

## **I747 - CONSIGLIO NOTARILE DI LUCCA/CONTROLLI SULL'APPLICAZIONE DELLA TARIFFA**

*Provvedimento n. 24275*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 13 marzo 2013;

SENTITO il Relatore Dottor Salvatore Rebecchini;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la segnalazione, del 22 novembre 2010, di un notaio operante nel distretto notarile di Lucca, con la quale è stata denunciata l'adozione, da parte del Consiglio Notarile di Lucca, di quattro tariffari relativi ad alcune prestazioni notarili offerte nell'ambito del distretto di competenza nonché l'adozione di un sistema di monitoraggio e di *enforcement* a garanzia dell'applicazione uniforme dei prezzi previsti dai tariffari;

VISTA la propria delibera dell'8 febbraio 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 Lucca, volto ad accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90;

VISTO il proprio provvedimento n. 23938 del 3 ottobre 2012, con cui il termine di conclusione del procedimento è stato prorogato al 30 gennaio 2013;

VISTO il proprio provvedimento n. 24139 del 19 dicembre 2012, con cui il termine di conclusione del procedimento è stato prorogato al 15 marzo 2013;

VISTA la comunicazione delle risultanze istruttorie, trasmessa alle parti in data 24 dicembre 2012;

SENTITI, il 5 febbraio 2013, i rappresentanti del Consiglio notarile di Lucca in audizione finale dinanzi al Collegio;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

### **I. LE PARTI**

#### ***II denunciante***

1. Il segnalante è un notaio attivo nel distretto notarile di Lucca dal gennaio 2010, a seguito di trasferimento da un distretto notarile limitrofo.

#### ***II denunciato***

2. Il Consiglio Notarile di Lucca (di seguito, anche CNL) è l'organo rappresentativo del Collegio Notarile distrettuale di Lucca. Quest'ultimo è costituito da circa 35 notai aventi sede nel Distretto Notarile di Lucca. Il Consiglio viene eletto dai notai del Collegio notarile distrettuale fra i notai esercenti nel distretto e gli eletti restano in carica tre anni. Nel 2011 il CNL ha realizzato un fatturato complessivo pari a 259.923 euro.

### **II. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA**

3. In data 22 novembre 2010 è pervenuta la segnalazione di un notaio, operante nel distretto notarile di Lucca, con la quale si denunciava l'adozione, da parte del CNL, di quattro tariffari relativi ad alcune prestazioni notarili, offerte nell'ambito del distretto notarile di Lucca nonché l'adozione di ulteriori delibere volte ad introdurre un sistema di monitoraggio e di *enforcement* a garanzia dell'applicazione uniforme dei prezzi individuati nei tariffari.

4. In data 8 febbraio 2012, l'Autorità ha avviato il presente procedimento istruttorio, volto ad accertare se le condotte del CNL costituissero un'intesa ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

5. Nel corso del procedimento in esame, segnatamente in data 12 aprile 2012, i rappresentanti del CNL sono stati sentiti in audizione ed in tale occasione sono state richieste alla parte informazioni circa le caratteristiche e le finalità dei tariffari oggetto di contestazione, l'attività di controllo e verifica effettuata sugli atti redatti dal notaio segnalante e l'azione disciplinare avviata nei confronti di quest'ultimo.

6. Inoltre, con comunicazioni del 10 luglio 2012 e 25 ottobre 2012, sono state richieste al CNL ulteriori informazioni sui criteri e sulle modalità di applicazione dei tariffari oggetto del procedimento, sulle modalità di determinazione delle tariffe riportate nei citati tariffari, oltre che sul rapporto intercorrente tra queste ultime e le tariffe di cui all'abrogato D.M. 27 novembre 2001.

7. Al Consiglio Nazionale del Notariato (di seguito, anche CNN), con comunicazioni del 2 novembre 2011, del 4 aprile 2012 e del 29 maggio 2012, sono state richieste informazioni in merito all'attività del CNL con riferimento ai tariffari approvati e all'azione disciplinare dallo stesso avviata nei confronti del notaio segnalante.

8. In data 26 settembre 2012 è stato richiesto a 10 notai del distretto notarile di Lucca di fornire copia delle fatture e dei repertori relativi agli atti di compravendita immobiliare e di mutuo redatti in periodi scelti a campione (settembre 2009; gennaio 2010; settembre 2010; gennaio 2011; settembre 2011; gennaio 2012).

9. Il CNL ha presentato in data 30 gennaio 2013 una memoria difensiva e in data 14 gennaio 2013 ha effettuato l'accesso agli atti acquisiti al fascicolo relativo al caso in esame.

10. Il segnalante ha collaborato nello svolgimento dell'attività istruttoria mediante l'invio di numerose comunicazioni e la produzione di documentazione contenente, in particolare, i verbali dell'Assemblea del CNL e del Collegio distrettuale di Lucca, relativi all'attività di monitoraggio e all'applicazione delle tariffe professionali.

11. Il 5 febbraio 2013 si è svolta l'audizione finale dinanzi al Collegio e in tale data si è conclusa la fase di acquisizione degli elementi probatori.

### III. IL QUADRO NORMATIVO

#### *L'organizzazione della professione notarile*

12. Ai sensi della legge 16 febbraio 1913 n. 89 "Ordinamento del Notariato e degli Archivi Notarili" (di seguito anche legge notarile o L.N.), 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. Il notaio è attivo per lo più nel settore della circolazione dei beni immobili e negli aspetti più rilevanti dell'attività societaria. 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. 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.

13. Ai sensi dell'articolo 83 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 con funzioni di vigilanza e indirizzo del Collegio stesso, costituito da un numero variabile tra cinque e undici notai eletti dai notai residenti nel distretto. In particolare, il Consiglio notarile distrettuale, tra gli altri compiti, ha quello di vigilare sulla condotta dei notai e dei praticanti, anche promuovendo azioni disciplinari, 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.

14. In particolare, ai sensi dell'articolo 93 bis, comma 2, della legge notarile, il Consiglio 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 amministrazioni e gli uffici pubblici<sup>1</sup>.

15. 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.

16. Con riferimento alla materia disciplinare, il Consiglio distrettuale può deferire i notai alle Commissioni regionali di disciplina (di seguito, anche CO.RE.DI.)<sup>2</sup>, 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. Alla Commissione Regionale di Disciplina è attribuito il compito di giudicare e sanzionare il notaio in caso di illecito disciplinare. Il deferimento alla CO.RE.DI. è impugnabile di fronte al giudice amministrativo in quanto atto amministrativo mentre le decisioni disciplinari assunte dalle CO.RE.DI. sono impugnabili per vizi di legittimità dinanzi alla Corte di Appello e, successivamente, 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.

#### *Le tariffe notarili*

18. Con riferimento all'ormai abrogata disciplina relativa agli onorari notarili, l'articolo 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*

---

<sup>1</sup> [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 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 laddove si basi "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".]

<sup>2</sup> [Le Commissioni regionali di disciplina sono state introdotte dal decreto legislativo 1° agosto 2006 n. 249.]

*compensi spettanti ai notaï*", anch'esso abrogato, nella parte in cui quantifica le tariffe notarili, da ultimo, dall'articolo 9, commi 1 e 5, del Decreto legge n. 1/2012<sup>3</sup>.

19. In particolare, il citato D.M. prevedeva, all' articolo 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 notaï"<sup>4</sup>. Inoltre, il decreto stabiliva "onorari", cioè compensi gradualmente (determinati in base al valore dell'atto, secondo scaglioni predeterminati)<sup>5</sup> o fissi<sup>6</sup> che erano soggetti ad annotazione nel repertorio di ciascun notaio.

20. Il Decreto ministeriale prevedeva, altresì, all'articolo 30, la possibilità di "maggiorazione" del compenso, che poteva essere aumentato fino al triplo del valore previsto dalla tariffa notarile<sup>7</sup>.

21. La norma stabiliva, inoltre, che "nei limiti di cui sopra [...] ciascun consiglio notarile distrettuale potrà determinare criteri di massima per l'applicazione della norma di cui ai precedenti commi". Infine, l'articolo 147, lettera c), della legge notarile (non modificato sostanzialmente, rispetto alla versione previgente, dall'articolo 30 del Decreto Legislativo 1 agosto 2006 n. 249/2006)<sup>8</sup> prevedeva 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.

22. In parziale applicazione dei principi concorrenziali sanciti a livello comunitario e nazionale in materia di servizi professionali, l'articolo 2, commi 1, lettera a), e 3, del decreto-legge n. 223/06, convertito nella legge n. 248/2006, la cd. "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.

23. 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.

24. L'applicabilità della riforma Bersani anche ai notaï 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 notaï sarebbe stata ripristinata ad opera del Decreto Legislativo n. 249 del 2006, articolo 30, il quale, nel riformulare l'articolo 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"<sup>9</sup>. 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'articolo 147 L.N., determinando l'irrelevanza disciplinare della mera adozione da parte del notaio di comportamenti di prezzo indipendenti sul mercato<sup>10</sup>.

25. Peraltro si ricorda che in merito all'applicabilità del citato decreto-legge n. 223/2006 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 notaï* del 7 maggio 2009, reso ai sensi

<sup>3</sup> [L'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 1/2012 prevede espressamente l'abrogazione delle "tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico".]

<sup>4</sup> [La procedura di ratifica della tariffa notarile era prevista dalla legge 5 marzo 1973 n. 41, che disponeva che le tariffe "sono stabilite con deliberazione del Consiglio nazionale del notariato, approvata con decreto del Ministro per la grazia e giustizia".]

<sup>5</sup> [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.]

<sup>6</sup> [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".]

