normativo, la prima liberalizzazione dei servizi professionali, prevedendo, tra l'altro, il principio della libera determinazione dei compensi professionali mediante la previsione della derogabilità delle tariffe fisse e minime previste per le prestazioni di tutti i servizi professionali e intellettuali.

In particolare, la norma citata ha abrogato le disposizioni legislative e regolamentari che prevedevano "*l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti [...]*", sancendo inoltre la nullità delle disposizioni deontologiche che imponevano la obbligatorietà di tariffe fisse e minime a decorrere dal 1° gennaio 2007.

22. L'applicabilità della riforma Bersani anche ai notai è stata recentemente riconosciuta anche dalla Corte di Cassazione, la quale ha affermato che "*non è condivisibile l'assunto secondo cui l'inderogabilità della tariffa dei notai sarebbe stata ripristinata ad opera del D.Lgs. n. 249 del 2006, art. 30, il quale, nel riformulare l'art. 147 della legge notarile con l'espressa previsione della punibilità del notaio che "fa illecita concorrenza ad altro notaio, con riduzioni di onorari, diritti o compensi", è contenuto in un atto avente forza di legge entrato in vigore successivamente tanto al D.L. n. 223 del 2006, quanto alla legge di conversione n. 248 del 2006*"⁸. Per di più, avendo la riforma Bersani una valenza di sistema e di riforma economico-sociale, con l'esplicito obiettivo di assoggettare tutte le professioni ai principi di tutela della concorrenza, la Corte di Cassazione ha affermato che essa prevale sulle anteriori discipline professionali di settore quale quella prevista dall'art. 147 L.N, determinando l'irrelevanza disciplinare della mera adozione da parte del notaio di comportamenti di prezzo indipendenti sul mercato⁹.

23. Peraltro si ricorda che in merito all'applicabilità del citato decreto-legge n. 223/06 alle tariffe dei servizi notarili, era precedentemente intervenuta anche l'Autorità, con il parere AS539- *Applicabilità della riforma Bersani in materia di determinazione degli onorari per i servizi professionali resi dai notai* del 7 maggio 2009, reso ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287/90¹⁰ e

⁸ Cass. Civ., Sez. II, 14 febbraio 2013 n.3715.

⁹ Cass. Civ., Sez. II, 14 febbraio 2013, n. 3715.

¹⁰ Il parere, reso all'Azienda territoriale per l'edilizia residenziale di Udine, è pubblicato in Boll. n. 22/09.

con l'Indagine conoscitiva riguardante il settore degli ordini professionali (IC34) conclusa il 15 gennaio 2009¹¹. In tali precedenti è stato affermato che l'entrata in vigore (il 26 agosto 2006) del Decreto Legislativo n. 249/06 recante "*Norme in materia di procedimento disciplinare a carico dei notai, in attuazione dell'articolo 7, comma 1, lettera e), della L. 28 novembre 2005, n. 246*" - che ha sostituito, tramite l'articolo 30, l'articolo 147 della legge 16 febbraio 1913 n. 89 - non vale ad escludere l'applicabilità ai notai della riforma Bersani. La richiesta di compensi per l'erogazione dei servizi professionali che si discostino dai minimi tariffari "*è in linea con l'ordinamento vigente che ammette oggi la loro derogabilità e con i principi comunitari e nazionali a tutela della concorrenza in materia di determinazione dei prezzi di vendita*"¹².

24. Il processo di liberalizzazione è proseguito con l'intervento del decreto legge n. 138/11 che, all'art. 3, comma 8, rubricato "*Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche*", ha eliminato "*le restrizioni in materia di accesso ed esercizio delle attività economiche previste dall'ordinamento vigente*", precisando al comma 9, lettera h), del citato art. 3, che tra le abolite restrizioni rientra anche "*l'imposizione di prezzi minimi o commissioni per la fornitura di beni o servizi, indipendentemente dalla determinazione, diretta o indiretta, mediante l'applicazione di un coefficiente di profitto o di altro calcolo su base percentuale*".

25. Da ultimo, l'articolo 9 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, come convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, e recante le "*Disposizioni sulle professioni regolamentate*" ha abrogato, al comma 1, le "*tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico*" e le "*disposizioni vigenti che per la determinazione del compenso del professionista rinviano alle tariffe di cui al comma 1*" (comma 5). Devono di conseguenza ritenersi abrogate tutte le previsioni della Legge Notarile che fanno riferimento alle tariffe, nonché le normative di attuazione (quale, per esempio, il citato D.M. 27 novembre 2001) e le norme deontologiche contrastanti con le suddette disposizioni normative.

26. Il comma 3 dello stesso articolo 9 del D.L. n. 1/12 prevedeva, inoltre, nella sua versione originaria che "*la misura del compenso, previamente resa nota al cliente anche in forma scritta se da questi richiesta, deve essere adeguata all'importanza dell'opera e va pattuita indicando per le singole*

¹¹ AGCM, Indagine Conoscitiva sul settore degli ordini professionali (IC34), in Boll. n. 9/09.

¹² AGCM, Parere AS539 citato.

prestazioni tutte le voci di costo, comprensive di spese, oneri e contributi. L'inottemperanza di quanto disposto nel presente comma costituisce illecito disciplinare del professionista". Tale disposizione è stata poi inclusa, in sede di conversione, nel comma 4, il quale prevede che *"la misura del compenso è previamente resa nota al cliente con un preventivo di massima, deve essere adeguata all'importanza dell'opera e va pattuita indicando per le singole prestazioni tutte le voci di costo, comprensive di spese, oneri e contributi"*. La nuova formulazione della disposizione non configura più come illecito disciplinare l'inottemperanza alle predette disposizioni.

