

## **I749 - CONSIGLIO NOTARILE DI MILANO/DELIBERA N. 4/2012**

Provvedimento n. 23606

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 22 maggio 2012;

SENTITO il Relatore Professor Piero Barucci;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO l'articolo 2 della legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la segnalazione di un notaio, attivo nel distretto notarile di Milano, pervenuta in data 22 novembre 2010, e successive integrazioni;

CONSIDERATO quanto segue:

### **I. LE PARTI**

#### ***Il segnalante***

1. Il segnalante è un notaio, attivo nel distretto notarile di Milano.

#### ***Il Consiglio Notarile di Milano***

2. Il Consiglio Notarile di Milano (di seguito, CNM) è l'organo istituito nell'ambito del Collegio Notarile di Milano. Esso ha, *inter alia*, il compito di vigilare sulla “conservazione del decoro nell'esercizio della professione, e nella condotta dei notari 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 della legge 16 febbraio 1913 n. 89).

### **II. I FATTI DENUNCIATI**

3. In data 6 marzo 2012, un notaio attivo presso il distretto notarile di Milano segnalava la presunta violazione delle regole della concorrenza da parte del CNM, inviando copia dell'estratto del verbale di una riunione del Consiglio Notarile.

4. In particolare, oggetto di segnalazione è il “verbale della riunione di Consiglio n.4/12 del 31 gennaio 2012”, nel quale si prende atto in primo luogo del fatto che “il D.L. 24 gennaio 2012, n.1, in corso di conversione, ha abrogato le tariffe delle professioni regolamentate”. Il CNM osserva però che la nuova disciplina individua pur sempre, quale criterio fondante e determinante del compenso della prestazione professionale, la sua adeguatezza all'importanza dell'opera e che l'inottemperanza a tale disposizione costituisce illecito disciplinare. In quest'ottica, risulterebbe rafforzato il ruolo del Consiglio distrettuale, finalizzato a verificare l'adeguatezza della parcella professionale alla complessità della prestazione notarile, che costruirebbe il parametro necessario alla valutazione della correttezza del comportamento del notaio. A tal proposito, “ritenuto che, abrogata la tariffa ministeriale, il combinato disposto dell'art. 2233 c.c. dell'art. 9 del D.L. n.1/2012 sollecita comunque l'utilizzo di criteri di valutazione dell'adeguatezza del compenso alla prestazione, non discrezionali e nella sostanza equivalenti a quelli che avevano determinato i previgenti parametri tariffari” il CNM delibera di “confermare l'importanza dell'attività di rilevazione dei dati attinenti la quantità di lavoro svolto ed i relativi ricavi, per individuare comportamenti medi e scostamenti macroscopici, nei confronti dei quali potrà essere attivato il potere-dovere di vigilanza” dello stesso. Al tal fine, il CNM delibera di “considerare particolarmente rilevante, per la valutazione dell'osservanza della nuova disciplina, il suddetto criterio di adeguatezza, anche in relazione alla diligenza richiesta nello svolgimento dell'attività notarile, a garanzia dell'ordinamento e a tutela dei

cittadini” e di “mettere allo studio ulteriori strumenti di indagine e controllo che, anche attraverso la rilevazione della soddisfazione degli utenti, consentano di mantenere l’elevato grado di qualità assicurato dal servizio notarile alle famiglie e alle imprese”. Il CNM manifesta infine l’intenzione di inviare copia della delibera ai notai del distretto.

### III. IL QUADRO NORMATIVO

5. La regolamentazione della professione notarile è contenuta nella legge 16 febbraio 1913 n. 89 *Ordinamento del Notariato e degli Archivi Notarili* (di seguito, Legge Notarile o L.N.), che all’art. 1 attribuisce espressamente al notaio la qualità di pubblico ufficiale, istituito al fine di “ricevere gli atti tra vivi e di ultima volontà, attribuire loro pubblica fede, conservarne il deposito, rilasciarne le copie, i certificati e gli estratti”. La qualità di libero professionista si ricava, invece, dalla presenza nel modo di espletarsi della funzione notarile di diversi elementi privatistici tipici delle libere professioni, quale ad esempio il diritto di trarre il corrispettivo direttamente ed esclusivamente dal cliente, ma anche dalla mancata attribuzione della qualifica di impiegato dello Stato.

6. La L.N. stabilisce il principio della territorialità della competenza notarile: a ciascun notaio è assegnata 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 e, ai sensi dell’art. 83 L.N., i notai residenti in ciascun Distretto compongono un Collegio notarile, e per ogni collegio vi è un Consiglio notarile, costituito da un numero variabile tra cinque ed undici notai. A sua volta, il Consiglio elegge nel proprio seno il Presidente, cui spetta, *inter alia*, la convocazione e la direzione delle adunanze del Consiglio, la rappresentanza del Consiglio, l’esecuzione delle ispezioni ordinarie, il controllo circa l’assistenza del notaio alla sede, nonché l’iniziativa in tema di procedimento disciplinare.

