

1803 - CONDOTTE RESTRITTIVE DEL CONSIGLIO NOTARILE DI MILANO

Provvedimento n. 27874

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 24 luglio 2019;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998 n. 217;

VISTA la segnalazione di un notaio, attivo nel distretto notarile di Milano, pervenuta in data 22 febbraio 2016, corredata dalla produzione di numerosa documentazione e successivamente integrata;

VISTE le delibere dell'11 gennaio 2017 che hanno, rispettivamente, avviato un'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, nei confronti del Consiglio Notarile di Milano per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90 e autorizzato accertamenti ispettivi presso il Consiglio Notarile di Milano;

VISTE le istanze di partecipazione al presente procedimento pervenute da un secondo notaio operante nel distretto notarile di Milano, ammesso a partecipare in data 20 aprile 2017, della società Centro Istruttorie Spa, ammessa a partecipare in data 8 giugno 2017 e dell'Associazione Sindacale dei Notai della Lombardia, ammessa a partecipare in data 10 agosto 2017;

VISTA la delibera n. 27042 del 14 febbraio 2018, con la quale è stato prorogato al 15 maggio 2018 il termine di conclusione del presente procedimento;

VISTA la comunicazione delle risultanze istruttorie inviata al Consiglio Notarile di Milano, al notaio segnalante e al notaio interveniente, nonché alla società Centro Istruttorie Spa e all'Associazione Sindacale dei Notai della Lombardia in data 21 febbraio 2018;

VISTA l'istanza del 27 febbraio 2018, con cui il Consiglio Notarile di Milano ha richiesto il differimento della data dell'audizione finale davanti all'Autorità, accolta con decisione del 7 marzo 2018, comunicata alle parti del procedimento in data 12 marzo 2018;

VISTA la memoria conclusiva del Consiglio Notarile di Milano pervenuta in data 12 aprile 2018, nonché le memorie conclusive del notaio segnalante, del notaio interveniente e della società Centro Servizi Spa, tutte pervenute in data 13 aprile 2018;

SENTITI in audizione finale davanti all'Autorità, in data 18 aprile 2018, i rappresentanti del Consiglio Notarile di Milano, del notaio segnalante, del notaio interveniente e della società Centro Servizi Spa, che ne avevano fatto richiesta;

VISTA l'ordinanza n. 1 del 3 maggio 2018, con cui l'Autorità ha promosso in via incidentale il giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 93-ter, comma 1-bis, della L. n. 89/2013 e dell'articolo 8, comma 2, della L. n. 287/90, e sospeso il procedimento n. I/803 fino alla comunicazione della sentenza della Corte Costituzionale;

VISTA la sentenza della Corte Costituzionale n. 13 del 31 gennaio 2019, comunicata in data 6 febbraio 2019, che ha dichiarato inammissibili le suddette questioni di legittimità per difetto di legittimazione dell'Autorità;

VISTA la propria delibera n. 27562 del 13 febbraio 2019, con la quale l'Autorità ha deliberato di sentire le parti in audizione in data 29 maggio 2019 e di prorogare al 30 giugno 2019 il termine di chiusura del procedimento;

SENTITI in audizione davanti all'Autorità, in data 29 maggio 2019, i rappresentanti del Consiglio Notarile di Milano, del notaio segnalante, del notaio interveniente, della società Centro Servizi Spa e dell'Associazione Sindacale dei Notai della Lombardia;

VISTA la propria delibera n. 27830 del 27 giugno 2019, con la quale l'Autorità ha prorogato al 31 luglio 2019 il termine di chiusura del procedimento;

VISTA la documentazione in atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. Le Parti

1. Il Consiglio Notarile di Milano (di seguito, anche CNM o Consiglio) è l'organo rappresentativo del Collegio Notarile di Milano. 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 CNM esercita, *inter alia*, poteri di vigilanza e ispettivi (artt. 93, 93-bis, 128 e 132 della Legge Notarile), nonché poteri di iniziativa disciplinare (ai sensi degli artt. 93-ter, 156 ss. della medesima legge) nei riguardi dei circa 480 professionisti iscritti nei distretti di competenza, che sono quelli di Milano, Lodi, Monza, Busto

Arsizio e Varese. Il CNM rappresenta dunque circa il 60% dei notai attivi in Lombardia e circa l'80% di quelli attivi nel distretto della Corte d'Appello di Milano¹.

2. Sono, altresì, Parti del procedimento un notaio operante nel distretto notarile di Milano, in qualità di segnalante (di seguito anche notaio segnalante o notaio 1), nonché, in qualità di intervenienti e su istanza dagli stessi presentata, un secondo notaio del medesimo distretto notarile (di seguito anche notaio interveniente o notaio 2), la società Centro Istruttorie Spa (di seguito CISP) e l'Associazione Sindacale dei Notai della Lombardia (di seguito Associazione o ASNL).

3. CISP, interamente controllata da Gruppo MutuiOnline Spa (di seguito MOL), offre alle banche servizi integrati volti alla gestione in *outsourcing* delle procedure d'istruttoria relativa alla concessione dei mutui e altri finanziamenti, inclusa la gestione dei processi di surroga, in particolare attraverso piattaforme tecnologiche, anche gestite dalla società Euroservizi del medesimo Gruppo, che consentono di monitorare il "ciclo di vita" del mutuo dalla fase commerciale a quella istruttoria, fino al rogito e alla predisposizione dei mezzi di pagamento, nonché ai controlli a valle dell'erogazione.

4. L'ASNL, iscritta alla Federazione Italiana delle Associazioni Sindacali Notarili (di seguito Federnotai), comprende 330 notai, tutti in esercizio, appartenenti a diversi distretti notarili della Lombardia, di cui circa l'80% al distretto di Milano. In base allo statuto e a quanto dichiarato in audizione dall'Associazione, essa svolge, senza fini di lucro, ogni forma di attività utile a migliorare e valorizzare il ruolo della categoria nella società, sia nelle contrattazioni sindacali sia nell'organizzazione di convegni, corsi di formazione indirizzati specialmente ai giovani notai che si affacciano alla professione, ecc.

II. Le Segnalazioni

5. Con comunicazione del 22 febbraio 2016, più volte integrata e corredata da numerosa documentazione², il notaio 1 ha segnalato taluni comportamenti del CNM, lamentando l'uso strumentale e illegittimo da parte dello stesso CNM di talune attività di monitoraggio e prerogative disciplinari, con l'obiettivo ultimo di controllare e orientare in maniera anticoncorrenziale la quantità di lavoro svolta (*output*) e i livelli tariffari dei professionisti vigilati.

6. Più precisamente, il notaio 1 ha indicato che, nel corso del 2014 e del 2015, il CNM avrebbe inviato, a lui individualmente e "a tappeto" a tutti i notai del distretto, questionari asseritamente predisposti per accertare i tempi di esecuzione delle formalità di trascrizione degli atti, ma in realtà volti ad assumere informazioni dettagliate sulla quantità e sul prezzo delle prestazioni eseguite da ciascun notaio vigilato³.

Tale iniziativa del CNM è stata anche oggetto di due denunce anonime pervenute all'Autorità il 5 e 6 agosto 2014⁴. Inoltre, anche nel 2016, il Consiglio ha inviato sempre "a tappeto" ai notai del distretto un ulteriore formulario per richiedere informazioni particolarmente dettagliate sull'organizzazione degli studi notarili, sui costi sostenuti dai notai nell'esercizio della propria attività, sui ricavi conseguiti, ecc. Anche tale formulario è stato segnalato all'Autorità in forma anonima in data 4 ottobre 2016⁵.

7. Con comunicazione del 28 settembre 2017, il notaio 2 ha segnalato l'uso strumentale dei poteri di vigilanza e disciplinari da parte del CNM nei propri riguardi, al fine di limitare la concorrenza fra i notai del distretto⁶.

III. L'Attività Istruttoria

8. In data 11 gennaio 2017, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti del CNM, volto ad accertare se le iniziative segnalate, consistenti sia in atti di monitoraggio a tappeto aventi ad oggetto la richiesta di dati concorrenzialmente sensibili, al fine di far emergere le posizioni di preminenza economica fra i notai del distretto, sia nella promozione di controlli e iniziative di vigilanza e disciplinari nei confronti dei notai del distretto maggiormente produttivi ed economicamente performanti, determinino un uso anticoncorrenziale del potere disciplinare del Consiglio e costituiscano un'intesa in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90. In pari data, l'Autorità ha deliberato accertamenti ispettivi che si sono svolti il 12 e 13 gennaio 2017 presso la sede del CNM.

¹ [Percentuali ricavate dal documento del Consiglio Notarile di Milano del 7 marzo 2013 e confermati da elaborazioni compiute sulla base di dati estratti dal portale "Trova Notaio" del Consiglio Nazionale del Notariato, il 9 dicembre 2016, cfr. doc. 36.]

² [Cfr. DOC20, DOC21, DOC24, DOC25, DOC29, DOC30, DOC31, DOC32, DOC34 e DOC35.]

³ [Cfr. DOC20 e DOC21.]

⁴ [Cfr. DOC1 e DOC2.]

⁵ [Cfr. DOC27.]

⁶ [Cfr. DOC179.]

9. In data 3 marzo 2017 è pervenuta l'istanza di partecipazione al procedimento da parte di un secondo notaio del distretto di Milano, integrata in data 28 marzo 2017⁷. Tale istanza è stata accolta con comunicazione del 20 aprile 2017⁸.

10. Sempre in data 3 marzo 2017 è pervenuta l'istanza di partecipazione di CISP, integrata in data 17 maggio 2017⁹. La società è stata ammessa a partecipare al procedimento con comunicazione dell'8 giugno 2017¹⁰.

11. Con provvedimento n. 26566 del 12 maggio 2017 l'Autorità ha deliberato la sostituzione del responsabile del procedimento¹¹.