IV. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

27. Con la delibera del 31 gennaio 2012, il CNM comunicava ai notai appartenenti al collegio notarile di Milano che, nonostante l'avvenuta abrogazione delle tariffe professionali ad opera del D.L. n. 1/12, *"il combinato disposto dell'art. 2233 c.c. e dell'art. 9 del D.L. n.1/2012 sollecita comunque l'utilizzo di criteri di valutazione dell'adeguatezza del compenso della prestazione, non discrezionali e nella sostanza equivalenti a quelli che avevano determinato i previgenti tariffari"*.

28. La delibera inoltre *"conferma[va] l'importanza dell'attività di rilevazione dei dati attinenti la quantità di lavoro svolto ed i relativi ricavi, per individuare criteri comportamentali medi e scostamenti macroscopici, nei confronti dei quali potrà essere attivato il potere-dovere di vigilanza [e del connesso potere disciplinare n.d.r.] che compete a questo Consiglio"*¹³.

29. L'importanza attribuita all'uso dei poteri di vigilanza e disciplinari al fine di sanzionare l'eccessiva concorrenza tra professionisti a seguito all'abrogazione delle tariffe ministeriali è inoltre sottolineata dai seguenti passaggi della delibera che contribuiscono ad illuminarne gli obiettivi perseguiti. In particolare, il CNM *"rile[va] che la divisata attribuzione al mercato del ruolo di regolatore del costo delle prestazioni non fa venir meno – ed anzi accresce – l'esigenza di verificare e garantire la qualità delle stesse, anche con riferimento alla personalità dell'intervento del notaio"*, nonché dall' *"affida[mento] al Consiglio distrettuale [di] un rafforzato ruolo di controllo e che proprio l'adeguatezza della parcella professionale alla complessità della prestazione notarile costituisce indice rilevante per la*

¹³ Doc. 1, Delibera del Consiglio Notarile di Milano n. 4/2012 del 31 gennaio 2012.

valutazione della correttezza del comportamento del notaio”¹⁴.

30. In occasione dell’audizione finale il CNM produceva copia della delibera n. 15 del 23 aprile 2013, con la quale il CNM revocava la delibera n. 4/12. In tale occasione, il CNM precisava inoltre che la delibera n. 15/13 era stata diffusa ai notai del distretto di Milano mediante invio per e-mail dell’estratto del verbale della riunione del Consiglio del 23 aprile 2013. Tale comunicazione risulta inviata ai notai del distretto in data 9 maggio 2013.

V. LE ARGOMENTAZIONI DEL CNM

a) La non applicabilità delle norme antitrust ai Consigli notarili.

31. Il CNM sostiene la non applicabilità ai Consigli notarili delle norme antitrust, in quanto essi non sarebbero associazioni di imprese ai sensi delle norme in materia di concorrenza.

32. In particolare, secondo il CNM, i Consigli notarili non esercitano un’attività economica, bensì unicamente funzioni di natura pubblicistica collegate all’esercizio di pubblici poteri, il che sarebbe confermato dallo *status* giuridico di ente pubblico non economico attribuito dalla legge agli stessi. Ciò, in conformità con i principi stabiliti dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Wouters*, escluderebbe la possibilità di qualificare il CNM come associazione di imprese.

33. Di conseguenza la delibera n. 4/12 del CNM non potrebbe qualificarsi come una deliberazione di associazione di imprese e, dunque, come intesa ai sensi dell’art. 2 legge n. 287/90.

34. Il CNM precisa, inoltre, che è la legge ad attribuire la funzione di vigilanza sui notai ai Consigli notarili ai quali, di conseguenza, compete il potere-dovere di esercitare tale funzione. Il CNM sottolinea come la funzione di vigilanza sia sostanzialmente differente dal potere disciplinare, il quale, a seguito della riforma del procedimento disciplinare notarile, è stato sottratto ai Consigli notarili e attribuito alle Co.Re.Di. L’Autorità, secondo il CNM, avrebbe confuso tali funzioni, il che avrebbe determinato un travisamento dei fatti e un’errata qualificazione della condotta del CNM.

¹⁴ Doc. 1, Delibera del Consiglio Notarile di Milano n. 4/12 del 31 gennaio 2012.

b) *La legittimità della condotta del CNM sotto il profilo antitrust*

35. Il CNM sostiene che le condotte addebitate nelle risultanze istruttorie non possono costituire violazioni antitrust in quanto assunte in un periodo di incertezza normativa e sulla base di una disposizione (l'art. 9, comma 3, del D.L. n. 1/12, nella versione vigente prima della conversione in legge del decreto) che autorizzava i Consigli notarili ad intervenire disciplinarmente nei confronti dei notai i cui compensi non fossero adeguati rispetto all'importanza dell'opera.

36. In particolare, a giudizio del CNM, la delibera n. 4/12 non avrebbe potuto produrre alcun effetto anti-concorrenziale, poiché la restrizione della concorrenza si sarebbe prodotta non già a seguito della delibera del CNM, bensì per effetto di quanto disposto dal legislatore all'art. 9, comma 3, del D.L. n. 1/12 a mente del quale “[...] *in ogni caso la misura del compenso, previamente resa nota al cliente, anche in forma scritta se da questi richiesta, deve essere adeguata all'importanza dell'opera e va pattuita indicando per le singole prestazioni tutte le voci di costo, comprensive di spese, oneri e contributi. L'inottemperanza di quanto disposto nel presente comma costituisce illecito disciplinare*”. Secondo il CNM, dal testo dell'art. 9, comma 3, del D.L. n. 1/12 si evinceva quindi la volontà del legislatore di non lasciare al libero gioco della domanda e dell'offerta la determinazione del compenso delle prestazioni professionali, bensì di ancorarlo al parametro dell'adeguatezza, sanzionando tale inosservanza come illecito disciplinare.

37. Di conseguenza, secondo il CNM, l'Autorità dovrebbe eventualmente esercitare i propri poteri nei confronti del legislatore, non già nei confronti del CNM, il quale, con la propria delibera, non avrebbe fatto altro che applicare una disposizione di legge in una situazione di incertezza normativa.