<sup>7</sup> [In particolare, secondo tale disposizione "per le prestazioni professionali in materia civile, commerciale, amministrativa e tributaria, [che] siano seguite o non da stipulazione di atto, spetta al notaio, ove sia occorso, oltre la normale indagine giuridica, esaminare titoli, pubblici registri, e documentazione particolarmente complessa, consultare dottrina e giurisprudenza, tenere conferenze e colloqui, redigere e presentare istanze e denunce, un compenso ragguagliato al valore della pratica. Detto compenso, in relazione all'opera svolta, non potrà eccedere complessivamente il triplo della misura prevista dagli articoli 3, 4, 6, 7, lettere a), b), c), d), e), f), g), 8, 9, primo comma, 19, terzo e quarto comma".]

<sup>8</sup> [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, e 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. 249/2006 hanno riformulato la disposizione come segue: "1. E 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".]

<sup>9</sup> [Cass. Civ., Sez. II, 14 febbraio 2013 n.3715.]

<sup>10</sup> [Cass. Civ., Sez. II, 14 febbraio 2013, n. 3715.]

dell'articolo 22 della legge n. 287/90<sup>11</sup> e con l'Indagine conoscitiva riguardante il settore degli ordini professionali (IC34) conclusa il 15 gennaio 2009<sup>12</sup>. 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"*<sup>13</sup>.

**26.** Il processo di liberalizzazione è proseguito con il decreto-legge n. 138/2011 che, all'articolo 3, comma 8, rubricato *"Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche"*, che 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 articolo 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"*.

**27.** Da ultimo, con riferimento alle professioni regolamentate, l'articolo 9, comma 1, del decreto-legge n. 1/2012, ha sancito specificamente l'eliminazione delle *"tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico"*, abrogando, al comma 5, le *"disposizioni vigenti che per la determinazione del compenso del professionista rinviano alle tariffe"*. Sulla base della disciplina vigente, contenuta nel comma 4, del citato articolo 9, *"il compenso per le prestazioni professionali è pattuito, nelle forme previste dall'ordinamento, al momento del conferimento dell'incarico professionale. Il professionista deve rendere noto al cliente il grado di complessità dell'incarico, fornendo tutte le informazioni utili circa gli oneri ipotizzabili dal momento del conferimento fino alla conclusione dell'incarico [...]. In ogni caso 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 [...]"*.

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

##### **Premessa**

**28.** Come si vedrà più dettagliatamente nel prosieguo, le risultanze istruttorie hanno confermato le contestazioni ipotizzate nell'atto di avvio del presente procedimento. Il CNL ha, infatti, adottato, con delibera del 24 giugno 2009, 4 tariffari relativi alle più frequenti prestazioni notarili, ossia quelle riferite agli atti di compravendita immobiliare e ai mutui, ed ha successivamente introdotto un sistema di monitoraggio e meccanismi sanzionatori, al fine di garantire un'effettiva ed uniforme applicazione delle tariffe all'interno del distretto di competenza.

##### **La delibera del Consiglio Notarile di Lucca di approvazione dei tariffari**

**29.** Come risulta dal verbale di riunione del 24 giugno 2009, il CNL ha approvato quattro tabelle, denominate *"prontuari"* : Tabella A *"Atti negoziali immobiliari di media difficoltà (con 1 articolo 30)"*, Tabella B *"Atti negoziali immobiliari con ridotto coefficiente di difficoltà (senza articolo 30)"*, Tabella C *"Mutui fondiari Onorario 50 di media difficoltà (con 1 articolo 30)"* e Tabella D *"Mutui fondiari Onorario 50 con ridotto coefficiente di difficoltà (senza articolo 30)"*<sup>14</sup>. Dal verbale citato risulta che la delibera di approvazione delle quattro tabelle *"avrà effetto dal 10 luglio 2009, anche se si raccomanda l'applicazione immediata di quanto in essa stabilito"*.

**30.** In particolare, la Tabella A *"Atti negoziali immobiliari di media difficoltà (con 1 articolo 30)"* e la Tabella B *"Atti negoziali immobiliari con ridotto coefficiente di difficoltà (senza articolo 30)"* (sottolineatura aggiunta) — il cui testo è riportato integralmente in Appendice — si riferiscono alle tariffe approvate dal CNL per atti negoziali immobiliari, quali compravendite, permuta, donazioni, divisioni. Ciascuna delle due Tabelle riporta 31 tariffe fisse, individuate sulla base del valore dell'atto oggetto della prestazione notarile, che variano da un minimo di 465 euro fino ad un massimo di 4.650.000 euro (Cfr. Appendice).

**31.** Più in dettaglio, la Tabella A è stata redatta inserendo una maggiorazione della tariffa notarile, di cui all'articolo 30 dell'abrogato D.M. 27 novembre 2001, mentre la Tabella B non contiene alcuna maggiorazione.

**32.** Per ciascun valore individuato, le due tabelle citate contengono due diverse tipologie di tariffe denominate, rispettivamente, *"Onorario 100"*, che indica il prezzo pieno e *"Onorario ridotto prezzo valore"*, che indica un prezzo

<sup>11</sup> [Il parere, reso all'Azienda territoriale per l'edilizia residenziale di Udine, è pubblicato in Boll. n. 22/2009.]

<sup>12</sup> [AGCM, Indagine Conoscitiva sul settore degli ordini professionali (IC34), in Boll. 9/2009.]

<sup>13</sup> [AGCM, Parere AS539 citato.]

<sup>14</sup> [Cfr. verbale della riunione del CNL del 24 giugno 2009, doc. n. 1.]

scontato relativo ad atti traslativi a titolo oneroso di immobili aventi uso abitativo stipulati tra privati, ai sensi dell'articolo 1, comma 497, della legge 23 dicembre 2005, n. 266<sup>15</sup>.

33. La Tabella C "Mutui fondiari Onorario 50 di media difficoltà (con 1 articolo 30)" e la Tabella D "Mutui fondiari Onorario 50 con ridotto coefficiente di difficoltà (senza articolo 30)" (sottolineatura aggiunta) — il cui testo è anch'esso riportato integralmente in Appendice — si riferiscono alle tariffe per i contratti di mutuo fondiario e contengono ciascuna 19 tariffe fisse individuate sulla base del valore dell'atto oggetto della prestazione notarile, variabili da un minimo di 93.000 euro fino ad un massimo di 4.650.000 euro.

34. In particolare la Tabella C è stata redatta inserendo una maggiorazione della tariffa notarile di cui all'articolo 30 dell'abrogato Decreto Ministeriale sopra citato mentre la Tabella D non contiene alcuna maggiorazione.

35. Per ciascuno dei 19 valori individuati, le due tabelle citate prevedono un tipo di tariffa definita "Onorario". A titolo esemplificativo, considerando la Tabella C, con riferimento all'atto di minore valore di 93.000 euro, l' "onorario" viene fissato in 900 euro; con riferimento all'atto di valore pari a 4.650.000 euro, l' "onorario" è fissato in 2.853 euro.

36. Sempre nel verbale della riunione del Consiglio Notarile di Lucca del 24 giugno 2009<sup>16</sup>, sono indicate nel dettaglio le modalità applicative delle Tabelle di cui si tratta, secondo cui:

☐ la Tabella A "si applica alle compravendite (ed atti assimilabili) di media difficoltà, cioè alla grande maggioranza degli atti; tiene conto delle prestazioni obbligatorie" (ad esempio, iscrizione a repertorio, rilascio di copie obbligatorie, etc.), "oltre che dell'onorario principale e di un onorario ex articolo 30";

☐ la Tabella B "si applica agli stessi atti di cui alla Tabella A, con ridotto coefficiente di difficoltà, cioè ad ipotesi residuali [...] esclusivamente agli atti che non presentino la necessità degli abituali controlli ed indagini"; in tal caso, quindi, non viene imposta ai notai l'applicazione della maggiorazione di cui all'articolo 30, ma "in sede di controllo da parte del consiglio il notaio avrà l'onere di dimostrare l'esistenza, nel caso concreto, delle circostanze che hanno giustificato l'applicazione della Tabella B e comunque, salvo casi eccezionali, non potrà mai scendere al di sotto degli importi ivi contemplati" (sottolineatura aggiunta)<sup>17</sup>;

☐ la Tabella C "si applica ai mutui fondiari di media difficoltà";

☐ la Tabella D "è applicabile esclusivamente ai mutui fondiari che non presentino la necessità degli abituali controlli ed indagini (ad esempio, quando il mutuo è stipulato in occasione della compravendita)";

☐ per gli atti in serie è applicabile la Tabella B, ma "non si può scendere al di sotto degli importi ivi previsti, dato che gli stessi comprendono solo prestazioni obbligatorie";

☐ "nessun trattamento di favore deve essere riservato agli atti di acquisto di immobili dal costruttore, a parte la possibile applicazione della Tabella B per gli atti in serie, trattandosi di tipologia di atti particolarmente soggetta a fenomeni di accaparramento; per tale motivo tali atti saranno soggetti a particolari controlli da parte del Consiglio e verranno anche controllate, con particolare attenzione, le fatture relative agli atti di acquisto dei terreni da parte dei costruttori".

37. Sempre secondo quanto risulta dal verbale in esame, i citati "prontuari" rispondono alla necessità di "fornire dei criteri per facilitare l'applicazione della tariffa notarile per le tipologie di atti maggiormente diffuse e che danno con maggior frequenza luogo a fenomeni di concorrenza sleale ed accaparramento" (sottolineatura aggiunta). Essi sono stati approvati in ragione del fatto che si considera "indice di attività svolta in modo non corretto, e cioè senza la diligenza minima richiesta al Notaio per l'esercizio delle sue funzioni, l' applicazione non sporadica e non giustificata di onorari inferiori a quelli determinati" nelle tabelle (sottolineatura aggiunta).