7. L’art. 93 L.N. attribuisce al Consiglio notarile distrettuale significative funzioni, quali quella di vigilare sulla condotta dei notai e dei praticanti, emettere pareri su materie attinenti il notariato, formare annualmente il ruolo dei notai e dei praticanti, interporre i propri uffici per comporre le contestazioni tra notai, formare il conto preventivo da sottoporre all’approvazione del Collegio. Al Consiglio notarile distrettuale spettano anche, ai sensi dell’art. 93 bis, taluni poteri di indagine finalizzati ad assicurare il rispetto dei principi e delle norme di deontologia professionale.

8. A proposito del compenso dovuto al notaio, la Legge Notarile stabiliva espressamente, all’art. 74, comma 2, che “*gli onorari, i diritti accessori e le spese dovute in rimborso al notaio sono determinati dalla tariffa annessa alla presente legge*”, da ultimo contenuta nel D.M. 27 novembre 2001 *Determinazione degli onorari, dei diritti, delle indennità e dei compensi spettanti ai notai*. Quest’ultimo stabiliva in misura rigida e predeterminata (senza, cioè, la previsione di minimi e massimi) gli onorari, diritti e compensi analiticamente disciplinati nei singoli articoli, che contemplavano tariffe di natura graduale (per gli atti di valore determinato o determinabile) o fissa (per tutti gli altri atti); stabiliva, inoltre, una speciale disciplina per alcuni compensi, regolati dagli artt. 30, 31 e 34.

9. Come noto, la cd. “riforma Bersani” (decreto-legge n. 223/06, convertito con modificazioni nella legge n. 248/06) introduceva, all’art. 2, il principio della libera determinazione dei compensi professionali, abrogando “*le disposizioni legislative e regolamentari che prevedono con riferimento alle attività libero professionali e intellettuali a) l’obbligatorietà di tariffe fisse o minime ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti [...]*” e sancendo la nullità delle “*disposizioni deontologiche che contengono previsioni contrastanti con la menzionata abrogazione ... a decorrere dal 1 gennaio 2007*”. L’art. 74, comma 2 L.N., così come gli atti che di esso costituiscono l’attuazione, risulta incompatibile con tali disposizioni ed è pertanto da considerarsi abrogato.

10. L’abrogazione delle disposizioni relative alle tariffe è stata successivamente confermata dall’art. 3, comma 5, lettera d), (ora abrogato dal decreto-legge n. 1/2012) del decreto-legge n. 138/2011, il quale prevedeva che “*il*

*compenso spettante al professionista è pattuito per iscritto all'atto del conferimento dell'incarico professionale*", e dal comma 8 dello stesso articolo (così come modificato dalla legge n. 148/2011), che disponeva l'abrogazione della *"restrizioni in materia di accesso ed esercizio delle attività economiche"*, laddove per restrizioni si intende 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"*.

11. Da ultimo, l'art. 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012 n.1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 e recante le *"Disposizioni sulle professioni regolamentate"* conferma nuovamente, al comma 1, l'abrogazione delle *"tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico"* e delle *"disposizioni vigenti che per la determinazione del compenso del professionista rinviavano 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).

12. Il comma 3 dello stesso art. 9, vigente all'epoca di adozione della delibera sopra citata, prevede inoltre 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 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 è solo apparentemente identica, essendo stata invece eliminata la configurazione del mancato rispetto dell'adeguatezza del compenso quale illecito disciplinare.

13. Con specifico riguardo ai notai, peraltro, l'art. 12 del citato decreto-legge 24 gennaio 2012 n.1 ha provveduto a modificare l'art. 26 L.N., da un lato prevedendo espressamente la possibilità di aprire un ufficio secondario nel territorio del distretto notarile dove il notaio ha la propria sede e, dall'altro, consentendo 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.

#### **IV. IL MERCATO RILEVANTE**

14. Il provvedimento adottato dal CNM, volto ad impedire o limitare la libertà dei notai di determinare liberamente le proprie tariffe, riguarda la prestazione di servizi notarili nel distretto di Milano.

15. Poiché i notai appartenenti al distretto di Milano sono attivi soltanto nell'ambito territoriale in cui è loro consentito esercitare la professione dalla normativa in vigore, è ragionevole ritenere che il mercato del prodotto, relativo all'erogazione dei servizi notarili, abbia nel caso di specie una dimensione geografica coincidente, in prima battuta, con il territorio del distretto notarile di Milano. Alla luce del fatto che, in taluni casi, i clienti scelgono di avvalersi di un professionista avente sede al di fuori del proprio distretto e che, a seguito delle modifiche introdotte del decreto-legge n. 1/2012, il notaio può fornire i propri servizi su tutto il territorio del distretto di Corte d'Appello, il mercato potrebbe avere una dimensione più ampia.

#### **V. VALUTAZIONI**

##### ***L'intesa***

16. Conformemente ai consolidati principi giurisprudenziali comunitari e nazionali 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*. Pertanto, ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di concorrenza, essi possono essere qualificati come imprese<sup>1</sup>.

