

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 25 luglio 2012;

SENTITO il Relatore Professore 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 Verona, pervenuta in data 26 marzo 2012, e successive integrazioni;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

Il segnalante

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

Il Consiglio Notarile di Verona

2. Il Consiglio Notarile di Verona (di seguito, CNV) è l'organo istituito nell'ambito del Collegio Notarile di Verona. 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 26 marzo 2012, un notaio attivo presso il distretto notarile di Verona segnalava la presunta violazione delle regole della concorrenza da parte del CNV, trasmettendo copia di una circolare inviata dal Presidente dello stesso a tutti i notai del Collegio di Verona, nonché copia dell’estratto del verbale di una riunione del consiglio distrettuale.

4. In particolare, oggetto di segnalazione è una circolare, datata 30 gennaio 2012, avente ad oggetto il “*Decreto liberalizzazioni*”, nella quale si prende atto dell’entrata in vigore del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, considerato espressione di una “*ideologia liberista che propone la destrutturazione dell’ordinamento [e] che agita il totem del controllo ex post come pietra di volta dell’ordine economico e giuridico (...). Noi notai, che troviamo respiro vitale nel controllo ex ante, non possiamo fingere di essere compatibili con la visione liberista e di non esserne pesantemente intaccati*”. Il Presidente evidenzia come a nessuno possa sfuggire che, in ogni caso, “*la misura del compenso ...deve essere adeguata all’importanza dell’opera. Ciò implica che la previsione dell’art. 147 della Legge Notarile, ove è sanzionata l’illecita concorrenza mediante riduzione di onorari, diritti o compensi, conserva in ogni caso tutto il suo vigore. Se qualcuno fra noi, a seguito del decreto suddetto, per avventura si accingesse a celebrare le ultime crapule prima dell’affondamento definitivo, svilendo la qualità e l’importanza dell’opera notarile che sorregge anche l’atto più modesto, ebbene costui sappia che il Consiglio – compatto ed unanime – intende a sua volta celebrare lo spirito della fine con un’interpretazione adeguatamente difensiva ed emergenziale delle norme che regolano l’attività del notaio. Se non fossi chiaro, lo sarò di più alla prima occasione di comunicazione diretta*”.

5. A tale circolare fa seguito una delibera, adottata in data 9 febbraio 2012, nella quale il CNV, “*preso atto dell’unanime volontà di scoraggiare e reprimere gli eventuali comportamenti di scorretta concorrenza tra colleghi a seguito della soppressione della Tariffa, (...) delibera di procedere intanto con la richiesta a tutti i colleghi degli estratti repertoriali degli ultimi sei mesi e*

delle dichiarazioni IVA relative agli anni 2008, 2009, 2012, sulla base delle cui risultanze si procederà poi a degli incontri con i singoli colleghi affinché relazionino il Consiglio sulle anomalie ivi rilevate”. Alla delibera seguono due lettere, inviate ai notai del distretto, datate 13 febbraio 2012 e 20 febbraio 2012, con quali si chiede di produrre al Consiglio Notarile rispettivamente “copia del repertorio dei mesi da luglio a dicembre 2011” e “copia delle dichiarazioni IVA relative agli anni 2008-2009-2010”, nonché “copia del quadro RE di UNICO” relativo agli stessi anni.

6. Inoltre, alla data del 13 luglio 2012 risulta ancora essere presente, sul sito del CNV (www.consiglionotarileverona.it), una pagina intitolata “tariffe e parcelle” (creata nel 2007), in cui vengono riportate alcune tabelle, relative alle operazioni di compravendita immobiliare, che “riportano di massima i compensi dovuti al notaio per gli atti di trasferimento immobiliare e di mutuo. Gli importi indicati rappresentano la somma degli onorari, dei diritti e dei compensi previsti dalle diverse voci della tariffa vigente approvata con decreto ministeriale”. Secondo quanto illustrato nei paragrafi successivi, gli importi ivi riportati (che indicano un compenso minimo ed un compenso massimo, rapportati al pezzo dell’immobile) sono stati quantificati “con riferimento alla prassi più ricorrente”¹. Si aggiunge inoltre che “l’importo del compenso del notaio potrà variare nei diversi casi, ma sarà comunque compreso tra il minimo e il massimo previsti dalla tariffa ministeriale vigente, tenuto conto dei criteri di massima deliberati dai Consigli Notarili Distrettuali”, precisando altresì che “Le tabelle pubblicate non indicano tali importi minimi e massimi in termini assoluti, ma l’ammontare spettante al notaio per l’atto relativo al caso ipotizzato”.