#### **L 'assemblea collegiale del 10 giugno 2009**

38. Il verbale del CNL sopra descritto fa riferimento a quanto emerso nella precedente adunanza collegiale del 10 giugno 2009, a cui avevano partecipato 29 notai del Collegio di Lucca su un totale complessivo, all'epoca, di circa 35 professionisti<sup>18</sup>.

39. Da tale verbale emerge che il Consiglio notarile, nel corso dell'adunanza citata, ha riferito di avere "elaborato criteri per facilitare l'applicazione della tariffa notarile, per ora relativamente agli atti di natura immobiliare e ai mutui, quali atti di maggiore frequenza" (sottolineatura aggiunta), precisando, altresì, che gli atti notarili citati presentano "difficoltà sempre crescenti: anche l'atto standard ha una difficoltà tale che il consiglio ha ritenuto sempre applicabile almeno un articolo 30, e ciò considerando la normale diligenza impiegata dal notaio e gli adempimenti telematici. Deve dunque considerarsi eccezionale la non applicabilità dell'articolo 30: le ipotesi che si sono ipotizzate rientrare in detta casistica sono, ad esempio, quelle in cui il notaio ha già stipulato il precedente atto di acquisto: analogamente per gli atti di mutuo che seguono un precedente atto di acquisto. In detti casi infatti, tutte le verifiche sono già state fatte" (sottolineatura aggiunta).

<sup>15</sup> [A titolo esemplificativo, si veda, quanto contenuto nella Tabella A relativa agli atti di "media difficoltà", con riferimento ad un atto di minore valore pari a 465 euro, l' "Onorario 100" è fissato in 433,55 euro mentre l' "Onorario ridotto prezzo valore" in 303,49 euro. Per un atto di valore più elevato, pari a 4.650.000 euro sempre nella Tabella A, l' "Onorario 100" è fissato in 4.476,95 euro e l' "Onorario ridotto prezzo valore" corrisponde a 3.133,87 euro.]

<sup>16</sup> [Cfr. doc. 1, citato.]

<sup>17</sup> [Simili osservazioni sono svolte anche con riferimento alla Tabella D relativa ad atti di difficoltà ridotta.]

<sup>18</sup> [Cfr. verbale dell'adunanza collegiale del 10 giugno 2009, doc. 1.]



40. Nello stesso verbale viene, altresì, riportato che il Consiglio notarile vorrebbe "sondare quanto il collegio condivida il lavoro fatto in materia di tariffa dal Consiglio; ci sono infatti difficoltà interpretative in ordine all'attuale vincolatività della tariffa a seguito della riforma Bersani da una parte e del codice deontologico dall'altra. E' importante verificare se c'è una larga maggioranza del collegio che ritiene vincolante la tariffa; e ancora verificare se la tariffa proposta è da modificare in qualche aspetto e ciò, in considerazione del fatto che l'adozione di detta tariffa quale minimo inderogabile impone e implica un potere di controllo da parte del consiglio notarile" (sottolineatura aggiunta).

41. Il documento in esame riporta, altresì, gli interventi dei notai presenti, tra questi quello di un notaio che "chiede se il consiglio procederà poi ad effettuare dei controlli, dichiarando che la tariffa ha un senso se ci sono i controlli", interrogandosi su "che succede" se "il singolo cui sono richieste le fatture non le produce". In risposta a tale interrogativo nel verbale si legge che il notaio in tale ipotesi "va alla CO.RE.DI." (intendendosi con ciò che il professionista viene deferito all'organo disciplinare notarile di primo grado).

42. Un altro notaio, nel corso della procedura di approvazione della proposta di introduzione dei tariffari, ha affermato che "nell'elaborazione del tariffario" sono stati "ridotti gli onorari, mentre lui li avrebbe aumentati" e che "tuttavia va bene, se questo è il costo da pagare per avere, a livello di distretto, un comportamento uniforme".

43. Un altro notaio, infine, ha chiesto che "per evitare situazioni di spionaggio le fatture vengano esibite tutti i mesi". Dal verbale emerge che alcuni dei professionisti intervenuti esprimono accordo sul punto e un notaio suggerisce "il controllo a sorteggio". Il notaio che ha proposto l'invio mensile di fatture al collegio evidenzia, inoltre, la sua contrarietà alla "discrezionalità del consiglio" nell'effettuare i controlli e richiede un "criterio più trasparente" al riguardo.

44. L'assemblea collegiale del 10 giugno 2009 si conclude con l'approvazione unanime della proposta di adozione dei tariffari (salvo l'assenza di due notai, allontanatisi al momento della votazione).

#### ***Il controllo sull'attività dei notai del distretto da parte del Consiglio Notarile di Lucca***

45. Il 21 luglio 2010 (ossia circa un anno dopo l'adozione dei tariffari di cui si tratta), il Consiglio notarile di Lucca, ha convocato in audizione il notaio segnalante, in quanto di nuova nomina nel distretto di competenza<sup>19</sup>. Nel corso della riunione, il Presidente del Collegio ha illustrato al notaio "l'andamento generale del distretto e le principali novità che si sono verificate", sottolineando "l'atteggiamento di maggiore attenzione che il Consiglio [...] ha assunto in materia tariffaria la quale peraltro non costituisce l'unico aspetto rilevante ai fini dell'attività di controllo e vigilanza [...] finalizzata, oltre che ad individuare eventuali condotte non lecite, anche a sensibilizzare ciascun singolo notaio in modo che ognuno si senta partecipe di un gruppo dal quale è anche controllato". Il Presidente ha, altresì, precisato che il Consiglio, in quanto "portatore di un rinnovato impulso verso l'osservanza delle regole", ha "avviato controlli nei confronti dei singoli notai con particolare attenzione al rispetto delle tariffe, richiedendo l'esibizione di copie di atti, repertori e documenti fiscali" (sottolineatura aggiunta)<sup>20</sup>.

46. Nel corso della riunione citata viene rappresentato al notaio che lo stesso Consiglio, su istanza del Collegio, ha approvato "nuove tariffe in materia immobiliare", ed invitato il notaio alla "loro stretta osservanza", facendogli "altresì presente la probabilità che, anche a breve, sia egli stesso sottoposto a controllo, anche relativamente alle scritture contabili", e sottolineando inoltre che "in sede di assemblea sia stato fatto un appello nominale relativamente alla condivisione della nuova tariffa e delle linee di condotta del consiglio". Viene, altresì, evidenziato che i controlli del Consiglio "non sono persecutori ma seri" e saranno estesi anche ad altri aspetti dell'attività, quali i rapporti con i notai cessati, i mediatori e i procacciatori di affari, etc..

47. In chiusura, il Presidente riferisce che "in momenti quali quelli che stiamo attualmente vivendo, anche dal punto di vista economico, bisogna capire che c'è, ancora più che nel passato, l'esigenza che ci sia da parte di tutti una maggiore osservanza delle regole e ciò per la stessa sopravvivenza del notariato. Ad esempio che vengano praticati prezzi inferiori a quelli tariffari che crea disorientamento nella clientela, il formarsi di fenomeni di accaparramento, e quindi la lesione del decoro e del prestigio dell'intera categoria".

48. Infine, viene consegnata al notaio la delibera consiliare di approvazione dei nuovi prontuari; su "specifica richiesta del Presidente, il notaio [...] dichiara di accettare la delibera consiliare in materia tariffaria, di obbligarsi a rispettarle e a subire le conseguenze in caso di mancata osservanza" (sottolineatura aggiunta).

49. Successivamente a tale convocazione, con delibera del 27 ottobre 2010, il Consiglio notarile ha deciso "nell'ambito dei controlli tariffari" di "richiedere al notaio segnalante l'esibizione di copie di tutti gli atti dal lui riveduti e/o autenticati con relative fatture e dati contabili"<sup>21</sup> e, pertanto, con lettera del 10 novembre 2010, sulla base della "delibera consiliare in materia tariffaria del 24 giugno 2009", ha richiesto al notaio citato di fornire copia degli atti ricevuti e autenticati dalla data di avvio dell'attività professionale nel distretto di Lucca (giugno 2010) sino al 31 ottobre 2010, e di allegare, altresì, copia delle relative fatture, della documentazione contabile e degli estratti repertoriali.

<sup>19</sup> [Cfr. verbale del Consiglio notarile del 21 luglio 2010, doc. 1.]

<sup>20</sup> [Ibidem.]

<sup>21</sup> [Cfr. verbale dell'assemblea del Consiglio notarile del 27 ottobre 2010, doc. 1.]

50. A fronte di tale richiesta il notaio destinatario del controllo ha rifiutato di produrre la documentazione citata<sup>22</sup>.
51. Nuovamente, con comunicazione del 14 marzo 2011, il CNL, *"nell'esercizio dei suoi poteri di vigilanza"* e a fronte della *"segnalazione di un collega"*, ha richiesto copia autentica di un atto di compravendita stipulato sempre dal notaio segnalante nel dicembre 2010 e copia della relativa fattura per la prestazione notarile<sup>23</sup>.
52. Con lettera del 29 giugno 2011, il CNL ha convocato il notaio segnalante ad un'audizione, prevista per il giorno 6 luglio 2011 *"ritenendo sussistenti indici di violazione dei principi di deontologia professionale che possono comportare la fattispecie prevista dall'articolo 147, comma 1, lettera b), della legge notarile per mancato ossequio alle richieste di esibizione dei documenti"*<sup>24</sup>.
53. Nel corso di tale audizione e di una successiva, tenutasi il 9 novembre 2011, il CNL ha ribadito la propria istanza di esibizione della documentazione in precedenza richiesta evidenziando, tra l'altro, che l'articolo 147, lettera c), della legge notarile prevede la sanzionabilità del comportamento di un notaio *"che fa illecita concorrenza con riduzione di onorari, diritti e compensi"*. A tutte le richieste di produzione di documenti, il notaio segnalante ha continuato ad opporre il proprio rifiuto<sup>25</sup>.