12. Con comunicazione pervenuta in data 22 giugno 2017, il CODACONS ha presentato una segnalazione a tutela dei consumatori, in particolare di coloro che sono residenti nel distretto di Milano, nella quale ripercorre le vicende relative al notaio segnalante ed evidenzia che il comportamento del CNM avrebbe come obiettivo la limitazione della concorrenza tra i notai del distretto¹².

13. Con comunicazione del 19 luglio 2017¹³, l'ASNL ha fatto istanza di partecipazione al procedimento ed è stata ammessa a partecipare in data 10 agosto 2017¹⁴.

14. Tra luglio e agosto 2017 sono pervenute numerose richieste di partecipazione al procedimento da parte di notai dei distretti notarili di Milano¹⁵ e di Como¹⁶, nonché dei Consigli notarili dei distretti di Bergamo, di Pavia, di Como, di Brescia, e di Cremona e Crema¹⁷, e, infine, da parte di Federnotai¹⁸. Tali istanze, tutte di contenuto sostanzialmente identico, sono state rigettate, con distinte comunicazioni, in ragione della mancanza di un pregiudizio diretto, immediato e attuale che avrebbe potuto derivare agli istanti dagli accertamenti oggetto dell'istruttoria. Infatti, contrariamente a quanto rappresentato nelle istanze di partecipazione, gli accertamenti in questione non riguardano le funzioni di controllo e di vigilanza del CNM in quanto tali, ma, come specificato nel provvedimento di avvio del procedimento, mirano piuttosto a verificare se e in che misura specifiche condotte del CNM vadano *"oltre quanto necessario e proporzionato al perseguimento di un obiettivo di interesse generale, quale la tutela della qualità delle prestazioni notarili"* e possano dar luogo *"ad una ripartizione del mercato e ad una limitazione della concorrenza di prezzo"*¹⁹.

15. In data 28 settembre 2017 un terzo notaio del distretto di Milano ha inviato informazioni relative alle iniziative adottate dal CNM nei suoi confronti, evidenziando il ricorso strumentale ai poteri disciplinari²⁰.

16. Nelle date 6 marzo, 4 aprile, 19 settembre 2017 e 22 gennaio 2018 si sono tenute le audizioni del CNM²¹; il 13 settembre 2017 e il 9 febbraio 2018 è stato auditato il notaio segnalante²²; il 14 settembre 2017 è stato auditato il notaio interveniente²³, il 18 settembre 2017 è stata auditata la società CISP²⁴ e il 5 ottobre 2017 l'ASNL²⁵.

Su richiesta dell'Autorità, in qualità di soggetti terzi ritenuti in possesso di informazioni utili all'istruttoria, sono stati sentiti in audizione, in data 26 settembre 2017, un altro notaio del Distretto di Milano e, il 4 ottobre 2017, il Capo dell'Archivio Notarile di Milano²⁶.

In occasione delle predette audizioni sono state richieste informazioni, in particolare, al CNM, al notaio interveniente, alla società CISP e al Capo dell'Archivio Notarile, le cui risposte sono pervenute in varie date²⁷.

⁷ [Cfr. DOC64 e DOC70.]

⁸ [Cfr. DOC75.]

⁹ [Cfr. DOC65 e DOC79.]

¹⁰ [Cfr. DOC87.]

¹¹ [Cfr. da DOC76 a DOC78.]

¹² [Cfr. DOC102.]

¹³ [Cfr. DOC107.]

¹⁴ [Cfr. DOC133.]

¹⁵ [Cfr. DOC108, DOC109, DOC115, DOC116, DOC117, DOC118, DOC119, DOC121, DOC122, DOC125, DOC127, DOC131, DOC132, DOC133.]

¹⁶ [Cfr. DOC112, DOC113, DOC114.]

¹⁷ [Cfr. DOC120, DOC124, DOC129, DOC168 e DOC169.]

¹⁸ [Cfr. DOC159.]

¹⁹ [Cfr. da DOC138 a DOC155, DOC162, DOC165, DOC166, DOC170, DOC171.]

²⁰ [Cfr. DOC179.]

²¹ [Cfr., rispettivamente, DOC66, DOC71, DOC183 e DOC226.]

²² [Cfr. DOC178. Il notaio segnalante è stato anche sentito nella fase pre-istruttoria, in data 11 aprile 2016, 12 ottobre e 7 novembre 2016, cfr., rispettivamente, DOC23, DOC28 e DOC32.]

²³ [Cfr. DOC128.]

²⁴ [Cfr. DOC187.]

²⁵ [Cfr. DOC208.]

²⁶ [Cfr., rispettivamente, DOC184 e DOC199.]

17. Nel corso dell'istruttoria, il CNM ha prodotto memorie nelle date 22 dicembre 2017 e 9 febbraio 2018²⁸ mentre il notaio segnalante ha inviato documentazione in data 8 febbraio 2018²⁹ e il notaio interveniente in data 10 gennaio 2018³⁰.

18. In data 27 novembre 2017 sono state richieste informazioni all'Agenzia delle Entrate di Milano, in relazione ai controlli effettuati in merito all'attività notarile, alle quali essa ha dato riscontro in data 8 gennaio 2018³¹.

19. Nel corso della fase istruttoria, tutte le parti hanno avuto, più volte, accesso agli atti del procedimento: il CNM nelle date 7 marzo, 8 e 22 giugno, 7 settembre, 17 ottobre, 20 novembre 2017, nonché 28 febbraio, 12 marzo, 16 aprile 2018³²; il notaio segnalante nelle date 7 marzo, 22 giugno, 27 settembre, 21 novembre 2017, nonché 9 e 13 febbraio, 9 marzo, 16 aprile 2018³³; il notaio interveniente nelle date 21 giugno, 7 settembre, 22 novembre 2017, nonché 6 marzo, 16 aprile 2018³⁴; CISPÀ nelle date 28 luglio, 20 novembre 2017, nonché 6 e 9 marzo, 16 aprile 2018³⁵; l'ASNL nelle date 2 novembre 2017 e 26 gennaio 2018³⁶.

20. Con delibera del 14 febbraio 2018 il termine di conclusione del presente procedimento è stato prorogato al 15 maggio 2018³⁷ e in data 21 febbraio 2018 è stata inviata la comunicazione delle risultanze istruttorie a tutte le parti del procedimento³⁸.

Nelle date del 12 e 13 aprile 2018 sono pervenute le memorie conclusive del CNM³⁹, del notaio segnalante⁴⁰, del notaio interveniente⁴¹, della società CISPÀ⁴².

21. Il CNM, con istanza del 27 febbraio 2018, più volte integrata⁴³, ha richiesto il differimento della data dell'audizione finale; tale istanza è stata accolta dall'Autorità nella riunione del 7 marzo 2018 e comunicata alle parti del procedimento in data 12 marzo 2018⁴⁴.

22. L'audizione finale davanti all'Autorità si è tenuta in data 18 aprile 2018 in presenza dei rappresentanti del CNM, del notaio segnalante, del notaio interveniente e della società CISPÀ, che ne avevano fatto richiesta⁴⁵.

23. Con ordinanza n. 1 del 3 maggio 2018, l'Autorità ha rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale degli articoli 93-ter, comma 1-bis, l. n. 89 del 1913 e 8, comma 2, l. n. 287 del 1990 e ha quindi sospeso il presente procedimento sino alla comunicazione della decisione della Corte Costituzionale⁴⁶.

Con la sentenza n. 13 del 31 gennaio 2019, comunicata in data 6 febbraio 2019, la Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibili le suddette questioni di legittimità.

24. Con delibera n. 27562 del 13 febbraio 2019, l'Autorità ha prorogato al 30 giugno 2019 il termine di chiusura del procedimento. Tutte le parti del procedimento, ad eccezione della ASNL che non ne ha fatto richiesta, hanno avuto di nuovo accesso agli atti del fascicolo in data 24 maggio 2019⁴⁷. Il successivo 29 maggio si è tenuta l'audizione davanti all'Autorità dei rappresentanti del Consiglio Notarile di Milano, del notaio segnalante, del notaio interveniente, della società Centro Servizi Spa e dell'ASNL.

25. Con delibera del 27 giugno 2019, l'Autorità ha prorogato al 31 luglio 2019 il termine di chiusura del procedimento.

²⁷ [Cfr. DOC198, DOC201, DOC202, DOC203.]

²⁸ [Cfr. DOC220, DOC240.]

²⁹ [Cfr. DOC238. In fase pre-istruttoria il notaio segnalante ha prodotto numerose memorie e documentazione, fra cui: DOC21, DOC24, DOC25, DOC29-DOC35, DOC38, DOC54, DOC61.]

³⁰ [Cfr. DOC222.]

³¹ [Cfr., rispettivamente, DOC218 e DOC221.]

³² [Cfr. DOC68, DOC85, DOC99, DOC164, DOC193, DOC216, DOC267, DOC276, DOC292.]

³³ [Cfr. DOC67, DOC101, DOC177, DOC217, DOC239, DOC243, DOC273, DOC291.]

³⁴ [Cfr. DOC98, DOC163, DOC218, DOC272, DOC289.]

³⁵ [Cfr. DOC123, DOC215, DOC271, DOC274, DOC290.]

³⁶ [Cfr. DOC207 e DOC229.]

³⁷ [Cfr. da DOC250 a DOC254.]

³⁸ [Cfr. da DOC255 a DOC259.]

³⁹ [Cfr. DOC285.]

⁴⁰ [Cfr. DOC286.]

⁴¹ [Cfr. DOC283.]

⁴² [Cfr. DOC286.]

⁴³ [Cfr. DOC266, DOC268, DOC269.]

⁴⁴ [Cfr. da DOC277 a DOC281.]

⁴⁵ [Cfr. DOC296.]

⁴⁶ [Cfr. da DOC297 a DOC305.]

⁴⁷ [Cfr. DOC325, DOC326, DOC329 e DOC330.]