¹ In particolare, si sarebbe fatto riferimento alle seguenti voci:

- a) una vendita avente ad oggetto uno o più immobili siti in un solo Comune, appartenenti ad un solo proprietario;
- b) una indagine storica ipotecaria e catastale che richieda il consueto impegno di tempo e di risorse organizzative, nonché una sola trascrizione e una sola voltura;
- c) il rilascio di quattro copie ciascuna delle quali con otto facciate;
- d) l’esame delle problematiche giuridiche, fiscali e urbanistiche più ricorrenti;
- e) il ricevimento dell’atto in studio o comunque senza spese di spostamento.

III. IL QUADRO NORMATIVO

7. 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 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 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.

8. 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.

9. 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.

10. Il Consiglio elegge nel proprio seno il presidente, cui spetta la rappresentanza legale del Consiglio, nonché *inter alia* il compito di promuovere l'azione disciplinare nei confronti dei notai del distretto, nel caso in cui venga rilevata l'inosservanza di leggi, di regolamenti, di principi e norme deontologiche elaborati dal Consiglio nazionale del notariato ovvero la

violazione di altri doveri.

11. 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 notaro 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.

12. 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.

13. L'abrogazione delle disposizioni relative alle tariffe è stata successivamente confermata dall'art. 3, comma 5, lettera d), (ora abrogato dal decreto-legge n. 1/12) del decreto-legge 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 legge n. 148/11), 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"*.

14. 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, la disciplina introdotta dalla citata riforma Bersani, prevedendo 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) .

15. Il comma 3 dello stesso art. 9, vigente all’epoca di adozione della delibera sopra citata, prevedeva 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 simile, essendo stata eliminata la configurazione del mancato rispetto dell’adeguatezza del compenso quale illecito disciplinare.

16. 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

17. Il provvedimento adottato dal CNV, volto ad impedire o limitare la libertà dei notai di determinare liberamente i prezzi dei servizi professionali erogati, riguarda la prestazione di servizi notarili nel distretto di Verona.

18. Poiché i notai appartenenti al distretto di Verona 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 almeno con il territorio del distretto notarile di Verona.

19. 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 dall'art. 12, del decreto-legge 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 Venezia².

V. VALUTAZIONI

L'intesa

20. 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 imprese³.

² Il distretto di Corte d'Appello di Venezia comprende infatti il territorio dei circondari dei Tribunali di Bassano del Grappa, Belluno, Padova, Rovigo, Venezia, Verona, Vicenza, Treviso.

³ 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

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

22. La circolare del 30 gennaio 2012 e le due lettere del 13 e 20 febbraio 2012 inviate dal Presidente del CNV, in quanto atti adottati da un organo avente la legale rappresentanza del CNV (peraltro titolare del potere di promuovere l'azione disciplinare nei confronti dei notai del distretto), nonché la delibera del CNV del 9 febbraio 2012 ed il tariffario pubblicato sul sito, in quanto atti adottati da un'associazione d'imprese ai fini del diritto antitrust, costituiscono deliberazioni di un'associazione di imprese, pertanto qualificabili come intese ai sensi dell'art. 2 della legge n. 287/90. Esse fanno parte di un'unica strategia, complessa ed articolata, volta a limitare la libertà dei professionisti di determinare il prezzo delle proprie prestazioni professionali.

La restrizione della concorrenza

23. La fissazione orizzontale dei prezzi di fornitura di prestazioni professionali rappresenta 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 fissati i prezzi ovvero si richiede il loro rispetto sono pertanto, per loro stessa natura, restrittive della concorrenza.