#### **La segnalazione al Ministero di Giustizia e alla Procura della Repubblica di Lucca**

54. La segnalazione inviata all'Autorità il 22 novembre 2010 è stata trasmessa dal notaio segnalante anche al Ministero di Giustizia che, con comunicazione del 27 dicembre 2010, ha trasmesso la segnalazione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Lucca e ha contestualmente invitato il CNL *"all'osservanza delle norme legislative e regolamentari e degli obblighi imposti dalla legge, con particolare riferimento alla esatta osservanza delle disposizioni di legge in materia di controlli sull'applicazione della tariffa"*<sup>26</sup>.
55. Nell'agosto 2011 e successivamente nell'ottobre 2011, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Lucca ha richiesto informazioni al Consiglio Nazionale del Notariato in merito all'esposto sopra citato. Il CNN, in risposta alle richieste di chiarimenti citate, ha chiarito, in data 16 novembre 2011, che *"la competenza a stabilire la tariffa degli onorari, dei diritti accessori e delle indennità ed i criteri per il rimborso delle spese spettanti ai notai è attribuita al Consiglio Nazionale del Notariato, che la esercita con apposita deliberazione da approvarsi con Decreto del Ministro della Giustizia, ai sensi della legge 5 marzo 1973, n. 71"*<sup>27</sup>. Secondo il CNN, i Consigli distrettuali, con riferimento alla tariffa professionale, possono esclusivamente determinare i *"criteri applicativi"* per la maggiorazione della tariffa stessa prevista dall'articolo 30 del DM 27 novembre 2001 e, pertanto, le loro delibere *"non possono che essere interpretate in detti limiti, indipendentemente dalle locuzioni utilizzate"*.

#### **L'attività di advocacy svolta dall'Autorità**

56. A fronte della delibera con cui sono stati adottati i quattro *"prontuari"* dal CNL e del monitoraggio successivamente effettuato nei confronti del notaio segnalante, l'Autorità, in data 14 aprile 2011, ha inviato una comunicazione al CNL e, per conoscenza al CNN, nella quale ha sottolineato come l'adozione dei tariffari, unitamente alle attività di controllo del rispetto delle tariffe ivi indicate, possa *"costituire un'intesa restrittiva della concorrenza avente ad oggetto la determinazione dei prezzi richiesti dai notai del distretto per l'erogazione delle diverse prestazioni professionali [...] in violazione dei principi antitrust nei servizi professionali, illustrati in dettaglio nell'indagine conoscitiva IC34/2009"*. In tale comunicazione, si auspicava la modifica della delibera contestata.
57. Il Consiglio nazionale di Lucca non ha dato alcun riscontro alla comunicazione dell'Autorità mentre il CNN, con lettera del 26 ottobre 2011, ha informato l'Autorità di aver avviato un approfondimento della questione dell'applicabilità delle tariffe professionali notarili e chiarito nuovamente che *"la competenza a stabilire la tariffa degli onorari, dei diritti accessori e delle indennità ed i criteri per il rimborso delle spese spettanti ai notai è attribuita al Consiglio Nazionale del Notariato, che la esercita con apposita deliberazione da approvarsi con Decreto del Ministro della Giustizia"*; i Consigli distrettuali, del canto loro, non possono che limitarsi a *"determinare i criteri applicativi di cui all'articolo 30 Tariffa Notarile"*<sup>28</sup>.
58. Successivamente, il CNN, in risposta ad alcune richieste di informazioni circa eventuali iniziative assunte nei confronti del CNL, con comunicazione del 26 giugno 2012<sup>29</sup> ha chiarito quanto segue:
- di svolgere attività di vigilanza sui Consigli notarili distrettuali, ai sensi dell'articolo 93bis della legge notarile;

---

<sup>22</sup> [Cfr. *"Riscontro nota provvedimento"* del notaio segnalante, doc. 1.]

<sup>23</sup> [Cfr. lettera del CNL del 14 marzo 2011, doc. 4.]

<sup>24</sup> [Cfr. doc. 11.]

<sup>25</sup> [Cfr. verbale audizione del 9 novembre 2011, doc. 18 e verbale audizione del 6 luglio 2011, doc. 19.]

<sup>26</sup> [Cfr. lettera del Ministero della Giustizia del 27 dicembre 2010, doc. 8.]

<sup>27</sup> [Cfr. lettera del CNN del 16 novembre 2011, doc. 19.]

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

<sup>29</sup> [Cfr. doc. 31.]

- la vigilanza nei confronti dei Consigli notarili distrettuali *"si limita ad un controllo formale sull'applicazione dei principi di deontologia ad opera degli organi locali e non può concretizzarsi in un'attività sostitutiva o correttiva dei poteri loro affidati dalla legge"*;
- i Consigli notarili distrettuali operano in regime di piena autonomia e le decisioni da loro assunte in ambito disciplinare non possono essere sindacate nel merito dal CNN stesso;
- gli organismi competenti a decidere in merito agli illeciti disciplinari solo le CO.RE.DI, le cui decisioni sono sindacabili dalle Corti di Appello e, in ultima istanza, dalla Corte di Cassazione.

#### ***L'azione disciplinare di fronte alla CO.RE.DI. Toscana***

59. In data 27 gennaio 2012, successivamente, dunque, alla lettera di monito dell'Autorità, il CNL ha trasmesso alla CO.RE.DI. Toscana la richiesta di apertura di un procedimento disciplinare a carico del notaio segnalante, ai sensi dell'articolo 147, lettera b), della legge notarile<sup>30</sup>. In particolare, oggetto di contestazione era la violazione *"in modo non occasionale"* degli artt. 21, primo comma e 22, lettere a) e b), dei principi di deontologia professionale dei notai<sup>31</sup>, in quanto il notaio non aveva prodotto al CNL i documenti richiesti nelle date 10 novembre 2010, 14 marzo 2011, 18 maggio 2011, nonché reiteratamente, nelle successive audizioni. Per tale violazione il CNL ha richiesto l'irrogazione di una sanzione consistente in 3 mesi di sospensione.

60. La CO.RE.DI. Toscana, il 6 febbraio 2012, ha comunicato al notaio segnalante l'avvio del procedimento disciplinare per violazione dell' articolo 21, comma 1, e dell'articolo 22, lettere a) e b), del codice deontologico notarile<sup>32</sup>.

#### ***La revoca delle delibere da parte del CNL e l'assoluzione da parte della CO.RE.DI.***

61. Il CNL con delibera del 4 aprile 2012, ha revocato la precedente delibera del 24 giugno 2009, con cui erano stati approvati i quattro *"prontuari"* in questione, in considerazione dell'entrata in vigore dell'articolo 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012 n. 1, che ha abolito tutte *"le tariffe professionali delle professioni regolamentate del sistema ordinistico"*<sup>33</sup>. Il CNL ha successivamente provveduto, in data 20 aprile 2012, ad inviare ai notai del distretto delle *e-mail* per comunicare l'avvenuta revoca dei prontuari citati<sup>34</sup>.

62. Con decisione del 15 maggio 2012, la CO.RE.DI. Toscana, preso atto della revoca da parte del CNL della *"delibera che presupponeva la richiesta documentale e tutte quelle conseguenti"* (quella, cioè, del 24 giugno 2009), ritenendo che ciò la esimesse da ulteriori indagini sulla legittimità delle deliberazioni assunte ovvero sulla legittimità del diniego opposto dal notaio segnalante, ha assolto lo stesso da ogni addebito, sul presupposto che fosse *"radicalmente venuto a mancare il presupposto su cui era basato il procedimento disciplinare"*<sup>35</sup>.

#### ***Le argomentazioni del CNL***

63. Il CNL, nel corso dell'audizione del 12 aprile 2012<sup>36</sup>, nelle risposte alle richieste di informazioni, nella memoria difensiva del 30 gennaio 2013 e nell'ambito dell'audizione finale tenutasi dinanzi al Collegio del 5 febbraio 2013<sup>37</sup>, ha sostenuto, in sintesi, quanto segue.

64. In primo luogo, i tariffari contenuti nei quattro prontuari oggetto del procedimento sarebbero stati volti a garantire la qualità delle prestazioni notarili, che peraltro sono obbligatorie; a tal riguardo, il CNL rileva che l'applicazione di tariffe inferiori a determinate soglie indica la mancanza di diligenza del notaio nello svolgimento dei propri compiti. I quattro prontuari costituirebbero lo *"sviluppo della tariffa"* di cui al D.M. 27 novembre 2001, *"tenendo conto in maniera per così dire forfettizzata di tutti gli atti necessari alla redazione di una parcella per un atto medio, ed*

<sup>30</sup> [Cfr. lettera del CNL del 27 gennaio 2012, doc. 21.]

<sup>31</sup> [Ai sensi dell'art. 21, comma 1, del Codice Deontologico notarile, *"il notaio a tenuto a prestare al Consiglio Notarile la più ampia collaborazione al fine di consentirgli di esercitare nel modo più efficace il potere-dovere di vigilanza e di controllo e le altre funzioni ad esso demandate dalla legge, ai fini della garanzia della qualità della prestazione e della tutela del prestigio e del decoro della categoria"*. Ai sensi dell'art. 22, del cod. deont. Cit., *"salvi i casi in cui siano previsti altri specifici comportamenti, il notaio è tenuto a) a comunicare al Consiglio Notarile Distrettuale ovvero direttamente al Consiglio Nazionale del Notariato i dati e le informazioni in genere che gli siano richiesti da tali organi, anche con carattere di periodicità, riguardanti la propria attività professionale, le modalità di svolgimento della stessa e l'osservanza delle normative in materia di adempimenti, sia nella sua generalità per specifici periodi, sia per settori, luoghi o altre modalità determinate; b) nelle stesse condizioni di cui al punto a), ad esibire o trasmettere copia o estratti del repertorio, di atti, registri, libri e documenti, anche di natura fiscale, a fornire relazioni scritte e/o rispondere a questionari riguardanti le modalità di svolgimento dell'attività professionale"*.]