IV. Il Quadro Normativo e Regolamentare

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

27. L'esercizio della professione è improntato al principio della territorialità della competenza notarile, il cui ambito di operatività, a seguito della modifica apportata dall'articolo 1, comma 144, lett. c), della L. n. 124/2017 (c.d. *Legge annuale della concorrenza*) agli artt. 26, secondo comma, e 27 L.N., è stato ampliato al territorio della Regione ovvero al distretto della Corte di appello in cui si trova la sede, con possibilità di *"aprire un unico ufficio secondario in qualunque comune della regione ovvero in tutto il distretto della Corte d'appello se tale distretto comprende più regioni"*. Inoltre, per effetto dell'articolo 1, comma 144, lett. a), della L. n. 124/2017 che ha modificato l'articolo 4 L.N., la pianta organica di norma assegnata a ciascun notaio è stata ridotta da una popolazione minima residente di 7.000 a 5.000 unità, eliminando il riferimento al reddito minimo annuo prima richiesto (comma 1).

L'articolo 1, comma 495, lett. a), della Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (c.d. *Legge di bilancio 2018*) ha sostituito il comma 2 di tale disposizione, prevedendo che *"La tabella che determina il numero e la residenza dei notai deve, udite le Corti d'appello e i Consigli notarili, essere rivista ogni sette anni, (...) tenuto anche conto della variazione statistica tendenziale del numero e della tipologia degli atti ricevuti o autenticati dai notai, e può essere modificata parzialmente anche entro un termine più breve, quando ne sia dimostrata l'opportunità"*.

IV.1. Il sistema dei controlli sull'attività notarile

28. La legge professionale ha istituito un articolato sistema di controlli sullo svolgimento dell'attività notarile, che coinvolge vari soggetti qualificati.

IV.1.a. I poteri di vigilanza e disciplinari dei Consigli Notarili Distrettuali

29. Il sistema di controlli sull'attività notarile viene, in prima istanza, affidato ai vari Consigli notarili distrettuali, previsti dall'articolo 83 della L.N. e composti dai notai residenti in ciascun distretto notarile, che formano un Collegio. In ogni Collegio è costituito un Consiglio che rappresenta l'organo di governo di ciascun distretto ed esercita le proprie attribuzioni attraverso adunanze, ordinarie e straordinarie. Ogni Consiglio notarile distrettuale è costituito da un numero variabile da cinque a undici notai, in funzione del numero dei notai iscritti, eletto dai notai in esso residenti e con funzioni di vigilanza e indirizzo del Collegio⁴⁸. Il Consiglio notarile distrettuale, tra gli altri compiti, vigila 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 predispone il conto consuntivo e preventivo da sottoporre all'approvazione del Collegio.

30. In questo contesto si inseriscono le funzioni di vigilanza e di iniziativa disciplinare nei confronti dei notai iscritti svolte dai Consigli, ai sensi degli artt. 93, 93-bis e 93-ter L.N.

In particolare, l'articolo 93 L.N. prevede, in via generale, il potere di vigilanza del Consiglio sui notai appartenenti al Collegio, stabilendo che *"Il Consiglio, oltre quelle altre attribuzioni che gli sono demandate dalla legge: 1) vigila alla conservazione del decoro nell'esercizio della professione, e nella condotta dei notai iscritti presso il medesimo, ed alla esatta osservanza dei loro doveri [...]"*.

L'articolo 93-bis, introdotto dall'articolo 10, comma 1, del D. Lgs. 1° agosto 2006, n. 249, specifica il contenuto del potere di vigilanza in relazione ai doveri deontologici, disponendo che: *"Il Consiglio notarile distrettuale vigila sull'osservanza, da parte dei notai iscritti al collegio, dei principi e delle norme di deontologia professionale elaborati dal Consiglio nazionale del notariato secondo quanto previsto dall'articolo 2, comma primo, lettera f), della legge 3 agosto 1949, n. 577, e successive modificazioni (comma 1). Al fine di controllare il regolare esercizio dell'attività notarile, i consigli notarili distrettuali, tramite il presidente o un loro componente, delegato dal consiglio, possono: a) effettuare accessi agli studi ed esaminare atti, repertori, indici, registri, libri e documenti contabili del notaio nonché richiedere, anche periodicamente, informazioni e l'esibizione di documenti, estratti repertoriali, atti, registri e libri anche di natura fiscale; b) esaminare gli estratti repertoriali conservati presso gli archivi notarili distrettuali con facoltà di ottenerne copia, dandone preventivo avviso ai notai interessati; c) assumere informazioni presso le amministrazioni e gli uffici pubblici (comma 2)"*.

31. L'articolo 1, comma 144, lett. e), L. n. 124/2017 ha aggiunto il comma 2-ter all'articolo 93-bis L.N., attribuendo ai Consigli Distrettuali anche il potere di compiere ispezioni contabili, al fine di verificare il rispetto delle nuove prescrizioni imposte ai notai per rendere più trasparente la gestione delle somme, diverse dagli onorari professionali⁴⁹, ricevute dal notaio nell'esercizio dell'attività in qualità di sostituto di imposta⁵⁰. Viene, in particolare,

⁴⁸ [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.]

⁴⁹ [Si ricorda che, ai sensi dell'art. 1, comma 63 ss. L. n. 147/2013 (c.d. L. Stabilità 2014), novellato dall'art. 1, comma 142, lettera a) della legge n. 124/2017, il notaio è tenuto a versare in un apposito conto dedicato: "a) tutte le somme dovute a titolo di tributi per i quali il medesimo sia sostituto o responsabile d'imposta, e comunque le spese anticipate di cui all'articolo 15, primo comma, numero 3),

stabilito che *"Il Consiglio notarile distrettuale procede annualmente al sorteggio di un numero di notai pari almeno a un ventesimo degli iscritti al ruolo, presso i quali sono eseguite ispezioni dirette al controllo della regolare tenuta e dell'impiego dei fondi e dei valori consegnati a ogni titolo al notaio in ragione del suo ufficio"* e *"nomina ogni due anni in numero congruo i notai incaricati di procedere alle ispezioni contabili, scegliendoli preferibilmente tra i notai appartenenti ad altri distretti della medesima Corte d'appello (...) con l'obbligo di astensione in ogni caso di conflitto di interessi"*.

32. Ai poteri di vigilanza previsti dalla normativa, corrispondono precisi obblighi deontologici a carico dei notai nei confronti del Consiglio, quali, in particolare, il dovere di collaborazione con il Consiglio Distrettuale o Nazionale del notariato, declinato dall'articolo 22, lett. a), del Codice Deontologico, approvato con deliberazione del 2008, e consistente nel dovere di: *"a) comunicare (...) 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) (...), 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 (...); d) a consentire accessi ed ispezioni (...) nel proprio studio ed in eventuali uffici secondari (...)"*.

33. Inoltre, la legge notarile prevede che il Presidente del Consiglio notarile o un consigliere delegato e il Sovrintendente dell'Archivio Notarile conducono le ispezioni ordinarie biennali, ai sensi degli artt. 128 e 129 L.N. Tali ispezioni, svolte anche disgiuntamente dal Presidente del Consiglio notarile distrettuale e dal Capo dell'Archivio Notarile del distretto (di seguito anche Sovrintendente), riguardano tutti gli atti e repertori relativi al biennio oggetto di ispezione, che ciascun notaio, nell'anno successivo a ogni biennio, deposita in originale presso l'Archivio Notarile del distretto⁵¹. Le ispezioni biennali sono volte ad accertare, in particolare, se siano state osservate le disposizioni di legge e consente ai rappresentanti del Consiglio notarile di rilevare, *"in occasione dell'ispezione, anche le violazioni delle norme deontologiche"*⁵².

34. La legge notarile, quindi, mette a disposizione del Consiglio, sia presso lo studio notarile sia presso l'Archivio Notarile, una fonte diretta di acquisizione delle informazioni necessarie a svolgere la dovuta attività di vigilanza, consistente nel repertorio che ciascun notaio deve completare e aggiornare progressivamente, proprio per permettere di ricostruire e documentare tutta l'attività svolta.

Infatti, l'articolo 62 L.N. prevede che il notaio tenga due repertori a colonna, uno per gli atti tra vivi, anche ai fini del pagamento delle tasse di registro, e uno per gli atti di ultima volontà. In particolare, il repertorio per gli atti tra vivi, per ciascuna colonna, deve indicare: 1) il numero progressivo; 2) la data dell'atto/autenticazione con l'indicazione del Comune in cui l'atto è stato ricevuto; 3) la natura dell'atto; 4) i dati delle parti; 5) la descrizione sommaria dell'atto; 6) l'annotazione dell'assolvimento degli obblighi di registrazione e il pagamento della tassa di registro, se dovuta; 7) l'onorario spettante al notaio e la tassa d'archivio; 8) eventuali osservazioni⁵³.

Si precisa sin d'ora che l'onorario repertoriale è cosa diversa dall'onorario che il notaio chiede direttamente al cliente, in quanto esprime, sulla base del DM n. 265/2012, un importo figurativo, utilizzato per il calcolo delle imposte e delle tasse d'archivio, sulla base dei parametri stabiliti da tale decreto.

Mensilmente, inoltre, il notaio trasmette all'Archivio Notarile del proprio distretto una copia dei repertori *"limitatamente alle annotazioni degli atti ricevuti nel mese precedente, con l'importo delle tasse dovute all'archivio"* o un certificato negativo, nel caso non abbia stipulato atti nel mese precedente (articolo 65 L.N.).

del D.P.R. n. 633/1972, in relazione agli atti a repertorio dallo stesso ricevuti o autenticati e soggetti a pubblicità immobiliare o commerciale; b) ogni altra somma affidatagli e soggetta ad obbligo di annotazione nel registro delle somme e dei valori di cui alla L. n. 64/1934; c) l'intero prezzo o corrispettivo, ovvero il saldo degli stessi, se determinato in denaro, oltre alle somme destinate ad estinzione di gravami o spese non pagate o di altri oneri dovuti in occasione del ricevimento o dell'autenticazione di atti di trasferimento della proprietà o di trasferimento, costituzione o estinzione di altro diritto reale su immobili o aziende, se in tal senso richiesto da almeno una delle parti e conformemente all'incarico espressamente conferito (...)."]