38. In ogni caso, l'aver riempito di contenuto il criterio dell'adeguatezza mediante il riferimento ai “previgenti parametri tariffari” come indicato nella delibera n. 4/12, secondo il CNM, troverebbe copertura normativa nella legge n. 27/2 di conversione del D.L. n. 1/12, la quale al comma 3 dell'art. 9 stabilisce che “*Le tariffe vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto continuano ad applicarsi, limitatamente alla liquidazione delle spese giudiziali, fino alla data di entrata in vigore dei decreti ministeriali di cui al comma 2 e, comunque, non oltre il centovesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto*”.

39. Inoltre, a giudizio del CNM, la delibera n. 4/12, limitando l'intervento del Consiglio ai soli scostamenti macroscopici, ossia vistosi o enormi, dei compensi rispetto al parametro dell'adeguatezza, avrebbe assunto, di fatto,

un tono pro-concorrenziale, lasciando ampi margini ai professionisti per farsi concorrenza sul prezzo (nonostante la volontà contraria del legislatore). Di più, non risulterebbero iniziati a seguito della delibera nel distretto notarile di Milano procedimenti disciplinari relativi a pratiche tariffarie in ribasso, il che dimostrerebbe, se necessario, l'assenza di effetti anti-concorrenziali della delibera sul comportamento economico dei professionisti.

40. Il CNM inoltre ritiene infondato l'addebito relativo all'esercizio anticoncorrenziale del potere disciplinare. In primo luogo, infatti, i Consigli notarili, a seguito della riforma del procedimento disciplinare notarile, dispongono esclusivamente del potere di vigilanza e non del potere disciplinare. In secondo luogo, poi, il CNM sottolinea l'illegittimità di questo addebito in quanto esso sarebbe stato contestato al CNM solamente in sede di comunicazione delle risultanze istruttorie, privando pertanto il CNM dell'esercizio del suo diritto di difesa nel presente procedimento.

41. In ogni caso, infine, le violazioni ascritte non sarebbero gravi, poiché in primo luogo la delibera non ha prodotto alcun effetto concorrenziale essendo i compensi dei notai del distretto di Milano ampiamente differenziati, a beneficio degli utenti. In secondo luogo, l'incertezza normativa vigente al tempo dell'adozione della delibera escluderebbe la gravità dell'infrazione. In terzo luogo, l'assenza dell'elemento soggettivo dell'infrazione deporrebbe a favore dell'assenza di gravità, avendo il CNM sempre operato convinto della legittimità della propria condotta, ispirandosi a principi pro-concorrenziali.

VI. VALTUAZIONI

a) Il mercato rilevante

42. In via preliminare, si rileva che negli accertamenti relativi alle intese la definizione del mercato rilevante è essenzialmente volta a individuare le caratteristiche del contesto economico e del quadro giuridico di riferimento in cui si colloca l'intesa.

43. Ciò premesso, si rileva che la delibera del CNM del 31 gennaio 2012 è stata inviata a tutti i notai sottoposti alla vigilanza del CNM¹⁵. Tale delibera contiene un rinvio ai tariffari precedentemente in vigore al fine di

¹⁵ Si veda dichiarazione resa in sede di audizione dai rappresentanti del CNM, Doc. 11 Verbale di audizione, p. 2.

individuare valori medi per valutare l'adeguatezza dei compensi richiesti dai singoli notai per tutte le prestazioni professionali svolte dagli stessi. Di conseguenza, il mercato del prodotto è costituito da tutti i servizi offerti dai notai nell'esercizio della loro attività professionale.

44. Poiché i notai appartenenti al distretto di Milano sono prevalentemente attivi nell'ambito territoriale in cui è loro consentito esercitare la professione dalla normativa in vigore¹⁶, il mercato, nel caso di specie, ha una dimensione geografica coincidente con il territorio del distretto notarile di Milano. Dal punto di vista della domanda, infatti, benché sia teoricamente possibile per un cliente rivolgersi ad un notaio operante in altri distretti, di fatto il bacino di utenza di un professionista è normalmente circoscritto al distretto presso cui ha la propria sede, in considerazione, principalmente, dei costi connessi alla ricerca di un notaio al di fuori di tale area geografica (quantomeno in termini di tempo).

b) *L'applicabilità dell'art. 2, comma 1, della legge n. 287/90*

Assoggettabilità dell'attività notarile alla legge antitrust

45. Conformemente alla consolidata giurisprudenza comunitaria e nazionale sulla natura di impresa dei professionisti¹⁷, i notai, in quanto prestano stabilmente, a titolo oneroso e in forma indipendente, i propri servizi professionali, svolgono attività economica ai sensi dei principi antitrust. Si ricorda infatti che la nozione di impresa ai fini dell'applicazione delle norme in materia di concorrenza è una nozione oggettiva che prescinde dallo status giuridico, dalle modalità di organizzazione e di finanziamento del soggetto¹⁸. La giurisprudenza adotta infatti un'interpretazione funzionale della nozione di impresa, in base alla quale è impresa qualsiasi soggetto che eserciti un'attività economica, ossia un'attività consistente nell'offrire beni e

¹⁶ Si osserva al proposito che, per effetto dell'art. 12 del D.L. 24 gennaio 2012, n.1, è ora consentito al notaio di "recarsi, per ragione delle sue funzioni, in tutto il territorio del distretto della Corte d'Appello in cui trovasi la sua sede notarile". Nella precedente versione della legge notarile, la libertà del notaio di recarsi al di fuori della propria sede era limitata al "territorio del distretto" (e non a quello, più ampio, della Corte d'Appello) e soltanto ove la sua presenza fosse stata richiesta. Tuttavia, tale modifica normativa non sembra alterare sostanzialmente l'ambito di operatività del notaio, la cui attività resta in gran parte concentrata all'interno del distretto.