<sup>32</sup> [Cfr. lettera della CO.RE.DI del 6 febbraio 2012 in doc. 21.]

<sup>33</sup> [Come risulta dal verbale dell'audizione dei rappresentanti del CNL del 12 aprile 2012, doc.24.]

<sup>34</sup> [Cfr. doc. 52.]

<sup>35</sup> [Cfr. delibera della CO.RE.DI., doc.27 e memoria difensiva del 31 gennaio 2013, in cui è chiarito che a fronte della revoca da parte del CNL *"della delibera concernente i prontuari il procedimento disciplinare non è stato coltivato."*]

<sup>36</sup> [Cfr. verbale di audizione con i rappresentanti del CNL, in doc.24.]

<sup>37</sup> [Cfr. verbale dell'audizione finale dei rappresentanti del CNL dinanzi al Collegio del 5 febbraio 2013.]



aggiungendo una maggiorazione ex articolo 30 D.M.<sup>38</sup>; pertanto, essi non differirebbero, in alcun punto, da quanto previsto nel decreto stesso<sup>39</sup>.

65. Il CNL ha comunicato, inoltre, che non sarebbe stato previsto un coefficiente di difficoltà particolarmente elevato; infatti, sarebbe stata disposta l'applicazione di una sola maggiorazione per gli atti di media difficoltà, laddove l'articolo 30 della tariffa notarile prevedeva una maggiorazione fino al triplo della misura tariffaria prevista. Il CNL si sarebbe, infatti, limitato, ai sensi dell'articolo 30, ultimo comma del DM citato, a stabilire "*criteri di massima per l'applicazione della maggiorazione fissandola nella misura minima prevista e prevedendo addirittura in casi particolari la non applicazione della maggiorazione*".

66. Il CNL ha sostenuto, inoltre, che per quanto riguarda il notaio segnalante, il procedimento disciplinare non sarebbe legato al mancato rispetto delle tariffe, ma alla mancata esibizione della documentazione richiesta, in violazione dell'obbligo di collaborazione previsto dalle norme deontologiche notarili. Ciò sarebbe comprovato dal fatto che, nonostante molti notai non abbiano osservato i prontuari, solo il segnalante è stato deferito alla CO.RE.DI. Peraltro, a dimostrazione della volontà di riconciliazione con il notaio segnalante, il CNL si sarebbe astenuto dall'intervenire nel procedimento presso la CO.RE.DI.

67. Inoltre, il CNL sostiene di avere ritenuto, al momento dell'avvio del procedimento disciplinare, anche sulla base della giurisprudenza di alcune Corti, che la tariffa notarile fosse ancora in vigore. Il Legislatore avrebbe dato in proposito segnali discordanti, per cui la questione della non vincolatività della tariffa notarile sarebbe rimasta aperta, a tutto concedere, almeno fino all'approvazione del decreto-legge n. 1/2012. Tale interpretazione sarebbe supportata dalla modifica dell'articolo 147 della legge notarile, operata dal Decreto Legislativo 1 agosto 2006, n. 249, successivo alla riforma Bersani, che, a detta della parte, escluderebbe l'applicabilità della riforma ai notai prevedendo, quale illecito disciplinare, la sistematica riduzione da parte del notaio di onorari, diritti e compensi.

68. La parte, inoltre, rifacendosi a consolidato orientamento del Consiglio di Stato in tema di responsabilità della pubblica amministrazione, esclude la possibilità di configurare nel caso di specie "*la colpa*", in considerazione del quadro normativo incerto in cui si inserirebbero le condotte contestate<sup>40</sup>.

69. In conclusione, tutti gli argomenti citati contribuirebbero, a detta del CNL, a negare la gravità dell'asserita violazione dell'articolo 2 della l. 287/90.

## V. VALUTAZIONI

### *Il mercato rilevante*

70. 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<sup>41</sup>.

71. Ciò premesso, deve osservarsi che la delibera concernente i quattro "prontuari" oggetto del presente procedimento è stata adottata dal CNL nella seduta del 24 giugno 2009 il cui contenuto è stato, peraltro, precedentemente approvato dal Collegio notarile nella seduta del 10 giugno 2009, a cui hanno partecipato la quasi totalità dei notai aventi sede presso il distretto notarile di Lucca.

72. La delibera in esame riguarda le tariffe relative ad alcune tipologie di servizi erogati dai notai del distretto e, segnatamente, agli atti di compravendita immobiliare e alla stipulazione di mutui ipotecari che, per ammissione dello stesso CNL, costituiscono "*le tipologie di atti maggiormente diffuse*" e più importanti in termini di valore economico<sup>42</sup>.

73. Poiché i notai appartenenti al distretto di Lucca sono prevalentemente attivi nell'ambito territoriale in cui è loro consentito esercitare la professione dalla normativa in vigore<sup>43</sup>, è ragionevole ritenere che il mercato del

---

<sup>38</sup> [Cfr. doc.24.]

<sup>39</sup> [Infatti, secondo il CNL, i quattro prontuari sarebbero stati elaborati tenendo conto, in particolare, dell'art. 3 (onorari gradualità), dell'art. 17 (onorari per le copie), dell'art. 18 (onorario per trasmissioni telematiche), dell'art. 19 (diritti per la redazione di note di trascrizione, per la redazione di domande e note per vulture catastali, compenso per la relazione sugli stati catastali e ipotecari), dell'art. 24 (diritto per l'iscrizione a repertorio), dell'art. 25 (diritti per scritturati), dell'art. 26 (rimborso spese generali di studio), dell'art. 27 (diritti per presentazione di note e di domande agli Uffici dei Registri Immobiliari), dell'art. 28 (diritti per accessi fuori studio) del citato D.M. Cfr. doc 24.]

<sup>40</sup> [Cfr. verbale dell'audizione finale dinanzi al Collegio del 5 febbraio 2013.]

<sup>41</sup> [Cfr. Consiglio di Stato sentenza del 1° marzo 2012 n. 1192, Mercato dello zolfo grezzo in cui si afferma che "nella materia delle intese la problematica dell'individuazione del mercato rileva in un momento successivo dal punto di vista logico, quello dell'inquadramento dell'accertata intesa nel suo contesto economico giuridico, in modo che l'individuazione del mercato non appartiene più alla fase dei presupposti dell'illecito, ma è funzionale alla decifrazione del suo grado di offensività"; cfr. altresì sentenza del 24 settembre 2012, n. 5067, Acea - Suez Environment/Publiacqua e da ultimo anche le sentenze del Tar del Lazio del 17 novembre 2011, nn. 8947 e a., Vendita al dettaglio di prodotti cosmetici; e del 29 marzo 2012, nn. 3031 e a., Logistica internazionale.]

<sup>42</sup> [Cfr. doc.1.]

<sup>43</sup> [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.]

prodotto, costituito dai servizi notarili riguardati dai tariffari in esame, nel caso di specie, abbia una dimensione geografica coincidente con il territorio del distretto notarile di Lucca. 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).

#### **L'intesa**

**74.** Conformemente alla giurisprudenza comunitaria e nazionale sulla natura di impresa dei professionisti, 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*. Tale orientamento è stato di recente confermato dalla Corte di Cassazione, secondo la quale *"l'attività del notaio si inquadra a pieno titolo nel genus del lavoro autonomo e, precisamente, nell'esercizio delle professioni intellettuali"*<sup>44</sup>.

**75.** A questo riguardo, giova ricordare che per consolidata giurisprudenza comunitaria le prestazioni notarili non si sottraggono all'applicazione del diritto della concorrenza: irrilevante è, a tal proposito, il fatto che i notai agiscano perseguendo un obiettivo di interesse generale, giacché, come recentemente sottolineato dalla Corte di Giustizia<sup>45</sup>, tale caratteristica non è unicamente prerogativa della professione notarile, ma è propria di numerose attività svolte nell'ambito di diverse professioni regolamentate<sup>46</sup>. Si rileva inoltre 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.

**76.** Ne consegue che i notai esercitano un'attività economica in condizioni di concorrenza e, pertanto, possono essere qualificati come imprese.

**77.** 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'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90.

**78.** La delibera mediante la quale il CNL ha adottato i quattro prontuari in questione e la successiva attività di monitoraggio e verifica del rispetto delle tariffe, anche mediante attività sanzionatoria, in quanto atti adottati da un organo di un ente rappresentativo di imprese attive nella fornitura di prestazioni professionali notarili, costituiscono deliberazioni di un'associazione di imprese e sono, pertanto, qualificabili come un'unica intesa ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90.

**79.** I tariffari, adottati con la delibera del CNL del 24 giugno 2009, denominati Tabella A *"Atti negoziali immobiliari di media difficoltà (con 1 articolo 30)"*, Tabella B *"Atti negoziali immobiliari con ridotto coefficiente di difficoltà (senza articolo 30)"*, Tabella C *"Mutui fondiari Onorario 50 di media difficoltà (con 1 articolo 30)"* e Tabella D *"Mutui fondiari Onorario 50 con ridotto coefficiente di difficoltà (senza articolo 30)"*, sono stati introdotti dal CNL per perseguire l'applicazione uniforme, da parte dei notai operanti nel distretto di Lucca, dei prezzi relativi agli atti di compravendita immobiliare e di mutuo fondiario, ossia degli atti notarili di maggiore diffusione. In tal senso lo stesso CNL, come emerge dai verbali di diverse riunioni, ha espressamente affermato che *"i prontuari"* sono volti a *"fornire dei criteri per facilitare l'applicazione della tariffa notarile per le tipologie di atti maggiormente diffuse e che danno con maggior frequenza luogo a fenomeni di concorrenza sleale ed accaparramento"*.