⁵⁰ [Ciò viene chiarito dal Dossier del Servizio Studi del Senato n. 494/2, secondo il quale la legge annuale sulla concorrenza ha escluso dall'obbligo di attribuire al conto deposito dedicato di cui alla L. n. 147/2013 quelle "ricevute a titolo onorari, diritti, accessori, rimborsi spese (...)."]

⁵¹ [L'inadempimento a tale obbligo, oltre a costituire illecito disciplinare, determina la sospensione in via cautelare del notaio fino a quando questi non vi abbia ottemperato, con provvedimento della Commissione Amministrativa Regionale di Disciplina (di seguito anche COREDI).]

⁵² [Le ispezioni biennali su atti, repertori e registri del Presidente del Consiglio Notarile e dei suoi delegati all'ispezione sono svolte dal capo della circoscrizione ispettiva (art. 129, comma 1, lett. b), L.N.).]

⁵³ [Un esempio di foglio di repertorio è stato prodotto dal Capo dell'Archivio notarile nel corso dell'audizione, cfr. DOC199, all. 14. Esso contiene colonne nelle quali il professionista registra, progressivamente, come richiesto dalla legge notarile, la numerazione progressiva dell'atto, data e luogo di stipula, l'indicazione delle parti, una descrizione sommaria dell'oggetto o contenuto dell'atto con il corrispettivo convenuto, gli "estremi di registrazione e dell'importo pagato o ESENTE", l'onorario per atti (Conservati - Rilasciati - Esenti), la Tassa (d'Archivio e R.G.T. - di registrazione) e una colonna finale per "Osservazioni e codice statistico".]

35. Con riferimento all'esercizio del potere disciplinare, l'articolo 93-ter L.N. riconosce il potere di iniziativa al Consiglio Notarile, per mezzo del presidente, qualora rilevi *"l'inosservanza di leggi, regolamenti, principi e norme deontologiche ovvero la violazione di altri doveri da parte del notaio"*⁵⁴.

36. L'articolo 1, comma 495, lett. c), L. n. 205/2017 ha aggiunto all'articolo 93-ter il comma 1-bis, secondo il quale *"Agli atti funzionali al promovimento del procedimento disciplinare si applica l'articolo 8, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287"*.

37. L'articolo 153 L.N., al primo comma, precisa che l'iniziativa disciplinare spetta, oltre che al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale territorialmente competente e al presidente del Consiglio notarile del distretto nel cui ruolo è iscritto il notaio ovvero del distretto nel quale il fatto per il quale si procede è stato commesso, anche *"(...) c) al capo dell'archivio notarile territorialmente competente per l'ispezione di cui all'articolo 128, limitatamente alle infrazioni rilevate durante le ispezioni di cui agli artt. 128 e 132 o nel corso di altri controlli demandati allo stesso capo dell'archivio dalla legge, nonché al conservatore incaricato ai sensi dell'articolo 129, comma 1, lettera a), secondo periodo"*.

38. A seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 249/2006, che ha attribuito specifici compiti anche alla Commissione Amministrativa Regionale di Disciplina (di seguito anche COREDI), il Consiglio distrettuale, su iniziativa del presidente, può deliberare di deferire i notai per supposti illeciti disciplinari presso la competente COREDI. Ciascuna Commissione ha sede presso il Consiglio notarile distrettuale del capoluogo della regione ed è composta da un magistrato togato che la presiede e da sei, otto o dodici notai a seconda del numero dei notai assegnati a ciascuna circoscrizione; ad essa è attribuito il compito di giudicare e sanzionare il notaio in caso di illecito disciplinare (artt. 148 e ss. L.N.)⁵⁵.

39. Le sanzioni disciplinari irrogabili ai notai sono l'avvertimento, la censura, la sanzione pecuniaria, la sospensione dall'attività professionale per una durata determinata e la destituzione (articolo 135 L.N.). Qualora il notaio commetta nuovamente la stessa infrazione entro cinque anni dalla condanna, è recidivo (articolo 145 L.N.). L'illecito disciplinare si prescrive in cinque anni dal giorno in cui l'infrazione è stata commessa (articolo 146 L.N.).

L'articolo 147, comma 1, punisce con la censura o la sospensione fino a un anno o, nei casi più gravi, con la destituzione, il notaio che *"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) si serve dell'opera di procacciatori di clienti o di pubblicità non conforme ai principi stabiliti dall'articolo 4 del regolamento"* di cui al D.P.R. 7 agosto 2012, n. 137".

Fino alla modifica apportata dall'articolo 1, comma 144, lett. f), L. n. 124/2017⁵⁶, la lettera c) dell'articolo 147, comma 1, L.N. vietava la *"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"*.

L'articolo 147, comma 2, L.N. prevede, infine, la sanzione della destituzione per il notaio che, dopo essere stato condannato per due volte alla sospensione per violazione dell'articolo 147, primo comma, lettere a) e b) L.N., vi contravviene nuovamente nei 10 anni successivi all'ultima violazione.

IV.1.b. La vigilanza dell'Archivio Notarile

40. Preliminarmente, si ricorda che per ogni distretto notarile è previsto, di norma, un Archivio Notarile⁵⁷, nel quale sono depositati e conservati, tra l'altro: i) le copie certificate conformi degli atti notarili che gli uffici del registro devono trasmettere al medesimo decorsi due anni dalla registrazione dell'atto; ii) i repertori, i registri e gli atti appartenuti ai notai morti, cessati o trasferiti ad altro distretto; iii) gli atti ricevuti dalle persone autorizzate ad esercitare le funzioni di notaio al cessare dell'esercizio stesso; iv) i sigilli dei notai nei casi previsti dagli artt. 106 e 107 L.N. Quindi, la documentazione presente presso l'Archivio Notarile consente, in qualunque momento, di ricostruire la storia e l'attività di ciascun notaio.

41. Ogni Archivio Notarile è rappresentato e gestito dal Sovrintendente o Conservatore o Capo dell'Archivio Notarile, che funge anche da tesoriere dell'Archivio stesso (articolo 98 L.N.), è responsabile della custodia e conservazione di tutti i documenti, repertori e sigilli depositati presso l'Archivio, vigila sul regolare andamento del medesimo e sull'esatto adempimento degli obblighi imposti ai notai verso l'Archivio (articolo 110 L.N.) e riscuote diritti e tasse ad esso spettanti (articolo 111 L.N.).

⁵⁴ [Secondo l'art. 153 L.N., al primo comma, sono legittimati a promuovere l'azione disciplinare, tra l'altro, "b): il presidente del Consiglio notarile del distretto nel cui ruolo è iscritto il notaio ovvero del distretto nel quale il fatto per il quale si procede è stato commesso. Se l'infrazione è addebitata allo stesso presidente, l'iniziativa spetta al consigliere che ne fa le veci, previa delibera dello stesso consiglio. La stessa delibera è necessaria in caso di intervento ai sensi dell'art. 156-bis, comma 5".]

⁵⁵ [Sulla base delle informazioni fornite dal CNM, la COREDI Lombardia è composta da 15 membri, tra cui un magistrato, in qualità di Presidente, e 14 notai. Di questi, otto, inclusi il Segretario e il Tesoriere, appartengono al distretto notarile di Milano; gli altri sei rappresentano altrettanti distretti notarili della Lombardia, cfr. DOC198, all. B e C.]

⁵⁶ [L'art. 1, comma 144, lettera f) della legge sopra citata ha infatti eliminato dalla fattispecie dell'illecita concorrenza quella derivante da "riduzioni di onorari, diritti o compensi".]

⁵⁷ [Più precisamente, secondo la legge notarile, in ogni Comune sede di tribunale civile è stabilito un archivio distrettuale (art. 96 L.N.). Ogni archivio notarile è finanziariamente autonomo e, amministrativamente, dipende dal Ministero della Giustizia. L'amministrazione degli archivi è soggetta al controllo della Corte dei conti e del Parlamento, al quale ogni anno viene presentato il bilancio in allegato a quello della spesa del Ministero della Giustizia (art. 97 L.N.).]

42. L'articolo 108 L.N. precisa che quando il notaio deposita gli atti originali, i repertori e i registri presso l'Archivio Notarile, *"si procederà immediatamente"* alla ispezione e verifica di *"tutti"* i detti atti, repertori e registri, in presenza del Conservatore dell'Archivio, che li custodisce in locale separato da quello in cui sono custodite le copie (articolo 109 L.N.). Il Conservatore dell'Archivio redige un apposito verbale in carta libera delle operazioni di ispezione, rilasciandone copia (articolo 112 L.N.).

43. Inoltre, si è già detto che il Capo dell'Archivio Notarile procede alle ispezioni biennali, ai sensi degli artt. 128 e 129 L.N. L'articolo 128, comma 2, L.N. stabilisce che, nel corso di esse, *"va accertato, in particolare, se, nella redazione e conservazione degli atti, nella tenuta e nella conservazione dei registri e dei repertori e nei versamenti all'archivio, siano state osservate le disposizioni di legge"*. Secondo l'articolo 129, comma 3, L.N., gli Archivi Notarili forniscono ai Consigli Notarili Distrettuali tutti gli elementi in loro possesso in merito alle violazioni deontologiche emerse nel corso dell'ispezione.

IV.1.c. Il controllo dell'Agenzia delle Entrate

44. Ai sensi dell'articolo 93-bis, comma 2-bis, L.N. e a decorrere dal 1° gennaio 2016, l'Agenzia delle Entrate trasmette al Consiglio nazionale del notariato, esclusivamente con modalità telematiche entro il secondo mese successivo a quello di scadenza, le informazioni sugli omessi e ritardati versamenti richiesti ai notai con avviso di liquidazione. Si ricorda, in proposito, che i notai agiscono come sostituti d'imposta nel versamento delle somme ricevute a tale titolo dal cliente.