¹⁷ Si veda Corte di Giustizia, 19 febbraio 2001, causa C-309/99, *Wouters e altri v. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten* e più recentemente Corte di Giustizia, causa C-1/12, 28 febbraio 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*. Si veda anche T.A.R. Lazio, Sez.I, 25 febbraio 2011, sent. n. 1757, *Consiglio Nazionale Geologi v. AGCM (Geologi)*.

¹⁸ Cfr. *ex multis* Corte di Giustizia, 23 aprile 1991, causa C-41/90, *Höfner and Elser v Macrotron GmbH*; TAR Lazio, Sez. I, 25 febbraio 2011, sent. n. 1757, *Consiglio Nazionale Geologi c. AGCM (Geologi)*.

servizi sul mercato¹⁹.

46. Giova inoltre ricordare che, in base alla giurisprudenza nazionale e comunitaria, le prestazioni notarili non si sottraggono all'applicazione del diritto della concorrenza. In particolare, è irrilevante a tal fine il fatto che i notai agiscano perseguendo un obiettivo di interesse generale, giacché, come recentemente sottolineato dalla Corte di Giustizia, tale caratteristica non è unicamente prerogativa della professione notarile, ma è propria di numerose attività svolte nell'ambito di diverse professioni regolamentate²⁰. Anche la Corte di Cassazione ha di recente sostenuto che “[...] i notai, ‘nei limiti delle loro rispettive competenze territoriali’, esercitano la loro professione ‘in condizioni di concorrenza’; e la circostanza che le attività notarili perseguano obiettivi di interesse generale, miranti in particolare a garantire la legalità e la certezza del diritto degli atti conclusi tra privati, non è sufficiente a far considerare quelle attività come una forma di “partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri”²¹.

47. Si rileva infine che, tranne i casi in cui il notaio è designato dal giudice, ciascun utente ha la possibilità di scegliere liberamente il proprio notaio, in funzione della qualità dei servizi forniti e delle capacità di ciascun professionista. I notai, peraltro, sono direttamente e personalmente responsabili, nei confronti dei loro clienti, dei danni risultanti da qualsiasi errore commesso nell'esercizio delle loro attività. Ne consegue che i notai esercitano un'attività economica in condizioni di concorrenza e, pertanto, possono essere qualificati come imprese.

48. Né può essere accolta la tesi sostenuta dal CNM secondo cui troverebbe applicazione nel caso di specie quanto affermato dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Wouters*, laddove si esclude la natura di imprese degli ordini degli avvocati quando questi adottino regolamenti nell'esercizio di una funzione sociale fondata sul principio di solidarietà o esercitino

¹⁹ Cfr. *ex multis* Corte di Giustizia, 18 giugno 1998, causa C-35/96, Commissione v. Italia; 19 febbraio 2002, causa C-309/99 *Wouters e altri v. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, TAR Lazio, Sez. I, sent. 1757/2011, *Geologi*, cit..

²⁰ Sentenza della Corte di Giustizia, Grande Sezione, del 24 maggio 2011 nella causa C-47/08 *Commissione c. Belgio e altri*. In questo caso, la Corte ha escluso l'applicabilità *tout court* della deroga di cui all'art. 45, comma 1 del Trattato CE - che esonera dall'applicazione delle disposizioni in tema di libertà di stabilimento le attività che partecipino, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri - alla professione notarile. Ai fini del presente procedimento, rileva quanto affermato al paragrafo 118, laddove la Corte chiarisce che “nei limiti delle loro rispettive competenze territoriali, i notai esercitano la loro professione [...] in condizioni di concorrenza, circostanza che non è caratteristica dell'esercizio dei pubblici poteri”. Anche la Commissione Europea ha ripetutamente affermato l'applicabilità delle norme del TFEU in materia di concorrenza ai professionisti intellettuali, tra cui i notai, si veda *ex multis*, *Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali* del 9 febbraio 2004 (COM(2004) 83 def).

²¹ Cfr. Cass. Civ. Sez. II, Sent. n. 3715 del 14 febbraio 2013.

prerogative tipiche dei pubblici poteri²². La delibera oggetto del presente procedimento, infatti, riguarda espressamente i comportamenti economici dei notai e il controllo di questi ultimi da parte del CNM. Nell'adottare tale delibera, il CNM non assolveva dunque ad alcuna missione di carattere sociale e non esercitava certo prerogative tipiche dei pubblici poteri. Al contrario, il CNM agiva come l'organo di regolamentazione di una professione il cui esercizio costituisce un'attività economica²³, con l'obiettivo di *“regolare e orientare l'attività degli iscritti nell'offerta delle proprie prestazioni professionali incidendo sugli aspetti economici della medesima”*²⁴.

49. Ne consegue che i Consigli notarili distrettuali, in quanto enti rappresentativi di imprese che offrono sul mercato in modo indipendente e stabile i propri servizi professionali, sono associazioni di imprese ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge n. 287/90²⁵. Ciò anche in ragione *“dell'indubbia e ragionevolmente rinvenibile influenza esercitata dagli ordini sui comportamenti, anche a contenuto economico, degli associati, in quanto esercitata da soggetti titolari di rilevanti poteri di rappresentanza istituzionale della categoria e gestione, anche sotto il profilo disciplinare, avuto riguardo all'applicazione e all'osservanza delle norme deontologiche”*²⁶.

La natura degli atti contestati

50. La delibera del CNM n. 4 del 31 gennaio 2012, in quanto atto adottato da un organo di un ente rappresentativo di imprese che forniscono prestazioni professionali, costituisce una decisione di un'associazione di

²² Causa C-309/99, Wouters, cit.

²³ Cfr. Corte di Giustizia, causa C-309/99, Wouters, cit. e causa C-1/12, Ordem dos Tecnicos Oficiais de Contas cit.