17. I Consigli notarili distrettuali, in quanto enti territoriali rappresentativi di imprese che offrono sul mercato in modo indipendente e stabile i propri servizi professionali, possono essere considerati associazioni di imprese ai sensi dell'art. 2 della legge n. 287/90.

18. 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 deliberazione di un'associazione di imprese, pertanto qualificabile come intesa ai sensi dell'art. 2 della legge n. 287/90.

### ***La restrizione della concorrenza***

19. Si osserva preliminarmente che la fissazione orizzontale dei prezzi di fornitura di prestazioni professionali è suscettibile di determinare una restrizione della concorrenza; essa rappresenta, peraltro, un'infrazione alla normativa antitrust particolarmente rilevante, poiché mira ad eliminare la concorrenza su uno degli elementi più qualificanti dell'attività economica dei professionisti, cioè il prezzo. Le deliberazioni di associazioni di professionisti mediante la quali vengono fissate le tariffe sono, pertanto, per loro stessa natura restrittive della concorrenza.

20. Nel caso di specie, la delibera in esame sottolinea il nesso tra l'attribuzione al Consiglio distrettuale del ruolo di vigilare sugli illeciti disciplinari e l'osservanza dell'obbligo di adeguatezza del compenso, che secondo il CNM deve essere valutato sulla base di parametri che, nella sostanza, reintroducono l'abrogata tariffa notarile. E' infatti evidente che il richiamo a "*criteri di valutazione dell'adeguatezza del compenso alla prestazione, non discrezionali e nella sostanza equivalenti a quelli che avevano determinato i previgenti parametri tariffari*" equivale inequivocabilmente a reintrodurre le tariffe previste dal D.M. 27 novembre 2001.

21. Il rispetto del "criterio di adeguatezza" viene considerato rilevante anche ai fini della valutazione della diligenza del notaio nello svolgimento della propria attività: secondo il CMN, infatti, il rispetto della tariffe costituirebbe un fattore utile a valutare la qualità delle prestazioni professionali, nonostante l'Autorità abbia in più occasioni sottolineato l'assenza di un nesso di causalità tra quest'ultima e le tariffe uniformi e predeterminate<sup>2</sup>.

22. All'invito, rivolto ai professionisti del distretto, a rispettare le tariffe, si aggiunge la manifestazione da parte del CNM dell'intenzione di attivare i propri poteri di vigilanza per procedere all'individuazione di comportamenti che, in relazione alla quantità di lavoro svolto e ai relativi ricavi, si discostano significativamente da quelli "medi". Ciò corrisponde, in sostanza, ad un disegno volto ad introdurre una vera e propria attività di verifica ("rilevazione dati") nei confronti dei professionisti sospettati di applicare tariffe troppo basse.

23. La delibera descritta, pertanto, intervenendo con le modalità illustrate sulla possibilità per i notai di determinare liberamente le tariffe applicabili alle proprie prestazioni, costituisce una condotta avente per oggetto e per effetto la restrizione della concorrenza.

24. Si evidenzia infine come la condotta sopra descritta appaia ancora più grave alla luce del fatto che la delibera mira, nella sostanza, a vanificare il recente intervento liberalizzatore ad opera del decreto-legge n. 1/12, nei confronti del quale essa si pone come tentativo di aggirarne le disposizioni.

---

<sup>1</sup> Si veda, da ultimo, la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Grande Sezione, del 24 maggio 2011 nella causa C-47/08 Commissione c. Belgio e altri, nella quale 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: rileva, ai fini del presente procedimento, 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". Inoltre, la posizione della Commissione Europea in merito alla soggezione dei notai alle norme sulla concorrenza risulta univoca: si ricorda che, nella Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali del 9 febbraio 2004, la stessa ha invitato gli Stati Membri ad avviare un'attività di *advocacy* presso gli ordini professionali più importanti, tra cui erano ricompresi anche i notai.

<sup>2</sup> Si veda, ad esempio, l'indagine conoscitiva IC34 *Il settore degli ordini professionali*, punto 15.

RITENUTO, pertanto, che la delibera del Consiglio Notarile di Milano costituisca, insieme a tutti gli atti e le comunicazioni ad essi correlati, un'intesa restrittiva della concorrenza, in violazione dell'art. 2 della legge n. 287/90;

#### DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 14, della legge n. 287/90, nei confronti di Consiglio Notarile di Milano per accertare l'esistenza di violazioni dell'art. 2 della legge n. 287/90;

b) la fissazione del termine di sessanta giorni, decorrenti dalla notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti del Consiglio Notarile di Milano o da persona da esso delegata del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Industria e Servizi della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità almeno trenta giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è la Dott.ssa Paola Nebbia;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Manifatturiero e Servizi della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità dai legali rappresentanti delle parti, nonché da persona da essi delegata;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 marzo 2013.

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Roberto Chieppa*

p. IL PRESIDENTE  
*Piero Barucci*