45. L'Agenzia delle Entrate – Direzione Provinciale di Milano (di seguito Agenzia delle Entrate), in risposta alla richiesta di informazioni dell'Autorità, pervenuta l'8 gennaio 2018⁵⁸, ha precisato di svolgere un'attività di vigilanza "generale" su ogni pubblico ufficiale tenuto a registrare/trascrivere atti immobiliari, ai sensi del D.Lgs. n. 463/1997 e s.m.i. e del D.P.R. n. 308/2000. Ai sensi della citata normativa, la richiesta di registrazione avviene unicamente per via telematica, mediante l'invio del modello UNICO informatico, da trasmettere unitamente alla copia dell'atto, a un prospetto dell'elenco dei documenti e certificati relativi all'atto da registrare e previa autoliquidazione, da parte del notaio, dei contributi dovuti.

46. Successivamente, l'Agenzia delle Entrate, sulla base delle informazioni contenute nel Modello Unico Informatico (c.d. MUI) e nell'atto registrato, effettua le verifiche di competenza per correggere eventuali errori materiali o incoerenze nell'autoliquidazione. In particolare, ai sensi dell'articolo 3-ter del citato D.Lgs. n. 463/1997, l'Agenzia delle Entrate segnala i casi di dolo o colpa grave sull'autoliquidazione dell'imposta agli organi di controllo competenti per l'adozione dei conseguenti provvedimenti disciplinari.

47. Inoltre, l'Agenzia delle Entrate ha dichiarato di vigilare su alcuni aspetti propri dell'attività notarile nel distretto di Milano, dovendo le strutture territoriali competenti (Uffici territoriali di Milano 1 e 4) segnalare, su base quadrimestrale, i casi di: *i) registrazioni, tramite modello UNICO, con autoliquidazione di imposta in misura fissa di atti soggetti a imposta proporzionale; ii) autoliquidazioni corrette, ma prive dei fondi necessari per effettuare il versamento delle imposte; iii) registrazioni tardive o con importi insufficienti rispetto al liquidato*. Si tratta di un'attività *"sempre innescata da una specifica richiesta del Consiglio Notarile di Milano (...); in un'ottica di collaborazione e cooperazione con il Consiglio, alla richiesta è data risposta tramite un succinto report contenente le posizioni che ricadono nelle casistiche sopra elencate posto alla conoscenza anche degli Uffici di governo della Direzione regionale della Lombardia"*.

48. Infine, l'Agenzia delle Entrate ha rappresentato che, ai sensi degli artt. 67 e 68 del D.P.R. n. 131/1986, recante *"Approvazione del Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro"*, l'Ufficio del Registro competente per territorio, entro il mese successivo a ciascun quadrimestre solare, controlla la regolarità della tenuta del repertorio notarile e della registrazione degli atti in esso iscritti e procede alla validazione del repertorio stesso, verificando il *"rispetto dei termini di legge per presentare lo stesso; correttezza delle annotazioni; completezza delle informazioni riportate e richieste dalle norme citate; evidenza degli estremi di registrazione"*. Inoltre, viene effettuato un controllo a campione del rispetto delle formalità di registrazione, ai sensi dell'articolo 16 del medesimo D.P.R.

IV.1.d. L'alta vigilanza del Ministero della Giustizia e della Procura della Repubblica

49. L'ordinamento ha predisposto un ulteriore strumento di controllo sull'attività notarile da parte del Ministero della Giustizia, che esercita un potere generale di *"alta vigilanza"* su tutti i notai, i Consigli distrettuali, gli Archivi Notarili. Nell'esercizio di tale potere, il Ministero può disporre ispezioni (articolo 127 L.N.), nonché ispezioni straordinarie, anche al fine di controllare le operazioni svolte nel corso delle ispezioni ordinarie biennali dell'Archivio Notarile e del Presidente del Consiglio Notarile Distrettuale (articolo 132 L.N.).

50. L'articolo 127, comma 2, L.N. prevede che *"La stessa vigilanza è esercitata dai procuratori della Repubblica presso i tribunali competenti per territorio"* rispetto alla sede di esercizio dell'attività.

⁵⁸ [Cfr. DOC221.]

V. Le Risultanze Istruttorie

V.1. Le preoccupazioni del CNM sulla "sperequazione" tra i repertori dei notai del distretto

51. Nelle Relazioni annuali in atti, il Consiglio ripercorre i principali accadimenti che hanno interessato l'attività notarile nell'anno di riferimento, gli effetti (spesso negativi) che ne sono derivati per il settore notarile e gli obiettivi dei propri interventi.

Secondo quanto riportato nella *"Relazione sull'attività del Consiglio per l'anno 2012"* del 21 febbraio 2013, la relazione *"può essere letta propriamente sia come un rendiconto sulla gestione annuale sia come programma da seguire"*.

52. Nella Premessa di tale Relazione, il CNM sottolinea fra gli elementi di preoccupazione lo *"squilibrio tra pochi colleghi che conseguono repertori altissimi e altri, numerosi, che realizzano repertori ben al di sotto della media"* ed evidenzia, altresì, la mancanza di dati sull'attività economica del distretto e dei singoli notai, in quanto, a causa del procedimento I/749, allora pendente nei confronti dello stesso Consiglio⁵⁹, *"nel 2012 si è dovuto interrompere la rilevazione di tali dati per non aggiungere altra materia di potenziale contrasto con l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in attesa di chiarimenti che speriamo vengano forniti dal CNN"*. Questa è la ragione per cui, secondo quanto riportato nella Relazione, sono stati commentati solo i dati relativi ai repertori notarili⁶⁰, dai quali emerge una situazione di elevata sperequazione della distribuzione dei repertori fra i notai del distretto⁶¹.

Nella Relazione si commentano, poi, criticamente le *"scelte politico-amministrative rivolte direttamente ad una riduzione di competenze (o contrazione di esclusive)"* che potrebbero tradursi in una contrazione dell'attività notarile che si aggiunge alla contrazione dovuta alla situazione di crisi economica del Paese.

53. Viene, altresì, valutata la soppressione della tariffa ad opera del D.L. n. 1/2012 che, secondo i risultati di un'indagine commissionata dallo stesso CNM, ha avuto come conseguenza quella di aumentare la variabilità tra gli onorari notarili praticati dai notai del distretto. Al riguardo, nel testo si evidenzia che *"solo pochi anni fa una fotografia come quella scattata dall'indagine ... sarebbe stata inimmaginabile. Oggi la situazione richiede la massima attenzione del Consiglio ... La deriva cui potrebbe portare l'affermarsi di una tendenza a proporre prestazioni ad un costo molto vicino, se non inferiore, al costo di produzione dell'atto è assai pericolosa e può diventare letale se provocata da illegittime modalità di acquisizione del lavoro e accompagnate da uno scadimento della qualità della prestazione. È su questi due ultimi aspetti che il Consiglio concentrerà la sua attività di vigilanza"*.

Infine, la Relazione si chiude con una serie di auspici ai nuovi consiglieri del Consiglio Nazionale del Notariato, nella prima fase del loro incarico triennale, affinché non si limitino all'attività di *lobbying*, ma formulino, tra l'altro, anche una *"linea strategica per la difesa della categoria"*.

54. La carenza di *"dati economici che consentono di analizzare l'andamento economico del distretto"* è stata oggetto anche della *"Relazione sull'attività economica del Consiglio per l'anno 2013"*, predisposta il 20 febbraio 2014, che si apre constatando che *"i numeri sarebbero e sono il modo migliore per analizzare la realtà economica e per questa ragione questo Consiglio da molti anni si è sforzato di acquisire e mettere a disposizione i dati che servono a capire lo stato di salute e le prospettive del notariato, anche per consentire a ciascuno di noi di valutare l'andamento della sua personale attività in rapporto a quella dei colleghi"*. In tale premessa, inoltre, richiamata la circostanza di aver dovuto interrompere l'attività di raccolta dei dati economici nel 2012 per non alimentare il contenzioso con l'Autorità, il CNM sottolinea che *"Di questi dati, assai più completi ed utili di quelli repertoriali, sentiamo fortemente la mancanza. Ci mancano in particolare nel momento della più forte contrazione del lavoro che si ricordi. Avremmo bisogno di capire quanto sia calato il rapporto tra fatturato e utile, quanto sia diminuita la redditività del singolo atto, quale sia il reale costo di produzione di un atto, quanto sia diminuito il numero di dipendenti, ed altro ancora"*⁶².

Anche nella suddetta Relazione viene in più pagine analizzata dal Consiglio la distribuzione dei singoli repertori notarili intorno al valore medio del distretto e valutato con preoccupazione *"il perpetuarsi di fenomeni di concentrazioni anomale del lavoro, non solo nei grandi centri urbani ma anche nella periferia del distretto ... frutto di canalizzazioni di lavoro incentivate in modo illegittimo... Preoccupano quelle dovute a politiche tariffarie di ribasso accompagnate da comportamenti irrispettosi delle norme fiscali ... o da risparmi sui costi di istruttoria della pratica ..."*⁶³.

55. Sempre nella Relazione del 2013, nel paragrafo dedicato alla *"Attività di vigilanza"*⁶⁴, il Consiglio riconosce di non poter soddisfare *"le aspettative che i notai ripongono nell'attività di vigilanza, aspettative troppo spesso indirizzate a risolvere questioni interne al notariato piuttosto che quelle che coinvolgono rapporti tra notai e cittadino (...)"*,

⁵⁹ [Si tratta del procedimento n. I/749 – Consiglio Notarile di Milano/Delibera n. 4/2012, conclusosi con il provvedimento n. 24377 del 30 maggio 2013, confermato dal Tar Lazio con sentenza n. 8343/2014 e dal Consiglio di Stato con sentenza n. 2005/2019.]