²⁴ Tar Lazio, sent. 1757/2011, Geologi e giurisprudenza ivi citata. Aggiunge inoltre il TAR nella medesima sentenza che ai fini della qualificazione degli ordini come associazioni di imprese *“assume significato decisivo la circostanza che gli ordini professionali sono comunque enti pubblici associativi, espressione degli esercenti una determinata professione, nei cui confronti l'ente svolge poteri autoritativi sia di vigilanza che di tutela delle ragioni economiche, cosicché non può escludersi che attraverso le deliberazioni dei Consigli possano realizzarsi forme di coordinamento delle condotte dei singoli professionisti suscettibili di assumere valenza anticoncorrenziale nel mercato considerato.”*

²⁵ Come del resto affermato dal T.A.R. Lazio, sent. 1757/2011, Geologi *“quanto alle associazioni di imprese [...] va ulteriormente precisato che è indifferente lo svolgimento da parte delle stesse di attività di impresa o di attività latu sensu economica, essendo sufficiente che operino quali enti esponenziali e rappresentativi di interessi comuni di imprese che operano sul mercato, potendo avere la relativa attività come scopo o effetto di alterare la concorrenza nel mercato quando è rivolta all'interesse comune delle imprese associate, tramite, in particolare, l'elaborazione di interventi che possano limitare la libertà di concorrenza nel mercato di riferimento”*.

²⁶ TAR Lazio, Sez. I, sent. 1757/2011, Geologi, citata.

imprese e, pertanto, è qualificabile come intesa, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90.

51. Infatti, secondo il consolidato orientamento nell'ambito delle deliberazioni di associazione d'impresa va compresa qualsiasi decisione, anche non vincolante, assunta da un organismo o da un ente associativo, con lo scopo di influenzare le condotte commerciali delle associate, alterando il gioco della concorrenza²⁷.

52. Alla luce di quanto sopra, la delibera del CNM del 31 gennaio 2012 n. 4/12 costituisce un'intesa ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge n. 287/90.

c) L'imputabilità dell'intesa al CNM

53. La nozione di intesa di cui all'art. 2, comma 1, della legge n. 287/90, sotto il profilo dell'imputabilità, presuppone un sufficiente grado di autonomia delle imprese che la pongono in essere. A questo riguardo la Parte ha sostenuto la non imputabilità della condotta oggetto di valutazione in considerazione dell'esistenza di una copertura normativa, in ragione di quanto previsto dal comma 3 dell'art. 9 del D.L. n. 1/12. Secondo la Parte, tale norma, prevedendo quale illecito disciplinare l'inosservanza dell'adeguatezza del compenso all'importanza dell'opera, avrebbe imposto l'adozione della delibera in questione.

54. Nel caso di specie si osserva che il riferimento all'adeguatezza del compenso contenuto nel comma 3 dell'art. 9 del D.L. n. 1/12 non elimina la possibilità di un comportamento autonomo da parte dei professionisti e da parte dei Consigli notarili, giacché esso stabilisce un generico criterio di rispondenza del compenso alla qualità e alla quantità del lavoro svolto.

55. L'art. 9, comma 3, del D.L. n. 1/12 infatti non prevede che i compensi siano da ritenersi adeguati se conformi alle tariffe previgenti, né tanto meno autorizza i Consigli notarili a procedere disciplinarmente nei confronti dei notai che dovessero discostarsi macroscopicamente dai valori medi così determinati.

56. In ogni caso si rileva come il CNM non abbia modificato la propria condotta successivamente all'eliminazione, in sede di conversione, del riferimento alla rilevanza disciplinare della inosservanza del parametro dell'adeguatezza all'importanza dell'opera nella determinazione del compenso, contenuto nella versione originaria dell'art. 9 comma 3 D.L.

²⁷ Cfr. AGCM, 26 novembre 2008, *Consigli Nazionali dei Ragionieri e Commercialisti*, Boll. n. 48/98 e sul caso TAR Lazio, I, 28 gennaio 2000, n. 466; Cfr. anche AGCM, 2 luglio 1993, *Ania*, Boll. n. 15/93.

n. 1/12.

57. Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dal CNM, il comma 3 dell'art. 9 D.L. n. 1/12, come modificato in sede di conversione, non può essere utilizzato per giustificare quanto previsto dalla delibera n. 4/2012, in quanto nella stessa norma sarebbe contenuto un richiamo alle tariffe professionali. Il richiamo alle tariffe contenuto nella norma²⁸, infatti, si riferisce esclusivamente alla liquidazione giudiziale dei compensi professionali e non intende affatto regolare la pattuizione del compenso tra professionista e cliente o il rapporto il professionista e l'ordine di appartenenza.

58. Infine, non ha pregio l'affermazione del CNM in base alla quale il legislatore, attraverso il rinvio al parametro dell'adeguatezza, voleva escludere che fosse il libero gioco della domanda e dell'offerta a determinare il valore delle prestazioni notarili.

59. Al riguardo è sufficiente osservare come il D.L. n. 1/12 rappresenta il momento finale del processo di liberalizzazione dei servizi professionali iniziato già nel 2006, con la "riforma Bersani", e continuato per mezzo del D.L. n. 138/11 e della Legge (di stabilità 2012) n. 183/11. Come osservato dalla Corte di Cassazione, la "riforma Bersani" ha *"una valenza di sistema e di riforma economico-sociale, con l'esplicito obiettivo di assoggettare tutte le professioni ai principi di tutela della concorrenza"*²⁹ che il D.L. n. 1/12 completa e approfondisce³⁰.

60. In conclusione, il CNM, lungi dall'essere vincolato dal legislatore ad assumere la delibera n. 4/12, ha autonomamente assunto tale delibera, interpretando il requisito dell'adeguatezza come conformità ai parametri tariffari previgenti e contemporaneamente minacciando l'apertura di procedimenti disciplinari nei confronti dei notai che si discostassero macroscopicamente da valori medi determinati sulla base delle previgenti tariffe. Il CNM ha dunque posto in essere un comportamento autonomo idoneo, come si vedrà, a restringere la concorrenza nel mercato dei servizi notarili del distretto di Milano.

