

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 12 giugno 2012;

SENTITO il Relatore Professore Carla Bedogni Rabitti;

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 Bari, pervenuta in data 22 novembre 2010, e successive integrazioni;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

Il Consiglio Notarile di Bari

1. Il Consiglio Notarile di Bari (di seguito, CNB) è l'organo istituito nell'ambito del Collegio Notarile di Bari. 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

2. In data 6 marzo 2012, un notaio attivo presso il distretto notarile di Bari segnalava la presunta violazione delle regole della concorrenza da parte del CNB, inviando copia di una comunicazione inviata dal CMB ai notai del distretto.

3. In particolare, oggetto di segnalazione è una circolare, datata 22 marzo 2012, nella quale il Presidente del CNB riferisce di ricevere “quotidianamente” comunicazioni da parte di alcuni notai, che lamentano il fatto che altri notai percepiscano compensi di gran lunga inferiori a quelli richiesti dai primi per gli stessi atti. Il Presidente informa i professionisti del distretto del fatto che, poiché *“Il Parlamento ha dato ieri la fiducia alla conversione del decreto legge 1/2012”*, il CNB *“pensa di deliberare in modo conforme”* a quanto deliberato dal Consiglio Notarile di Milano, e cioè che *“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”* (enfasi presente nel testo). Il Presidente allega quindi un estratto della delibera del Consiglio Notarile di Milano, adottata nella riunione del 31 gennaio 2012, nella quale si osserva che la nuova disciplina, introdotta dal D.L. n. 1/12, lega 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: come sopra riportato, l’adeguatezza del compenso è destinata, secondo il Consiglio milanese, ad esser valutata, in sostanza, con riferimento alle previgenti tariffe ministeriali, seppur abrogate. Si delibera, inoltre, 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 e 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”*.

4. Il presidente del CNB allega inoltre un estratto della propria relazione al Collegio del 25 febbraio 2012, nella quale si legge quanto segue: *“Coloro che*

continuano a fare concorrenza illecita continueranno ad avere l'attenzione del Consiglio notarile, e sia che la nostra tariffa venga espressamente abrogata, sia che rimanga e in qualsiasi modo rimanga, perché il controllo sull'adequatezza del compenso alla prestazione e la qualità e le modalità della prestazione saranno sicuri criteri per la valutazione del comportamento. Questo Consiglio discutendo sul dl concorrenza era arrivato alle stesse conclusioni del Consiglio di Milano sfociate nella delibera del 31 gennaio 2012, che avrete letto in lista, ma si è riservato di deliberare a seguito della conversione in legge del detto decreto perché solo allora si avrà un quadro normativo che ci consentirà di adottare con coscienza e attenzione criteri e modalità operative". Nell'attesa, si osserva che, in ogni caso, "il contratto d'opera non potrà fare riferimento che ad una prestazione normale il cui compenso continuerà a fare riferimento ad un compenso adeguato alla prestazione; compenso che, nell'immediato non potrà che corrispondere a quanto il Ministero ha valutato quando ha emanato la tariffa, e la tariffa comprende anche il rinvio ai criteri applicativi determinati dal Consiglio".

III. IL QUADRO NORMATIVO

5. La regolamentazione della professione notarile è contenuta nella l. 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 prevedeva 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” (D.L. 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 D.L. n. 1/12), del D.L. n. 138/11, 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 l. 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 D.L. 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 rinviano alle tariffe di cui al comma 1”* (comma 5). Devono di conseguenza ritenersi abrogate tutte le previsioni della Legge Notarile che fanno riferimento alle tariffe, nonché le normative di attuazione (quale, per esempio, il citato D.M. 27 novembre 2001).

12. Il comma 3 dello stesso art. 9 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 D.L. 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. La circolare inviata dal Presidente del CNB, e tutti gli atti ad essa connessi, volti ad impedire o limitare la libertà dei notai di determinare liberamente le proprie tariffe, riguardano la prestazione di servizi notarili nel distretto di Bari.

15. Poiché i notai appartenenti al distretto di Bari sono attivi soltanto nell'ambito territoriale in cui è loro consentito di 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 Bari. 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 D.L. n. 1/12, 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, ma comunque non superiore al territorio corrispondente al distretto della Corte d'Appello di Bari.

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 imprese¹.

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 circolare inviata dal Presidente del CNB, 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 le quali vengono fissate le tariffe sono, pertanto, per loro stessa natura restrittive della concorrenza.

20. Nel caso di specie, la circolare inviata dal Presidente del CNB mira ad introdurre una sostanziale continuità nella modalità di determinazione delle tariffe notarili anche successivamente all'abrogazione dell'art. 74, comma 2 L.N. e del D.M. 27 novembre 2001.

21. Infatti, dopo aver preliminarmente qualificato come “concorrenza illecita” la condotta dei notai che accettano compensi inferiori a quelli percepiti dai loro colleghi, il Presidente del CNB chiarisce che, se anche la tariffa ministeriale

¹ 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 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: 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.

venisse definitivamente abrogata, l'intenzione del Consiglio Distrettuale è di mantenerla, di fatto, in vigore. Ciò si evince chiaramente dal riferimento alla delibera del Consiglio Notarile di Milano, che propone, per l'appunto, l'utilizzo di criteri "*nella sostanza equivalenti a quelli che avevano determinato i previgenti parametri tariffari*". A questo proposito, sono esplicativi alcuni passi dell'estratto della Relazione al Collegio del 25 febbraio 2012 (allegato alla circolare) che, pur nell'incertezza circa i termini di conversione del D.L. n. 1/12, già provvede ad elaborare il criterio di fondo in base al quale le tariffe dovranno essere determinate: il compenso "*nell'immediato non potrà che corrispondere a quanto il Ministero ha valutato quando ha emanato la tariffa*". L'operatività di tale criterio è subordinata unicamente all'esame delle disposizioni della legge di conversione del D.L. n. 1/12, "*perché solo allora si avrà un quadro normativo che ci consentirà di adottare con coscienza e attenzione criteri e modalità operative*".

22. La circolare sopra descritta e l'allegato estratto, pertanto, intervenendo con le modalità illustrate sulla possibilità per i notai di determinare liberamente la tariffe applicabili alle proprie prestazioni, costituisce una condotta avente per oggetto e per effetto la restrizione della concorrenza.

23. Si evidenzia infine come tale condotta appaia ancora più grave alla luce del fatto che essa mira, nella sostanza, a vanificare il recente intervento liberalizzatore ad opera del D.L. n. 1/12, nei confronti del quale essa si pone come tentativo - nemmeno troppo velato - di aggirarne le disposizioni.

RITENUTO, pertanto, che la lettera del Consiglio Notarile di Bari costituisce, insieme a tutti gli atti e le comunicazioni ad essa 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 del Consiglio Notarile di Bari 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 Bari o da persona da esso delegata del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Manifatturiero 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 ai sensi di legge.

IL SEGRETARIO GENERALE

Roberto Chieppa

IL PRESIDENTE

Giovanni Pitruzzella