⁶⁰ [Infatti, i dati relativi al numero totale di atti e al valore degli onorari repertoriali di ogni notaio sono reperibili dall'Archivio Notarile. Gli onorari repertoriali sono importi figurativi, utilizzati per il calcolo delle imposte e delle tasse d'archivio, che si basano sui parametri stabiliti con DM n. 265/2012. Sono dunque diversi e inferiori – come si vedrà di seguito – ai fatturati realizzati dai singoli notai, poiché questi ultimi riflettono invece i prezzi finali praticati alla clientela.]

⁶¹ [Cfr. ISP111.]

⁶² [Cfr. ISP112, pag. 1.]

⁶³ [ISP112 pagg. 12 e segg.]

⁶⁴ [ISP112 pag. 25.]

evidenziando di essersi imbattuto in *“numerosi atti stipulati per compensi molto modesti, giungendo però alla conclusione che non si trattasse di ipotesi di svendita della prestazione, quanto di prestazioni vendute al giusto prezzo, il prezzo di una prestazione di scarsissima qualità”*. Il testo prosegue rilevando che il Consiglio ha quindi *“dedicato le sue energie a vigilare sulla qualità della prestazione e in particolare sulla mancanza di tempestività degli adempimenti di pubblicità immobiliare (...)”* e, nei confronti dei notai *“che gestiscono i cosiddetti attifici”*, il Consiglio ha *“naturalmente vigila[to] con attenzione sul rispetto del principio di personalità della prestazione”*.

La Relazione conclude evidenziando che *“il volume degli affari notarili è diminuito rispetto a un 2012 già negativo. A ciò si aggiunga che la soppressione delle tariffe professionali ha fatto venir meno alcuni saldi punti di riferimento nel rapporto notaio-cliente, divenuto sempre più volatile”*⁶⁵.

56. La *“Relazione sull’attività del Consiglio per l’anno 2014”* del 20 febbraio 2015 si apre con considerazioni generali sulla *“profonda crisi economica che non ha risparmiato nessun settore della produzione dei servizi, tantomeno del notariato”* e prosegue sottolineando l’utilità dei dati economici esposti per *“comprendere quanto ciascuno di noi ha saputo fare per adeguare la propria organizzazione, la propria capacità di offrire servizi e, per usare un’espressione brutale che non avremmo voluto usare, la propria capacità di stare sul mercato”*, aggiungendo, poi, la riflessione che *“dovremo convivere a lungo con un regime di libertà tariffaria, che il reddito professionale generato dall’attività notarile non tornerà ad essere quello di alcuni anni fa”*⁶⁶. Su questa premessa, nel paragrafo dedicato all’*“Andamento economico del distretto”*, il Consiglio ha rilevato la mancanza di *“dati ricavabili dalla contabilità dei nostri studi”*. In particolare, il CNM, nel commentare i dati sui repertori notarili forniti dall’Archivio notarile del distretto di Milano, ha sottolineato la lieve ripresa del repertorio notarile nel 2014 rispetto al 2013, evidenziando che *“è possibile, anzi probabile, che per molti di noi questi segnali positivi, qualificabili a livello di ammontare degli onorari di repertorio, non si siano tradotti in un aumento del fatturato e/o del reddito”* e che, se *“a fronte di una sostanziale tenuta del repertorio, fatturato e utile fossero in contrazione, come pare, la responsabilità sarebbe da ascrivere solo a noi stessi e alla nostra incapacità di ottenere il giusto corrispettivo per una prestazione di qualità ad alto valore aggiunto o, peggio, alla libera determinazione di abbassare lo standard qualitativo della nostra prestazione (soprattutto in termini di tempo dedicato alla personale indagine della volontà delle parti e, più in generale, all’attività istruttoria) per guadagnare ‘quote di mercato’”*.

Il resto del paragrafo è dedicato a un’analisi, con grafici e tabelle, della distribuzione dei singoli repertori notarili intorno al valore medio del distretto, dalla quale emerge l’aumento nel tempo della sperequazione fra i repertori notarili, in quanto *“il primo [notaio] supera 1.100.000, il secondo sfiora i 900.000 euro e il terzo supera gli 800.000 euro”* e la circostanza che *“permane lo squilibrio tra pochi colleghi che conseguono repertori altissimi (1 oltre il milione di euro, 3 oltre i 700mila) e altri, in aumento, che realizzano repertori ben al di sotto della media. I repertori alti sono più numerosi e più elevati rispetto allo scorso anno; la percentuale dei notai sotto media distrettuale è un poco salita (62%)”*⁶⁷.

57. Nella sezione della Relazione annuale per il 2014 dedicata alla *“Attività di vigilanza”*, il CNM ricorda nuovamente la pregressa attività di raccolta di dati, precisando che *“il pluriennale know-how del Consiglio di Milano è stato messo a disposizione del Consiglio Nazionale con il duplice obiettivo di attuare un monitoraggio, e quindi una vigilanza, il più possibile uniforme sul territorio nazionale e di seguire un percorso, se non condiviso, per lo meno non ostacolato dall’AGCM”*⁶⁸.

58. Nella Premessa della *“Relazione sull’attività del Consiglio per l’anno 2015”*, del 25 febbraio 2016, il Consiglio si sofferma sull’iter parlamentare del disegno di legge concorrenza che, oltre ad erodere la riserva di attività da sempre detenuta nel settore immobiliare in favore degli avvocati ed eliminare il controllo notarile per alcuni atti societari, *“smonda dalle fondamenta il sistema di controllo imperniato sul notariato”* ed esprime *“preoccupazioni per un possibile aumento del numero dei notai che squilibrerebbe molto il rapporto tra domanda e offerta del servizio notarile”*, aggiungendo considerazioni critiche sulla *“strategia del Consiglio Nazionale del Notariato nella gestione della crisi”*. Sono, quindi, commentati, nel paragrafo dedicato all’*“Andamento economico del settore”*, i dati relativi alla distribuzione dei singoli repertori notarili rispetto alla media del distretto, elaborati sulla base dei dati forniti dall’Archivio notarile di Milano. Nel paragrafo viene, come sempre, sottolineato⁶⁹ *“lo squilibrio tra pochi colleghi che conseguono repertori altissimi (1 oltre 1 milione di euro, 4 oltre i 700 mila, complessivamente oltre i 500 mila euro) e altri, in aumento, che realizzano repertori ben al di sotto della media. I repertori alti sono più numerosi e più elevati di*

⁶⁵ [Cfr. doc. ISP112, pag. 27.]

⁶⁶ [Cfr. doc. ISP113.]

⁶⁷ [In particolare, il CNM rileva che *“I notai il cui repertorio supera il 150% della media sono poco meno del 19%. I primi 30 repertori del distretto rappresentano, complessivamente, il 20% del montante complessivo, con una media di 536.000 euro. Di questi, il primo supera 1.100.000 euro, il secondo sfiora i 900.000 euro e il terzo supera gli 800.000 euro. I primi 52 sono oltre i 300.000 euro. I primi 136 repertori superano i 200.000 euro. I primi 198 repertori superano la media distrettuale”*.]

⁶⁸ [Cfr. ISP113, pag. 11.]

⁶⁹ [Tale commento era contenuto anche nella precedente *“Relazione sull’attività del Consiglio per l’anno 2014”*, cfr. doc. ISP113.]

quelli dello scorso anno e la percentuale dei notai sotto la media distrettuale è un poco salita (64,5%, contro il 62% nell'anno 2014)⁷⁰.

Viene come sempre commentato l'“indice di perequazione”⁷¹ che risulta avere registrato “un leggero incremento dei notai sotto la media” rispetto all'anno precedente, dimostrando l'aumento della sperequazione fra i repertori notarili⁷². L'analisi si conclude evidenziando che “*pur troppo i numeri del repertorio sono numeri deboli, utili marginalmente, ma insufficienti per descrivere la situazione economica del notariato. Servirebbe conoscere altri numeri: il fatturato l'utile, i costi per il lavoro dipendente e per servizi informatici, il numero dei dipendenti, ecc. Sono questi i numeri che il Consiglio Notarile chiedeva ed elaborava prima del contenzioso con l'AGCM. Per poterli nuovamente avere ed elaborare servirebbe una copertura da parte del Consiglio Nazionale, possibilmente tesa ad ottenere un'organica raccolta di dati sul territorio nazionale. Conoscere i numeri, possedere il dato, è fondamentale per la difesa e il consolidamento del notariato. Il Consiglio Nazionale che andiamo ad eleggere non potrà più differire scelte precise*”⁷³.

59. Sempre nella Relazione annuale 2015, la sezione relativa alla “Attività di vigilanza” espone i profili principali oggetto di giudizi disciplinari e attività della COREDI.

La sezione “*Mancata indagine della volontà delle parti e irregolarità fiscali*” riprende il caso di un notaio, di cui si era già data notizia nella Relazione per il 2014, che, “*in un periodo in cui il Distretto risentiva di una forte contrazione, registrava un notevole incremento della propria attività muovendosi quindi in forte controtendenza rispetto alla generalità della categoria; significativo era il fatto che a fronte di questo incremento di attività (sia in termini di onorario di repertorio, sia in termini di un fatturato lordo) non corrispondeva un aumento dei guadagni del notaio, che anzi erano, in maniera ingiustificata, ridotti significativamente. Si trattava quindi di un caso eclatante di ristorno a terzi di somme a fronte di prestazioni modeste o che comunque non giustificavano quei versamenti in denaro*”.

Nel medesimo paragrafo il CNM richiama una seconda vicenda che, come la precedente, è “*emblematica (...) per il dato quantitativo (numero di atti e onorari complessivi di repertorio)*” del notaio da essa interessato⁷⁴.