²⁸ *"Le tariffe vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto continuano ad applicarsi, limitatamente alla liquidazione delle spese giudiziali, fino alla data di entrata in vigore dei decreti ministeriali di cui al comma 2 e, comunque, non oltre il centovesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto"* (sottolineatura aggiunta).

²⁹ Cass. Sez. II, Sent. 3715/2013, citata.

³⁰ Corte di Cassazione, Sez. II, Sentenza n. 9358 del 17 aprile 2013.

d) *La restrizione della concorrenza*

61. La delibera del CNM n. 4/12 del 31 gennaio 2012 contrasta con quanto previsto dall'art. 2 L. n. 287/90 sotto due profili distinti per quanto strettamente interconnessi. Da un lato, infatti, tale delibera reintroduce surrettiziamente le abrogate tariffe professionali e, dall'altro, dispone l'utilizzo del procedimento disciplinare a fini anticoncorrenziali, minacciando azioni disciplinari nei confronti dei notai che dovessero discostarsi eccessivamente dai parametri tariffari.

62. Con riferimento al primo aspetto, la delibera del CNM mira infatti a limitare e controllare l'esercizio da parte dei notai della libertà di determinazione del corrispettivo per le prestazioni professionali effettuate, introducendo una sostanziale continuità nella modalità di determinazione delle tariffe notarili, nonostante il D.L. n. 1/12 abbia abrogato le tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico e, di conseguenza, tutte le previsioni della Legge Notarile e deontologiche che fanno riferimento alle tariffe. E' evidente quindi l'idoneità della delibera del CNM ad orientare il comportamento economico dei notai del distretto notarile di Milano.

63. Quanto poi alla base giuridica utilizzata per giustificare tale condotta, la Corte di Cassazione ha espressamente affermato che *“l'art. 2233 c.c., comma 2, [...] è norma destinata ad assumere rilievo solo in mancanza di un'intesa fra gli interessati circa la misura del corrispettivo dovuto per la prestazione professionale [...] La citata disposizione, inoltre, esplicando la propria rilevanza esclusivamente nell'ambito dei rapporti tra il professionista ed il cliente, non si rivolge (agli ordini professionali né) ai consigli notarili, i quali non hanno il potere di pretendere, sul piano deontologico, che il compenso della prestazione professionale, liberamente pattuito, sia in ogni caso adeguato a parametri che, di fatto, reintrodurrebbero l'obbligatorietà della tariffa notarile.”*³¹. Di conseguenza, tale norma non può attribuire alle abrogate tariffe *“il ruolo di parametro di valutazione della congruità del compenso [...] sul versante del rapporto tra il notaio e la categoria di appartenenza ai fini della tutela del decoro e del prestigio della professione”*³².

64. Infine si ricorda come anche la Cassazione abbia recentemente sostenuto che *“la tariffa non è di per sé garanzia della qualità della prestazione, così*

³¹ Cass. Civ., Sez. II, 14 febbraio 2013, n. 3715.

³² Ibidem. Sul punto si veda anche quanto affermato dall' AGCM, *Indagine Conoscitiva sul Settore degli Ordini Professionali (IC34)*, Provvedimento n. 19453 del 15 gennaio 2009, in Boll. N. 9/2009, para. 17, nonché para. 78, 62, 248 e 302 e ss..

*la deroga alla tariffa con la pattuizione di un compenso più basso rispetto alla stessa non equivale in alcun modo a prestazione scadente*³³.

65. Quanto al secondo aspetto, il CNM con la delibera n. 4/12 ricorre agli strumenti offerti dal potere-dovere di vigilanza e disciplinare per limitare la libertà di prezzo dei notai. Più precisamente, con tale delibera, al fine di verificare l'adeguatezza del compenso, viene confermata l'attenzione del CNM per l'importanza della rilevazione dei dati relativi alla quantità di lavoro svolto e ai ricavi percepiti dai notai, con l'obiettivo di individuare eventuali scostamenti macroscopici da valori medi e di promuovere delle azioni disciplinari nei confronti dei notai che facciano quella che a giudizio del Consiglio è considerata eccessiva concorrenza³⁴.

66. Il riferimento agli scostamenti macroscopici, lungi dal rappresentare, come vorrebbe il CNM, un elemento pro-concorrenziale della delibera, costituisce un elemento che ne disvela gli obiettivi anti-concorrenziali, poiché attraverso tale riferimento il CNM ha inteso limitare la concorrenza sui prezzi delle prestazioni professionali.

67. Sarebbe del resto in aperta contraddizione con lo spirito delle riforme succedutesi fino ad oggi, se le abrogate tariffe professionali potessero essere reintrodotte di fatto dai Consigli notarili, attraverso la minaccia dell'utilizzo del potere di vigilanza e del connesso potere disciplinare nei confronti dei notai che determinano liberamente il proprio compenso. Si giungerebbe infatti ad autorizzare un controllo dei Consigli notarili in materia tariffaria così penetrante da vanificare del tutto la portata liberalizzatrice delle riforme.

68. Come confermato dalla Corte di Cassazione *“lasciandosi ai consigli notarili il compito di attivare i propri poteri di monitoraggio, di vigilanza e di indagine sul notaio che richieda compensi più bassi rispetto a quelli medi della categoria, si giungerebbe ad un condizionamento del comportamento economico del professionista sul mercato, incentivandolo, al fine di sottrarsi ad un procedimento disciplinare dall'esito incerto, a continuare ad applicare tariffe imposte, in aperto contrasto, ancora un volta, con la ratio legis”*³⁵.