24. Nel caso di specie, la circolare e la delibera in esame mirano espressamente a *“reprimere eventuali comportamenti di scorretta concorrenza tra colleghi a seguito della soppressione della Tariffa”*, sulla base dell'assunto che l'art. 147, L.N. continui a configurare la riduzione di onorari, diritti o compensi come un'ipotesi di concorrenza illecita sanzionabile. In particolare, dalla lettura congiunta del verbale e della circolare emerge chiaramente come il CNV inviti i professionisti al rispetto della tariffa, all'indomani della sua abrogazione per effetto del decreto-legge n. 1/12; in caso contrario, i notai si renderebbero colpevoli della violazione delle norme di deontologia

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.

professionale. Alle aspre contestazioni nei confronti della liberalizzazione disposta dal decreto-legge n. 1/12, infatti, si accompagnano velate minacce ai notai del Collegio che, riducendo i propri onorari, si accingono a *“celebrare le ultime crapule della quantità (...), svilendo la qualità e l'importanza dell'opera notarile”*.

25. La presa di posizione del CNV, intervenendo sulla possibilità per i notai di determinare liberamente i prezzi delle proprie prestazioni, costituisce quindi una condotta avente per oggetto e per effetto la restrizione della concorrenza.

26. Tale condotta appare molto grave, alla luce del fatto che si pone in diretto ed espresso contrasto con l'intervento liberalizzatore del decreto-legge n. 1/12, nei confronti del quale essa si pone come manifesto tentativo di vanificarne la portata.

27. All'invito al mantenimento della tariffa notarile per il futuro si accompagna la descritta iniziativa di procedere ad una verifica di eventuali “anomalie” delle dichiarazioni IVA dei notaio del Collegio per anni 2008-2010. Come sopra ricordato, relativamente a tale periodo la “riforma Bersani” introduceva, all'art. 2, il principio della libera determinazione dei compensi professionali (decreto-legge n. 223/06, convertito con modificazioni nella legge n. 248/06), abrogando pertanto le disposizioni legislative e regolamentari che prevedono l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime e sancendo la nullità delle disposizioni deontologiche contrastanti con detto principio a decorrere dal 1° gennaio 2007.

28. L'iniziativa descritta, ponendosi in contrasto con i principi cardine della riforma Bersani, mira a sanzionare i professionisti che abbiano liberamente determinato, negli anni in esame, le tariffe applicabili alle proprie prestazioni, e costituisce pertanto una condotta avente per oggetto e per effetto la restrizione della concorrenza.

29. A dimostrazione della perdurante intenzione di mantenere in vigore le tariffe, nonostante le abrogazioni intervenute sia nel 2006 che del 2012, il CNV mantiene sul proprio sito le tabelle esemplificative dei costi delle compravendite immobiliari, elaborate tenendo espressamente conto *“della tariffa ministeriale”* e *“dei criteri di massima deliberati dai Consigli Notarili Distrettuali”*.

30. In conclusione, le condotte sopra descritte - mediante a) il richiamo, nella circolare e nella delibera, all'adeguatezza del compenso e alla *“scorretta concorrenza”* al fine di imporre un'uniforme applicazione dei prezzi

all'indomani del decreto-legge n. 1/12; b) l'attività di monitoraggio e verifica dei compensi percepiti negli anni 2008-2010 dai professionisti del distretto, richiamata dalla delibera e dalle due lettere citate; c) il mantenimento delle tabelle relative ai compensi sul sito del CNV - sono finalizzate ad indurre i notai del distretto ad uniformare il proprio comportamento economico alla tariffa professionale, in violazione dei principi antitrust e, peraltro, in contrasto con la disciplina vigente contenuta da ultimo nel decreto-legge n. 1/12.

RITENUTO, pertanto, che gli atti e le comunicazioni sopra citate costituiscano 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 Verona 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 Verona 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 maggio 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

IL PRESIDENTE

Giovanni Pitruzzella