60. In una email del 7 gennaio 2017 inviata dal Presidente ai Consiglieri del CNM – dunque prima dell'avvio del presente procedimento e dei connessi accertamenti ispettivi –, nella quale si dettagliano i capitoli della Relazione annuale per il 2016 (diffusa nel 2017) si legge: “*Quanto al tema centrale, per il quale chiederò il confronto a tutti ma soprattutto a [consigliere]* vorrei soffermarmi, grazie al recuperato monitoraggio, sull'importanza dei numeri o dei c.d. dati statistici.*”⁷⁵ Il giorno successivo, il Presidente trasmette ai Consiglieri una bozza della Premessa alla Relazione annuale per il 2016 da presentare all'assemblea del Collegio notarile del 20 febbraio 2017, nella quale, oltre a considerazioni politiche sul tramonto del DDL concorrenza, si legge: “*in questa relazione troverete più numeri rispetto al passato, approfittando del fatto che finalmente siamo tornati (grazie ad una scelta sofferta, per certi versi coraggiosa e, speriamo, apprezzata dai colleghi e, soprattutto, dall'AGCM) a disporre di alcuni dati economici forniti spontaneamente da tutti (ed è questo un dato di estrema soddisfazione per il Consiglio) ...*”⁷⁶.

61. Nella Premessa alla Relazione per il 2016 effettivamente diffusa – quindi dopo l'avvio del presente procedimento –, il Consiglio richiama nuovamente (come per il 2015) la possibile riduzione dell'area di riserva delle attività notarili e afferma che “*in questi due anni il notariato si è adoperato per far comprendere che l'iniziativa del Governo, introducendo competenze degli avvocati nel settore immobiliare ed eliminando il controllo notarile per alcuni atti societari, smontava dalle fondamenta il sistema di controlli imperniato sul notariato, con gravi rischi per la sicurezza dei traffici e dell'economia. Oggi (...) il disegno di legge concorrenza sembra diventato meno prioritario nell'agenda dei lavori parlamentari. La questione però non appare definitivamente risolta e potrebbe tornare di attualità per questa e nuove iniziative governative o parlamentari. Ed allora l'armamentario argomentativo del notariato non potrà che essere riproposto con le stesse modalità e gli stessi contenuti utilizzati in questi frangenti*”⁷⁷.

Nel paragrafo relativo all'“Andamento economico del distretto”, il CNM dà conto dell'aumento dei repertori notarili rispetto all'anno precedente, evidenziando che “*all'incremento repertoriale potrebbe non essere seguito un*

⁷⁰ [Cfr. ISP63 e ISP114, pagg. da 1 a 4.]

⁷¹ [Si tratta di una tabella che riporta il valore medio del repertorio notarile (a livello di distretto notarile), oltre che la percentuale di notai che hanno un repertorio notarile inferiore al valore medio e quella di notai che hanno un repertorio notarile superiore a detto valore medio.]

⁷² [La Relazione in questione commenta, al riguardo, che “i notai il cui repertorio supera il 150% della media sono pari al 19%. I primi 30 repertori del Distretto (5,8% del totale) rappresentano, complessivamente, il 20% del montante totale, con una media di 561.613 euro. Di questi, il primo supera 1.100.000 euro. I primi 143 repertori superano i 200 mila euro. I primi 184 repertori superano la media distrettuale.”]

⁷³ [Cfr. ISP114, pag. 6.]

⁷⁴ [Cfr. ISP113, pagg. 11 e 12.]

* [Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni]

⁷⁵ [Cfr. ISP63, email del 7 gennaio 2017 dal Presidente ai Consiglieri del CNM con oggetto “RELAZIONE 2017”.]

⁷⁶ [Cfr. ISP94, email dell'8 gennaio 2017, dal Presidente ai Consiglieri del CNM, con oggetto “relazione” e allegato “premessa rel2017.docx”.]

⁷⁷ [Cfr. DOC70, all.4.]

corrispondente e proporzionale incremento di fatturato e utile. Ma se il dato repertoriale complessivo è connotato da rigidità (i notai non possono aumentare la domanda dei loro servizi), si può lavorare con attenzione sui ricavi, sui costi e quindi sull'utile. Se a fronte di un incremento repertoriale non è corrisposto un incremento dell'utile, significa che qualcosa si è sbagliato o sul fronte dei costi o più probabilmente sul fronte dei ricavi". Il paragrafo presenta dati aggregati sull'andamento del repertorio notarile dal 2009 al 2016, senza alcuna analisi sulla "sperequazione" tra i notai, riportata invece nelle precedenti Relazioni e anche nella versione in bozza⁷⁸.

E ancora, nella sezione della Relazione annuale dedicata ai Rapporti con l'Autorità, il CNM, dopo aver riassunto l'oggetto del presente procedimento e criticato la "indebita invasione di campo posta in essere dall'AGCM nel sindacare detta funzione, estranea alla competenza della medesima Autorità", ha aggiunto di aver "sollecitato l'intervento del Ministro di Giustizia perché ribadisca la sua esclusiva autorità gerarchica sui Consigli Notarili nello svolgimento da parte degli stessi dello specifico compito di vigilanza ad essi attribuito dalla legge ed ha ricevuto la solidarietà di pressoché tutti i consigli notarili distrettuali. Il presidente Nazionale Lombardo, nella riunione dei Presidenti, svoltasi giovedì 2 febbraio ha posto il problema direttamente all'evidenza del Ministro che, non a caso, si chiama Guardasigilli"⁷⁹.

62. Infine, la Premessa alla "Relazione sull'attività del Consiglio per l'anno 2017", del 15 febbraio 2018⁸⁰, prende le mosse dalla considerazione che "Sino all'anno scorso il Consiglio pensava di rivolgersi agli iscritti al Collegio, tutt'al più a qualche notaio di altro distretto, curioso ed interessato alla politica di categoria; oggi sappiamo invece che la relazione viene puntualmente inviata all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato da qualche collega del nostro distretto. (...) l'attività del Consiglio è stata in gran parte assorbita dalla gestione dell'istruttoria aperta l'11 gennaio 2017 dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (1803). In qualche modo potremmo dire che l'anno consiliare si è aperto proprio quell'11 gennaio e si è chiuso il 27 dicembre, con l'approvazione della legge di stabilità, quando il Parlamento, col parere favorevole del Governo e, ciò che più conta, del Ministro della Giustizia, ha finalmente affermato ciò che sembrava scontato e pienamente coerente ai principi, cioè che 'Agli atti funzionali al promovimento del procedimento disciplinare si applica l'articolo 8, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287'. Il legislatore ha quindi doverosamente ribadito più che affermato che nell'esercizio dei poteri di vigilanza e disciplinare costituiscono una funzione pubblicistica, traducendo in norma positiva il principio scritto dalla Cassazione (...) nella sentenza n. 9041/2016, che riconosce al potere di vigilanza e disciplinare dei consigli notarili "prerogative tipiche dei pubblici poteri", sottratte al vaglio antitrust.

63. Diversamente dalla struttura espositiva seguita nelle relazioni annuali precedentemente illustrate, la Relazione per il 2017 espone i risultati dell'analisi dell'"Andamento economico del distretto" alla fine (invece che nella parte iniziale) e riporta un aumento percentuale della media repertoriale distrettuale nel distretto di Milano in relazione a quella del 2016 in controtendenza rispetto al dato nazionale e regionale, calcolata su 562 notai e pari a un valore medio netto di 90.000 €. "L'indice di perequazione non presenta variazioni significative. Di fatto c'è un leggero incremento dei notai sotto media (+1,09% rispetto al 2016)". Il paragrafo è completato da tabelle che, come nelle Relazioni sull'attività per gli anni precedenti, indica "la ripartizione per fasce di repertorio" in scaglioni percentuali (<50%, da 50% a 75%, da 75% a 100%, da 100% a 150%, da 150% a 200%, da 200% etc., fino a >400%) per concludere che: "In conclusione, in merito all'andamento economico del distretto, non possiamo che rilevare come il dato repertoriale sia utile, ma evidentemente insufficiente per descrivere la situazione economica del notariato. Servirebbe conoscere altri numeri: il fatturato, l'utile, i costi per lavoro dipendente e per servizi informativi, il numero di dipendenti. Sono questi "numeri", questi dati che il Consiglio Notarile chiedeva ed elaborava prima del contenzioso con l'AGCM. Noi siamo chiamati a vigilare sulla corretta applicazione dei principi deontologici e sul rigoroso rispetto della legge, anche fiscale. Una vigilanza che, per essere seria, non può prescindere dall'acquisire dati più approfonditi", in quanto "conoscere i numeri, possedere il dato, è fondamentale anche per la difesa e il consolidamento del notariato come sistema, non certo per sostenere o nascondere comportamenti anticoncorrenziali".

64. Detta Relazione annuale presenta, infine, una nuova sezione, dedicata a "I dati del mercato immobiliare", che costituisce il core business del notariato. Qui il CNM constata che alla crescita del mercato immobiliare, per trascrizioni e iscrizioni, "non sia corrisposta una crescita degli onorari di repertorio anche perché non pare che sia diminuito il valore medio delle transazioni. Non saper spiegare i motivi di un dato così sorprendente è motivo di preoccupazione. Il notariato continua ad essere molto indietro nella capacità di aggregare ed elaborare i numeri di cui dispone. (...) In parte perché i dati economici degli studi, quelli per intenderci del monitoraggio, sono stati raccolti a singhiozzo e a macchia di leopardo, per una cultura del dato ancora poco diffusa ma soprattutto per l'ostilità dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato".

⁷⁸ [cfr. DOC70, all. 4, p. 8.]

⁷⁹ [Cfr. DOC70, all. 4, p. 8.]

⁸⁰ [Cfr. DOC286, all. 1.]

V.2. La richiesta di dati sull'attività economica dei notai del distretto

V.2.a. Il questionario inviato ai notai nel 2014

65. Al fine di sopperire alla lamentata mancanza di dati economici dei singoli notai, in un'adunanza del CNM di febbraio 2013 *"viene esaminato il problema del monitoraggio e viene dato mandato di verificare (...) l'opportunità di proseguire nella raccolta ed elaborazione dei dati"*, come risulta dal relativo verbale agli atti del procedimento⁸¹.