³³ Cass. Civ., Sez. II, 14 settembre 2013, n. 3715. Sul punto si veda anche Cfr. AGCM, *Indagine Conoscitiva sul Settore degli Ordini Professionali (IC34)*, para. 244. Tale presa di posizione del CNM contrasta, inoltre, con quanto affermato dal Consiglio Nazionale del Notariato (CNN) nel corso dell'indagine conoscitiva, laddove il CNN riconosceva che *“la tariffa non è di per sé garanzia della qualità della prestazione; in particolare, la deroga alla tariffa minima non è necessariamente indice di prestazione scadente in quanto ciò, evidentemente, può verificarsi anche nel caso di prestazioni inadeguate, pur nel rispetto dei minimi tariffari. Ciò che conta davvero sono i controlli di qualità”* (para. 17).

³⁴ Come emerge dalle risultanze istruttorie, la delibera n. 4/12 *“conferma l'importanza dell'attività di rilevazione dei dati attinenti la quantità di lavoro svolto ed i relativi ricavi, per individuare criteri comportamentali medi e scostamenti macroscopici, nei confronti dei quali potrà essere attivato il potere-dovere di vigilanza”*, cfr. anche Doc. 1.

³⁵ Cass. Civ., Sez. II, sent. 3715/2013, citata. Il potere di vigilanza affidato dalla legge ai Consigli notarili distrettuali, secondo il Consiglio di Stato (sez. III, 4 maggio 2010, n. 139/2010) deve essere esercitato, oltre

69. Alla luce di quanto sopra riportato si può ritenere che la condotta del CNM miri, nella sostanza, a vanificare il recente intervento liberalizzatore ad opera del D.L. n. 1/12, nei confronti del quale la delibera n. 4 del 31 gennaio 2012 si pone come tentativo di aggirarne le disposizioni.

70. La delibera, in particolare, intervenendo con le modalità illustrate sulla possibilità per i notai di determinare liberamente il compenso applicabile alle proprie prestazioni professionali, costituisce un'intesa avente per oggetto la restrizione della concorrenza di prezzo fra i notai del distretto di Milano. Essa costituisce infatti l'espressione della volontà dei rappresentanti degli appartenenti ad una professione volta ad ottenere da questi ultimi che essi adottino un determinato comportamento nell'ambito della loro attività economica³⁶.

71. Sulla base di quanto illustrato, la natura anticompetitiva dell'intesa esaminata e la sua potenzialità ad incidere in modo sostanziale sulle politiche di prezzo dei notai del distretto di Milano rendono superflue ulteriori analisi in merito ad eventuali effetti sul mercato. Infatti, si ricorda che, secondo la consolidata giurisprudenza nazionale e comunitaria, è sufficiente che un'intesa abbia un oggetto anticoncorrenziale ai fini della sua qualificazione in termini di illiceità, a prescindere dal fatto che sia dimostrato che la stessa abbia materialmente prodotto effetti sul mercato³⁷.

72. Alla luce di quanto sopra, la delibera n. 4 del 31 gennaio 2012 costituisce un'intesa avente per oggetto una limitazione dell'autonomia dei notai nella determinazione dei compensi per l'esecuzione delle loro prestazioni professionali, in violazione dell'art. 2, comma 2, della legge n. 287/90.

e) La consistenza dell'intesa

73. Il CNM è, per legge, l'unica associazione rappresentativa dei notai appartenenti al distretto notarile di Milano; ad esso sono conferiti

che nel rispetto dei principi di rilevanza costituzionale, “secondo equità e ragionevolezza”. Tale potere “deve rispondere ad una logica di assoluto rigore che non sia basata su automatismi ma su controlli personali e motivati, in relazione a situazioni patologiche e distorte dell'attività professionale”. Secondo il Consiglio di Stato, inoltre, una richiesta di documentazione appare irragionevole là dove si basa “su considerazioni meramente presuntive, che prescindono da accertamenti concreti, da lagnanze dei clienti o da altri elementi oggettivi”. Il potere di vigilanza, quindi, così come previsto dalla legge notarile, si configura come “un'attività mirata ad un controllo non ‘a tappeto’ ed indiscriminato ma teso alla verifica di situazioni peculiari, con rispetto in ogni caso alla riservatezza del notaio”.

³⁶ Cfr. causa C-309/99, *Wouters*, cit..

³⁷ Così da ultimo, T.A.R. Lazio, del 29 marzo 2012, sent. n. 3029, *Spedizionieri*; Corte di Giustizia, causa C-209/07, *Competition Authority v. Beef Industry Development Society*, in Racc. 2008, p. I-8637 e causa C-8/08, *T-Mobile Netherlands et al.*, in Racc. 2009, p. I-4529.

significativi poteri, quali quello di vigilare sulla condotta dei notai e dei praticanti, emettere pareri su materie attinenti il notariato, nonché svolgere attività di indagine finalizzata ad assicurare il rispetto dei principi e delle norme di deontologia professionale. Sulla base di ciò, si ritiene che la delibera del CNM sia stata idonea ad influenzare la condotta dei notai nel distretto di Milano in relazione alla valutazione economica della prestazione dei servizi notarili.

74. In ogni caso, trattandosi di una fattispecie avente ad oggetto la fissazione orizzontale di prezzi, essa costituisce una violazione idonea a produrre effetti negativi sul mercato, a prescindere da ogni analisi sulla consistenza dell'intesa.

f) La gravità e la durata dell'intesa

75. L'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90 prevede che l'Autorità, nei casi di infrazioni gravi, disponga l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria fino al dieci per cento del fatturato realizzato da ciascuna impresa nell'ultimo esercizio, considerate la gravità e la durata dell'infrazione.

76. Secondo la prassi dell'Autorità e conformemente all'orientamento comunitario, la valutazione della gravità di un'infrazione contestata deve essere svolta tenendo conto di una pluralità di elementi, tra i quali la natura dei comportamenti contestati ed il contesto nel quale i comportamenti sono stati attuati.