**80.** Come descritto nelle risultanze istruttorie, il CNL è, inoltre, intervenuto per ridurre ulteriormente la discrezionalità dei professionisti citati nell'individuare la tariffa da applicare. Il CNL ha, infatti, invitato i notai a considerare come eccezionale la non applicabilità della maggiorazione tariffaria e, dunque, come residuali le ipotesi in cui si applicano le tabelle relative agli atti di difficoltà ridotta, sottolineando che *"in ogni caso in sede di controllo da parte del Consiglio il notaio avrà l'onere di dimostrare l'esistenza, nel caso concreto, delle circostanze che hanno*

---

<sup>44</sup> [Cfr. Cass. Civ. Sez. II, Sent. n. 3715 del 14 febbraio 2013 e le sentenze ivi richiamate (Cass., Sez. 2<sup>a</sup>, 10 novembre 1998, n. 11284; Cass., Sez. 2<sup>a</sup>, 11 maggio 2012, n. 7404; Cass., Sez. 3<sup>a</sup>, 28 settembre 2012, n. 16549).]

<sup>45</sup> [Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Grande Sezione, del 24 maggio 2011 nella causa C47/08 Commissione c. Belgio e altri. In questo caso, la Corte ha escluso l'applicabilità *tout court* della deroga di cui all'art. 45, comma I 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"*. La posizione della Commissione Europea in merito alla soggezione dei notai alle norme sulla concorrenza risulta ribadita anche nella Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali del 9 febbraio 2004, laddove vengono invitati gli Stati Membri ad avviare un'attività di *advocacy* presso gli ordini professionali più importanti, tra cui i notai.]

<sup>46</sup> [Anche la Corte di Cassazione ha di recente affermato 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'"*. Cfr. Cass. Civ. Sez. II, Sent. n. 3715, citata.]

*giustificato l'applicazione della Tabella B e comunque, salvo casi eccezionali, non potrà mai scendere al di sotto degli importi ivi contemplati* <sup>47</sup>.

**81.** Le risultanze istruttorie hanno, altresì, evidenziato con chiarezza che il CNL è intervenuto per garantire che tutti i notai del distretto, compresi i notai nuovi entranti, si uniformassero ai tariffari. In generale, infatti, nell'ambito di diverse riunioni del Consiglio notarile è stata più volte evidenziata la necessità e l'importanza di controlli sul rispetto dei tariffari da parte dei professionisti del distretto<sup>48</sup>. Con specifico riferimento, poi, al rispetto dei prontuari imposto anche ai nuovi notai del distretto, risulta emblematica l'insistente azione di controllo effettuata dal CNL nei confronti del notaio segnalante, posta in essere mediante continue richieste di esibizione di documenti per verificare il prezzo applicato per i servizi professionali svolti <sup>49</sup>.

**82.** La documentazione agli atti dimostra, inoltre, che la condotta posta in essere dal CNL è consistita anche nella previsione e nell'attuazione di un sistema sanzionatorio in caso di mancata osservanza dei tariffari da parte dei notai. Il CNL, infatti, non solo ha provveduto ad informare i notai della possibilità di essere deferiti alla CO.RE.DI in caso di inosservanza dei prontuari, ma ha effettivamente provveduto in tal senso. In particolare, il notaio segnalante, che si era rifiutato di esibire al CNL i documenti richiesti, è stato deferito alla CO.RE.DI. Toscana ed assoggetto al procedimento disciplinare.

**83.** Le risultanze istruttorie dimostrano, dunque, non solo l'adozione da parte del CNL dei tariffari citati e delle determinazioni volte a coordinare, attraverso i quattro prontuari descritti, le scelte di prezzo degli associati con riferimento alle prestazioni notarili più importanti e frequenti, ma anche di una pervasiva e costante attività di monitoraggio preventiva e successiva, finalizzata ad assicurare la piena attuazione dei tariffari in questione. Tale ultima attività si è realizzata attraverso le diverse misure adottate dal Consiglio stesso, in precedenza illustrate, consistenti nell'avvertimento per nuovi notai dell'obbligatorietà dei tariffari, nel controllo dell'attività degli associati, nella minaccia della sanzione e, infine, nella sanzione vera e propria, consistente nell'avvio del procedimento disciplinare in caso di comportamenti devianti dei professionisti iscritti.

**84.** Si tratta di un insieme di condotte, adottate dal CNL nel perseguimento di un unico disegno anticoncorrenziale, che costituiscono un'unica intesa, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90. Le condotte citate sono state poste in essere dal CNL a partire dal 24 giugno 2009, data di adozione della delibera, fino al 20 aprile 2012, data in cui lo stesso CNL ha informato i notai del distretto dell'avvenuta revoca della delibera sui tariffari.

#### ***La restrittività dell'intesa***

**85.** L'intesa in esame, consistente nella delibera del CNL di approvazione dei quattro tariffari descritti, nell'attività di monitoraggio e verifica e nell'adozione di meccanismi sanzionatori, in quanto idonea ad uniformare le condotte di prezzo dei notai operanti nel distretto di Lucca, ha un oggetto restrittivo della concorrenza in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

**86.** Diversamente da quanto sostenuto dalla parte, le condotte restrittive sopra descritte, non possono essere giustificate dall'asserita necessità di garantire la qualità delle prestazioni notarili. Secondo il diritto *antitrust*, infatti, restrizioni nel settore dei servizi professionali possono essere giustificate soltanto laddove impongano limitazioni proporzionate agli interessi pubblici connessi con l'esercizio di una determinata professione<sup>50</sup>. In ogni caso, tali limitazioni di derivazione sia normativa che pattizia devono essere effettivamente funzionali e indispensabili per la tutela di interessi pubblici. In tal senso, la Commissione europea, nella Relazione del 2004, ha affermato che la verifica della necessità e della proporzionalità delle limitazioni della concorrenza tra professionisti impone che le restrizioni siano *"oggettivamente necessarie per raggiungere un obiettivo di interesse generale chiaramente articolato e legittimo e devono costituire il meccanismo meno restrittivo della concorrenza atto a raggiungere tale obiettivo"*<sup>51</sup>. Sul punto, l'Autorità ha più volte affermato, in linea con la posizione degli organi comunitari e con i principi sottesi al descritto processo di liberalizzazione del settore delle professioni, che la promozione della qualità delle prestazioni dovrebbe

<sup>47</sup> [Cfr. doc. 1, riunione del 24 giugno 2009.]

<sup>48</sup> [In tal senso si veda, ad esempio, quanto emerso nell'ambito dell'assemblea del 24 giugno 2009, in cui il CNL ha tenuto ad avvertire i notai sul fatto che gli atti oggetto dei tariffari "saranno soggetti a particolari controlli da parte del Consiglio".]

<sup>49</sup> [In particolare rileva quanto affermato dallo stesso Presidente del CNL che ha evidenziato che *"in momenti quali quelli che stiamo attualmente vivendo, anche dal punto di vista economico, bisogna capire che c'è, ancora più che nel passato, l'esigenza che ci sia da parte di tutti una maggiore osservanza delle regole e ciò per la stessa sopravvivenza del notariato. Ad esempio che vengano praticati prezzi inferiori a quelli tariffari che crea disorientamento nella clientela, informarsi di fenomeni di accaparramento, e quindi la lesione del decoro e del prestigio dell'intera categoria". Lo stesso Presidente ha invitato il notaio segnalante a dichiarare di "accettare la delibera consigliare in materia tariffaria, di obbligarci a rispettarle e a subire le conseguenze in caso di mancata osservanza". doc.1, riunione del 21 luglio 2010.]*

<sup>50</sup> [Peralto, anche le asimmetrie informative tra professionisti e fruitori dei servizi professionali, talvolta significative, possono giustificare la regolamentazione della professione — prevedendo, ad esempio, la presenza di un ordine professionale che controlla la liceità e la qualità delle prestazioni degli associati - senza tuttavia incidere negativamente sulla possibilità di confronti concorrenziali tra professionisti.]

<sup>51</sup> [Cfr. Comunicazione della Commissione Europea recante "Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali", del febbraio 2004, secondo la quale, inoltre, *"i prezzi fissi non possono impedire a professionisti senza scrupoli di offrire servizi di qualità scadente. Ne li disincentivano a ridurre la qualità e i costi. Inoltre esiste una varietà di meccanismi meno restrittivi che consentono di mantenere la qualità e di proteggere i consumatori. Ad esempio le misure intese a migliorare la disponibilità e la qualità delle informazioni sui servizi professionali possono aiutare i consumatori a prendere decisioni di acquisto più informate".]*

essere perseguita tramite misure non restrittive della concorrenza, quali la formazione e l'aggiornamento degli iscritti, l'adozione di *standard* qualitativi minimi o di un controllo disciplinare più severo delle prestazioni inadeguate<sup>52</sup>.

87. Analoga posizione è stata espressa dalla Corte di Cassazione, la quale ha sostenuto che *"la tariffa non è di per sé garanzia della qualità della prestazione, così la deroga alla tariffa con la pattuizione di un compenso più basso rispetto alla stessa non equivale in alcun modo a prestazione scadente"*<sup>53</sup>.

88. Appare evidente, pertanto, che la fissazione delle tariffe da parte del CNL e l'attività svolta al fine di assicurarne l'applicazione, non può essere giustificata dalla necessità di garantire la qualità dei servizi notarili: ciò infatti non impedisce a soggetti meno qualificati di offrire servizi di qualità poco elevata, contribuendo, di contro, ad assicurare a tali soggetti una rendita ingiustificata<sup>54</sup>.