77. Quanto alla natura dell'intesa in esame, si osserva come la stessa appaia grave, posto che essa ha ad oggetto una limitazione del comportamento economico di professionisti indipendenti, ostacolando l'utilizzo di una delle leve concorrenziali più importanti, come il prezzo dei servizi offerti.

78. È pertanto evidente la volontà del CNM di eludere le disposizioni di legge mediante l'utilizzo dei poteri disciplinari al fine di limitare la libertà esplicitamente riconosciuta ai singoli notai, sin dalla "riforma Bersani", in ordine alla determinazione del prezzo delle prestazioni³⁸.

79. Con riferimento alla durata dell'intesa, questa ha avuto inizio il 31 gennaio 2012, data dell'adozione della delibera n. 4/12 e risulta cessata il 9

³⁸ Si ricorda poi che "affinché un'infrazione delle norme antitrust si possa considerare intenzionale, non è necessario che l'impresa si conscia di trasgredire il divieto posto da tali norme; è sufficiente che essa non potesse ignorare che il suo comportamento aveva come scopo la restrizione della concorrenza" cfr. Corte di giustizia, 17 luglio 1997, causa C-219/95 P, *Ferriere Nord SpA v. Commissione* e Causa C-280/08P, *Deutsche Telekom v. Commissione*.

maggio 2013, data di comunicazione ai notai del distretto di Milano della delibera n. 15/13 tramite la quale il CNM ha espressamente revocato la delibera n. 4/12.

g) Quantificazione della sanzione

80. Una volta accertate la gravità e la durata dell'infrazione posta in essere dal CNM, ai fini dell'individuazione dei criteri di quantificazione della sanzione, occorre tenere presente la Comunicazione della Commissione "Orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'articolo 23, par. 2, lettera a), del regolamento CE n. 1/2003" (di seguito anche Comunicazione)³⁹.

81. Al fine di quantificare la sanzione, ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 689/1981, come richiamato dall'articolo 31 della legge n. 287/90, devono inoltre essere considerati la gravità della violazione, le condizioni economiche, il comportamento delle imprese coinvolte e le eventuali iniziative volte a eliminare o attenuare le conseguenze delle violazioni.

82. In considerazione degli Orientamenti contenuti nella citata Comunicazione della Commissione per il calcolo delle ammende, posto che l'intesa è stata realizzata da un Ordine professionale locale, per calcolare l'importo base della sanzione si è preso a riferimento il valore relativo ai contributi versati dai notai iscritti all'albo di Milano per l'anno 2011 (ultimo anno intero per il quale si dispone di un bilancio consuntivo approvato dal CNM). Pertanto, il fatturato rilevante corrisponde a *[omissis]* euro⁴⁰.

83. Ai fini della determinazione dell'importo base della sanzione, al valore sopra indicato deve essere applicata una percentuale individuata in funzione della gravità della violazione.

84. Nel caso di specie, nel richiamare le considerazioni già svolte in merito alla gravità della violazione, occorre tener conto del fatto che l'infrazione in esame, come in precedenza descritto, si connota come una violazione grave della disciplina antitrust, in quanto costituisce un'intesa volta a limitare la concorrenza di prezzo per le prestazioni notarili offerte dai professionisti attivi nel distretto di Milano.

85. Pertanto, la percentuale del valore sopra citato, in ragione della gravità della violazione, è fissata nella misura del 7% del fatturato rilevante.

86. Il valore così determinato, corrispondente a *[omissis]* euro, deve essere

³⁹ G.U.C.E. [2006] C 210/02.

⁴⁰ Cfr. Doc. 18.

moltiplicato, al fine del calcolo dell'importo base, per la durata dell'infrazione. Come sopra specificato, la durata dell'infrazione va collocata tra il 31 gennaio 2012, data di adozione della delibera n. 4/12, e il 9 maggio 2013, data di comunicazione ai notai del distretto di Milano della delibera n. 15/13, tramite la quale è stata espressamente revocata la delibera n. 4/12. Pertanto, coerentemente ai criteri previsti dalla Comunicazione della Commissione, al fine del calcolo della sanzione, verrà considerato un periodo corrispondente a un anno e sei mesi⁴¹.

87. L'importo della sanzione è quantificato, pertanto, nella misura di 99.403 euro.

88. Non si riscontrano circostanze aggravanti né circostanze attenuanti al fine dell'adeguamento dell'importo sopra indicato, come previsto negli orientamenti contenuti nella citata Comunicazione della Commissione.

89. Pertanto, in considerazione di quanto sopra illustrato, l'importo finale della sanzione applicata al CNL è individuato nella misura di 99.403 euro.

90. Tale importo si colloca al di sotto del limite edittale (10% del fatturato totale realizzato nell'ultimo esercizio dall'impresa parte del procedimento) previsto dall'articolo 15 legge n. 287/90.

Tutto ciò premesso e considerato;

DELIBERA

a) che il Consiglio Notarile di Milano ha posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, consistente nell'adozione della delibera n. 4 del 31 gennaio 2012, volta a limitare l'autonomia di prezzo dei notai del distretto notarile di Milano;

b) che il Consiglio Notarile di Milano si astenga in futuro dal porre in essere comportamenti analoghi a quelli oggetto dell'infrazione accertata;

c) che, in ragione di quanto indicato in motivazione, venga applicata al Consiglio Notarile di Milano la sanzione amministrativa pecuniaria nella misura di 99.403 € (novantanovemilaquattrocentotreeuro).

⁴¹ Cfr. Linee Guida della Commissione per il calcolo delle ammende [2006] C210/6, para. 24.

La sanzione amministrativa di cui alla precedente lettera c) deve essere pagata 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.

Ai sensi dell'articolo 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.

Ai sensi dell'articolo 26 della medesima legge, le imprese che si trovano in condizioni economiche disagiate possono richiedere il pagamento rateale della sanzione.

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'articolo 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'articolo 8 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

Roberto Chieppa

IL PRESIDENTE

Giovanni Pitruzzella