89. Del pari appare privo di pregio quanto osservato dalla parte con riferimento alla natura meramente esplicativa dei prontuari rispetto ai tariffari di cui al DM del 2001, atteso che, a prescindere da tale aspetto (siano essi, come ritenuto dal CNL, un mero "sviluppo" dei compensi e degli onorari previsti dal D.M. 27 novembre 2001, aventi natura meramente esplicativa<sup>55</sup>, oppure dei nuovi tariffari), quel che rileva è la potenzialità restrittiva dell'indicazione di prezzo in essi contenuta. Infatti, secondo i principi *antitrust*, la fissazione di prezzi, attraverso l'adozione di tariffari da parte di qualsiasi organismo rappresentativo di una categoria, costituisce un vincolo ingiustificato all'esercizio dell'attività professionale interessata. I tariffari costituiscono, infatti, un riferimento idoneo a uniformare i comportamenti economici dei professionisti in merito ad una delle principali leve concorrenziali, ossia il prezzo di vendita del servizio.

90. Inoltre, con riferimento a quanto affermato dalla parte relativamente al fatto che l'azione disciplinare promossa nei confronti del notaio segnalante non sarebbe legata al mancato rispetto delle tariffe bensì alla violazione dell'obbligo di collaborazione, deve osservarsi che, diversamente da quanto sostenuto dal CNL, il collegamento fra l'azione disciplinare intrapresa nei confronti del notaio segnalante e il rispetto dei tariffari emerge in modo palese. In primo luogo, la violazione dell'obbligo di collaborazione da parte del notaio è consistita proprio nel rifiuto opposto alla produzione di documenti nell'ambito dei controlli tariffari effettuati dal CNL. In secondo luogo, è lo stesso CNL che ha confermato tale legame evidenziando che, a seguito della revoca della delibera consiliare sui tariffari, il segnalante è stato prosciolto per il venir meno dei presupposti sostanziali dell'infrazione disciplinare<sup>56</sup>.

91. Infine, non riveste alcun rilievo l'asserita situazione di incertezza normativa che, ad avviso del CNL<sup>57</sup>, si sarebbe determinata con l'entrata in vigore - 15 giorni dopo il decreto Bersani - del D. L.gs. 1 agosto 2006, n. 249, il quale, nel novellare all'articolo 30 l'articolo 147 della Legge Notarile, avrebbe ribadito l'esistenza di una forma di *"concorrenza illecita"* nella *"riduzione di onorari, diritti o compensi"*.

92. In primo luogo, si osserva che, come precisato dalla Corte di Cassazione, questa ricostruzione non risulta condivisibile in quanto è in base alla promulgazione che va stabilita l'anteriorità o posteriorità di una legge rispetto alle altre ai fini dell'abrogazione attiva o passiva<sup>58</sup>. Ne consegue che, secondo i principi ribaditi dalla Corte di Cassazione il *Decreto Legislativo. n. 249 del 2006*, articolo 30, essendo stato emanato il 1° agosto 2006, è anteriore alla  *riforma Bersani*, promulgata il 4 agosto 2006 e quest'ultima, avendo una valenza di sistema e di riforma economico-sociale, con l'esplicito obiettivo di assoggettare tutte le professioni ai principi di tutela della concorrenza, prevale sulle anteriori discipline professionali di settore, quale quella in materia di professione notarile.<sup>59</sup> Di conseguenza, per effetto della riforma Bersani *"il notaio che, quand'anche sistematicamente, offra la propria prestazione ad onorari e compensi più contenuti rispetto a quelli derivanti dall'applicazione della tariffa notarile, non pone in essere, per ciò solo, un comportamento di illecita concorrenza, essendone venuta meno la rilevanza sul piano disciplinare della relativa condotta"*<sup>60</sup>.

93. Si ricorda inoltre che sulla questione dell'applicabilità alla professione notarile del decreto-legge n. 223/2006 (c.d. decreto Bersani), l'Autorità ha già avuto modo di osservare diffusamente, sia in occasione dell'indagine conoscitiva IC34/2009, sia nella segnalazione AS539/2009, che l'applicazione delle regole della concorrenza ai servizi notarili non può essere messa in discussione da una disposizione, quale quella introdotta dall'articolo 30 del D. L.gs. n.

---

<sup>52</sup> [Cfr. per tutti, IC15/1997 e IC34/2009.]

<sup>53</sup> [Cass. Civ., Sez. II, 14 settembre 2013, n. 3715.]

<sup>54</sup> [Cfr. anche IC15-Indagine conoscitiva sul settore degli ordini e dei collegi professionali, nella quale si afferma che "... le tariffe minime, [...] non impediscono a soggetti che non possiedono i necessari requisiti di qualificazione di continuare ad offrire servizi di scarsa qualità".]

<sup>55</sup> [In tal senso si veda quanto sostenuto dalla parte in doc 24.]

<sup>56</sup> [Cfr. memoria difensiva del CNL del 30 gennaio 2013.]

<sup>57</sup> [Cfr. punto 76 del presente provvedimento.]

<sup>58</sup> [Cass. Civ., Sez. II, 14 febbraio 2013, n. 3715.]

<sup>59</sup> [Cass. Civ., Sez. II, 14 febbraio 2013, n. 3715.]

<sup>60</sup> [Cass. Civ., Sez. II, 14 febbraio 2013, n. 3715.]

249/2006, caratterizzata da una "sostanziale mancanza di innovatività", a fronte dei consolidati principi concorrenziali di derivazione comunitaria vigenti in materia<sup>61</sup>.

94. In secondo luogo, sarebbe in aperta contraddizione con la spirito della riforma Bersani, se l'obbligatorietà delle tariffe potesse essere reintrodotta surrettiziamente dai Consigli Notarili, attraverso l'utilizzo del potere disciplinare nei confronti dei notai che determinano autonomamente 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 della riforma.

95. In tal senso la Corte di Cassazione ha osservato che *"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."*<sup>62</sup>.

96. Pertanto, appare evidente che l'incertezza normativa invocata dalla parte è in realtà esclusivamente volta a sostenere una sorta di immunità per la categoria dei notai dalle regole della concorrenza.

97. Sulla base di quanto illustrato, l'oggetto anti-competitivo dell'intesa esaminata e la sua potenzialità ad incidere in modo sostanziale sulle politiche di prezzo dei notai del distretto di Lucca rende superflue ulteriori analisi in merito ad eventuali effetti sul mercato. Infatti, come ribadito recentemente dal Giudice Amministrativo, *"le intese annoverate nella categoria delle restrizioni della concorrenza "per oggetto"..., alla luce delle regole di concorrenza comunitarie, hanno una potenzialità talmente alta di causare gravi restrizioni della concorrenza che è inutile, ai fini dell'applicazione dell'articolo 81 del Trattato CE, dimostrare l'esistenza di specifici effetti sul mercato"*<sup>63</sup>.

98. In conclusione, la delibera con la quale il CNL ha approvato i tariffari in questione e lo svolgimento delle correlate attività di monitoraggio e di *enforcement*, in quanto volte ad uniformare le condotte di prezzo dei notai attivi nel distretto di Lucca, costituiscono un'unica intesa avente oggetto restrittivo della concorrenza, in violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90.

#### **Consistenza dell'intesa**

99. Il CNL è, per legge, l'unica associazione rappresentativa dei notai appartenenti al distretto notarile di Lucca; ad essa sono conferiti 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 l'attività del CNL sia stata idonea ad influenzare la condotta di prezzo di tutti i notai del distretto di Lucca in relazione ai principali e più diffusi servizi notarili.

100. In ogni caso, si tratta di una fattispecie avente ad oggetto la fissazione orizzontale di prezzi idonea a produrre effetti negativi sul mercato, a prescindere da ogni analisi sulla consistenza dell'intesa<sup>64</sup>.

101. In conclusione, la delibera con la quale il CNL ha approvato i tariffari in questione e lo svolgimento delle correlate attività di monitoraggio e di *enforcement*, in quanto volte ad uniformare le condotte di prezzo dei notai attivi nel distretto di Lucca, costituiscono un'unica intesa avente oggetto restrittivo della concorrenza, in violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90.

#### **Gravità e durata**

102. Ai sensi dell'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90, nei casi di infrazioni gravi, l'Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria alle imprese interessate. Secondo la giurisprudenza comunitaria, per valutare la gravità di una infrazione si deve tenere conto di un gran numero di fattori il cui carattere e la cui importanza variano a seconda del tipo di infrazione e delle circostanze particolari della stessa. La medesima giurisprudenza ha, altresì, chiarito che la gravità dell'infrazione può essere valutata considerando in particolare la natura della restrizione della concorrenza, il ruolo e la rappresentatività sul mercato delle imprese coinvolte, nonché la durata delle intese<sup>65</sup>.

103. Nel caso in esame, l'intesa ascrivibile al CNL in quanto idonea, nei termini sopra specificati, ad alterare il confronto concorrenziale tra i professionisti attivi nel distretto di Lucca, uniformando i comportamenti economici dei notai del distretto in merito ad una delle principali leve concorrenziali, ossia il prezzo di vendita dei servizi notarili, costituisce una restrizione grave della concorrenza, ai sensi dell'articolo 2 della l. 287/90.

---

<sup>61</sup> [Cfr. IC/34/2009.]

<sup>62</sup> [Cass. Civ., Sez. II, 14 febbraio 2013, n.3715.]

<sup>63</sup> [Così, da ultimo, Tar Lazio, del 29 marzo 2012, n. 3029, Spedizionieri.]

<sup>64</sup> [Sul punto, la stessa Commissione ritiene che *"le restrizioni per oggetto, quali la fissazione dei prezzi e la ripartizione del mercato, provocano riduzioni della produzione ed aumenti dei prezzi, determinando una cattiva allocazione delle risorse, in quanto i beni e i servizi richiesti dai consumatori non vengono prodotti. Tali restrizioni determinano inoltre una riduzione del benessere dei consumatori, i quali devono pagare un prezzo più elevato per i beni e i servizi in questione"* Cfr. punti 5 e 11 della *"Comunicazione della Commissione relativa agli accordi di importanza minore che non determinano restrizioni sensibili della concorrenza ai sensi dell'art.81, paragrafo 1, del Trattato che istituisce la Comunità europea (de minimis)"*.]

<sup>65</sup> [Ex multis, sentenza Corte di Giustizia, 19.3.2009, C-510/06P, punti 71 e ss.]



**104.** Tale valutazione tiene conto anche del fatto che il CNL ha insistito nell'azione disciplinare nei confronti del notaio segnalante anche dopo l'avvio del presente procedimento che, peraltro, era stato preceduto da una lettera di monito dell'Autorità<sup>66</sup> con cui il CNL veniva avvertito dell'illiceità della condotta tenuta.

**105.** Con specifico riferimento alla durata della violazione dell'articolo 2 della l. 287/90 oggetto del procedimento, deve osservarsi che va considerato quale momento iniziale dell'infrazione, la data di adozione da parte del CNL della delibera sui tariffari, ossia il 24 giugno 2009, e quale momento finale il 20 aprile 2012, data in cui il CNL ha inviato una comunicazione ai notai del distretto per informarli dell'avvenuta revoca della delibera con cui erano stati adottati i "prontuari".

#### **Quantificazione della sanzione**

**106.** Una volta accertate la gravità e la durata dell'infrazione posta in essere dal CNL, ai fini dell'individuazione dei criteri di quantificazione della sanzione, occorre tenere presente la Comunicazione della Commissione 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*" (di seguito anche Comunicazione).

**107.** 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.

**108.** 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 alla tassa collegiale versata dai notai del distretto di Lucca per l'anno 2011 (ultimo anno intero in cui è stata posta in essere l'infrazione contestata) che rappresenta il contributo associativo dovuto dai notai del distretto per le attività notarili. Pertanto, il fatturato rilevante corrisponde a 95.284,87 euro<sup>67</sup>.

**109.** 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.

**110.** 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 alla fissazione dei prezzi delle principali prestazioni notarili offerte dai professionisti attivi nel distretto di Lucca.

**111.** Assume, altresì, rilievo la consapevolezza dell'infrazione da parte del CNL, considerata la comunicazione dell'Autorità del 14 aprile 2011, inviata alla parte, con cui era stata rappresentata l'illiceità della condotta tenuta<sup>68</sup>.

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

**113.** Il valore così determinato, corrispondente a 6.664 euro, deve essere moltiplicato, al fine del calcolo dell'importo base, per la durata dell'infrazione. Come sopra più specificamente chiarito, la durata dell'infrazione va collocata tra il 24 giugno 2009, data di adozione della delibera, e il 20 aprile 2012, data di comunicazione della revoca della delibera da parte del CNL. Pertanto, coerentemente ai criteri previsti dalla Comunicazione della Commissione, al fine del calcolo della sanzione, verrà considerato un periodo corrispondente a tre anni<sup>69</sup>.

**114.** L'importo della sanzione è quantificato, pertanto, nella misura di 19.992 euro<sup>70</sup>.

**115.** 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.

**116.** Pertanto, in considerazione di quanto sopra illustrato, l'importo finale della sanzione applicata al CNL è individuato nella misura di 19.992 euro.

**117.** 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 l. n. 287/90.

Tutto ciò premesso e considerato;

#### **DELIBERA**

a) che il Consiglio Notarile di Lucca ha posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza ai sensi dell'articolo 2 della l. 287/90, volta ad uniformare le condotte di prezzo dei notai operanti nel distretto di Lucca e consistente nella

<sup>66</sup> [Cfr. doc. 5, lettera dell'Autorità del 14 aprile 2011.]

<sup>67</sup> [Cfr. doc. 52.]

<sup>68</sup> [Nella comunicazione citata l'Autorità ha sottolineato come l'adozione dei tariffari, unitamente alle attività di controllo del rispetto delle tariffe ivi indicate, possa "costituire un'intesa restrittiva della concorrenza avente ad oggetto la determinazione dei prezzi richiesti dai notai del distretto per l'erogazione delle diverse prestazioni professionali [...] in violazione dei principi antitrust nei servizi professionali, illustrati in dettaglio nell'indagine conoscitiva IC34/2009".]

<sup>69</sup> [Linee Guida della Commissione per il calcolo delle ammende C 210/06 sub par. 24.]

<sup>70</sup> [Cfr. Comunicazione, punto 24.]

delibera del Consiglio Notarile di Lucca di approvazione dei quattro tariffari descritti, nell'attività di monitoraggio e verifica e nell'adozione di meccanismi sanzionatori;

b) che il Consiglio Notarile di Lucca 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 Lucca la sanzione amministrativa pecuniaria nella misura di 19.992 € (diciannovemilanovecentonovantadue euro).

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](http://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, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, 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*

## APPENDICE

### TABELLA A ATTI NEGOZIALI IMMOBILIARI di media difficoltà (con 1 articolo 30)

VALORI FINO A	ONORARIO 100	ONORARIO RIDOTTO/PREZZO VALORE
465,00	433,55	303,49
930,00	506,00	354,20
1.860,00	571,55	400,09

2.800,00	699,20	489,44
3.700,00	733,70	513,59
6.500,00	837,20	586,04
9.300,00	902,75	631,93
13.950,00	999,35	699,55
23.250,00	1.147,70	803,39
37.200,00	1.258,10	880,67
55.800,00	1.385,75	970,03
74.400,00	1.482,35	1.037,65
93.000,00	1.637,60	1.146,32
139.500,00	1.748,00	1.223,60
186.000,00	1.875,65	1.312,96
232.400,00	1.972,25	1.380,58
280.000,00	2.099,90	1.469,93
370.000,00	2.196,50	1.537,55
465.000,00	2.420,75	1.694,53
695.000,00	2.682,95	1.878,07
930.000,00	3.034,85	2.124,40
1.162.000,00	3.228,05	2.259,64
1.395.000,00	3.452,30	2.416,61
1.625.000,00	3.579,95	2.505,97
1.860.000,00	3.676,55	2.573,59
2.325.000,00	3.804,20	2.662,94
2.790.000,00	3.900,80	2.730,56
3.255.000,00	4.028,45	2.819,92
3.720.000,00	4.125,05	2.887,54
4.185.000,00	4.252,70	2.976,89
4.650.000,00	4.349,30	3.044,51
OLTRE	4.476,95	3.133,87

**TABELLA B**  
**ATTI NEGOZIALI E IMMOBILIARI**  
 Con ridotto coefficiente di difficoltà  
 (senza articolo 30)

VALORI FINO A	ONORARIO 100	ONORARIO RIDOTTO/PREZZO VALORE
465,00	391,00	273,70
930,00	453,10	317,17
1.860,00	496,80	
2.800,00	603,75	422,63
3.700,00	626,75	438,73
6.500,00	709,55	496,69
9.300,00	753,25	527,28
13.950,00	817,65	572,36
23.250,00	923,45	646,42
37.200,00	1.001,65	701,16

55.800,00	1.086,75	760,73
74.400,00	1.151,15	805,81
93.000,00	1.263,85	884,70
139.500,00	1.342,05	939,44
186.000,00	1.427,15	999,01
232.400,00	1.491,55	1.044,09
280.000,00	1.576,65	1.103,66
370.000,00	1.641,05	1.148,74
465.000,00	1.790,55	1.253,39
695.000,00	1.978,00	1.384,70
930.000,00	2.212,60	1.548,82
1.162.000,00	2.341,40	1.638,98
1.395.000,00	2.490,90	1.743,63
1.625.000,00	2.576,00	1.803,20
1.860.000,0p	2.640,40	1.848,28
2.325.000,00	2.725,50	1.907,85
2.790.000,00	2.789,90	1.952,93
3.255.000,00	2.875,00	2.012,50
3.720.000,00	2.939,40	2.057,58
4.185.000,00	3.024,50	2.117,15
4.650.000,00	3.088,90	2.162,23
OLTRE	3.174,00	2.221,80

#### TABELLA C

#### MUTUI FONDIARI ONORARIO 50 di media difficoltà (con 1 articolo 30)

VALORI FINO A	ONORARIO
93.000,00	900,00
139.500,00	950,00
186.000,00	1.000,00
232.400,00	1.530,75
280.000,00	1.592,85
370.000,00	1.641,15
465.000,00	1.755,00
695.000,00	1.865,40
930.000,00	2.087,35
1.162.000,00	2.183,95
1.395.000,00	2.297,80
1.625.000,00	2.359,90
1.860.000,00	2.408,20
2.325.000,00	2.473,75
2.790.000,00	2.522,05
3.255.000,00	2.584,15
3.720.000,00	2.632,45

4.185.000,00	2.698,00
4.650.000,00	2.746,30
OLTRE	2.853,25

#### TABELLA D

##### MUTUI FONDIARI

##### ONORARIO 50

con ridotto coefficiente di difficoltà

(senza articolo 30)

VALORI FINO A	ONORARIO
93.000,00	900,00
139.500,00	950,00
186.000,00	1.000,00
232.400,00	1.290,40
280.000,00	1.331,80
370.000,00	1.364,00
465.000,00	1.439,90
695.000,00	1,513,50
930.000,00	1.676,80
1.162.000,00	1.741,20
1.395.000,00	1.817,10
1.625.000,00	1.858,50
1.860.000,00	1.890,70
2.325.000,00	1.934,40
2.790.000,00	1.966,60
3.255.000,00	2.008,00
3.720.000,00	2.040,20
4.185.000,00	2.083,90
4.650.000,00	2.116,10
OLTRE	2.201,20