66. Con delibera del 6 maggio 2014, richiamati gli articoli 93 e 93-bis L.N. e l'articolo 22 del codice deontologico sul dovere di collaborazione dei notai nei riguardi delle iniziative del Consiglio, il CNM ha disposto che i notai del distretto producano *"1. copia del repertorio relativo al mese di novembre 2013 (se il notaio non fosse in esercizio in tale mese, si richiede il repertorio relativo al mese di marzo 2014); 2. copia di tutti gli atti soggetti a registrazione stipulati nello stesso periodo con le relative fatture; 3. un prospetto con l'indicazione degli atti soggetti a pubblicità immobiliare ricevuti nello stesso periodo con l'indicazione dei tempi di registrazione e di esecuzione delle formalità di trascrizione/iscrizione, redatto compilando il modulo excel allegato alla richiesta"*⁸².

67. In una bozza di lettera di giugno 2014 da allegare in occasione dell'invio del questionario 2014 ai notai del distretto, il CNM ha spiegato che nell'attuale contesto economico, caratterizzato da una *"crisi economica ... [che] ha drammaticamente ridotto la redditività dell'attività notarile"* e dalla *"liberalizzazione tariffaria ... [che] ha reso il costo della prestazione una variabile utilizzabile dai singoli notai per cercare di sviluppare la propria attività"*, l'attività del distretto notarile non può essere svolta *"...senza tener conto che coloro che operano al suo interno, i notai appunto, sono soggetti in forte competizione tra loro, che utilizzando le leve della concorrenza per cercare di ricavare dalla propria attività la maggior redditività possibile, organizzando le proprie strutture in totale autonomia ed indipendenza secondo logiche determinate in autonomia e libertà e ciò sapendo che lo sviluppo della propria attività in un mercato tendenzialmente rigido provoca una contrazione dei volumi degli altri notai"*⁸³.

A fronte delle nuove sfide, il CNM *"che dalla legge si vede affidare il compito di vigilare alla conservazione del decoro nell'esercizio della professione, e nella condotta dei notari iscritti presso il medesimo, ed alla esatta osservanza dei loro doveri non può abdicare alla conoscenza delle dinamiche economiche del distretto e dei singoli notai, per cercare di prevenire situazioni non conformi alla legge ad ai principi deontologici, nel rispetto della libertà organizzativa di ciascun notaio anche volta ad offrire servizi con modalità e costi concorrenziali. Per questo motivo il Consiglio Notarile, dopo una breve interruzione, ha deciso di riprendere l'attività di monitoraggio attraverso la somministrazione del questionario che ti alleghiamo"*⁸⁴.

La bozza di lettera prosegue evidenziando che: *"Dopo un attento esame dei questionari inviati in passato abbiamo deciso di focalizzare le richieste su dati che, oltre a fornire indici di valutazione dell'andamento economico del distretto, possano essere utili per mettere in luce: [1] Anomalie che possano segnalare rischi nella gestione di somme affidate da terzi e ciò anche in relazione alla prossima entrata in vigore del regolamento sul deposito prezzo; [2] Anomalie nei tempi di esecuzione delle formalità immobiliari che possano impattare sulla -sinistrosità e quindi sui costi assicurativi; [3] Anomalie che possano essere indicative di una attività svolta in modo non rispettoso del principio della personalità della prestazione attraverso un'eccessiva delega a terzi. Sono certo che, comprendendo gli interessi generali, di categoria e di sistema, ci fornirete risposte tempestive e complete ai questionari inviati"*.

68. Nella circolare effettivamente inviata ai notai del distretto il 30 luglio 2014, il CNM ha poi scelto di non declinare affatto gli obiettivi perseguiti con la raccolta dei dati deliberata. La circolare, infatti, presenta un testo più scarno, in cui si legge *"il Consiglio, nell'ambito dell'attività di vigilanza, ha deliberato di effettuare una verifica presso gli iscritti al Collegio Notarile di Milano chiedendo di produrre, esclusivamente con modalità informatica"*, entro un termine compreso tra il 15 settembre e il 9 ottobre 2014:

- copia del repertorio relativo al mese di giugno 2014 (o di marzo 2014);
- copia di tutti gli atti soggetti a registrazione stipulati nello stesso periodo con le relative fatture;
- un prospetto (in formato excel) con l'indicazione dei tempi di registrazione e di esecuzione delle formalità di trascrizione/iscrizione⁸⁵.

69. Alcune email in atti scambiate all'interno del CNM successivamente all'invio del questionario 2014, monitorano il livello di riscontro alla richiesta di tali dati da parte dei notai del distretto, sollecitando quelli mancanti o incompleti⁸⁶.

⁸¹ [Cfr. ISP137 e ISP140, verbale in cui è riportata la discussione del CNM in ordine all'opportunità di proseguire l'attività di monitoraggio, pag. 2 (punto 2 del verbale).]

⁸² [Cfr. ISP142. In particolare, nella suddetta delibera il CNM, richiamati gli articoli 93 e 93-bis L.N. e l'art. 22 del codice deontologico, delibera l'invio della circolare, in considerazione della "importanza di vigilare, nell'interesse della sicurezza dei traffici giuridici, sul rigoroso rispetto della tempestività degli adempimenti di trascrizione/iscrizione degli atti ai sensi dell'art. 2671 c.c., nonché sul corretto adempimento degli oneri di registrazione degli atti e sul rispetto della normativa fiscale dettata al riguardo e tenuto conto della necessità di prevenire eventuali violazioni", pag. 4, (punto 4).]

⁸³ [Cfr. ISP29, ISP125 e ISP126. Come comunicato dal CNM in data 19 ottobre 2017, si tratta di una lettera di accompagnamento al questionario 2014, cfr. DOC198.]

⁸⁴ [Cfr. ISP29.]

⁸⁵ [Cfr. ISP19, ISP20 e DOC21 all. 6.]

⁸⁶ [Cfr. ISP17.]

70. Riguardo alla suddetta iniziativa, nella Relazione per il 2014 (adottata nel 2015), il Consiglio ha sottolineato che *"il dato più importante che emerge dal monitoraggio è che tutti i notai del distretto, senza eccezioni, hanno fornito, e tempestivamente, i documenti e i dati richiesti. I comprensibili mugugni per un ulteriore carico di lavoro hanno ceduto allo spirito di squadra. Nella puntuale collaborazione dimostrata il Consiglio crede di poter leggere il sostegno del Collegio a un'attività di vigilanza sempre più penetrante che consenta di prevenire, modificare, piuttosto che sanzionare comportamenti singoli che possano minare la credibilità e affidabilità del notariato"*.

Il CNM prosegue, inoltre, sottolineando che *"la documentazione contabile fornita dai notai è invece valutata sotto il profilo della corretta fatturazione delle somme incassate, sul presupposto della insindacabilità dei compensi esposti e liberamente contrattati con i clienti"*. Il Consiglio aggiunge, infine, di dover *"vigilare affinché la concorrenza tra notai si svolga nell'ambito della liceità. E non è lecita la concorrenza di coloro che "scolonnano" parte dei compensi dalla voce onorari alla voce anticipazioni. Se un notaio espone onorari per 900 euro e quantifica poi per ispezioni 200 euro in più rispetto a quanto pagato a tale titolo, percepisce un netto pari al notaio che per lo stesso atto espone anticipazioni corrette e onorari di 1.366 euro"* ⁸⁷.

71. Relativamente al *"Sistematico inserimento in fattura di somme ingiustificatamente attribuite ad anticipazioni"*, il CNM, nella successiva Relazione per il 2015 (diffusa nel 2016), riporta il caso di un notaio che in tal modo *"a giudizio del Consiglio, ha posto in essere non solo un comportamento scorretto sul piano fiscale, ma anche facendo ai colleghi illecita concorrenza, nel senso di far percepire alla clientela un minore costo del proprio onorario rispetto a quello esposto da colleghi che attuano una corretta separazione fra anticipazioni e compensi"* ⁸⁸.

V.2.b. Il questionario inviato ai notai nel 2015

72. In materia di vigilanza dei tempi di trascrizione e iscrizione degli atti notarili, risulta che il CNM, nell'adunanza del 31 marzo 2015, ha deliberato di richiedere ai notai del distretto di trasmettere *"un prospetto relativo agli atti soggetti a pubblicità immobiliare ricevuti nel mese di marzo 2015, con l'indicazione dei tempi di registrazione e di esecuzione delle formalità di trascrizione/iscrizione, redatto compilando il modulo excel allegato alla richiesta"* ⁸⁹. La decisione è stata assunta ai sensi degli articoli 93 e 93-bis L.N., nonché degli articoli 22 e 44 del codice deontologico, *"considerata l'importanza, nell'interesse della sicurezza dei traffici giuridici, di vigilare sul rigoroso rispetto della tempestività degli adempimenti di trascrizione/iscrizione degli atti ai sensi dell'articolo 2671 c.c."*.

73. La delibera si è tradotta nella comunicazione del 23 aprile 2015, con cui il CNM ha richiesto ai notai di produrre, in formato excel, un prospetto contenente i dati di cui sopra relativi al mese di marzo 2015 ⁹⁰. Risulta, inoltre, agli atti un elenco di *"notai mancanti"* ⁹¹.

74. I dati raccolti sono stati commentati nel paragrafo dedicato alla *"Attività di vigilanza"* della *"Relazione sull'attività del Consiglio per l'anno 2015"* ⁹², dove il CNM rileva che il *"tempo medio di trascrizione dei 504 notai del distretto considerati, nel mese di mar 2015, è stato di 8,075 giorni (8,6 giorni nel 2014). Circa il 53% (58% nel 2014) dei notai è sotto la media e circa l'87% (come nel 2014) dei notai ha un tempo medio di trascrizione di 15 giorni"*.

V.2.c. Il questionario inviato ai notai nel 2016

75. Successivamente, nei primi mesi del 2016, il CNM si è determinato a richiedere a tutti i notai vigilati dati sensibili ancor più dettagliati e approfonditi sull'attività economica e sull'organizzazione dei notai del distretto, relativi non più a un solo mese, ma all'intero anno 2015. In particolare, in un verbale del 1° marzo 2016 risulta essere stato esaminato l'*"andamento dell'assemblea annuale del Collegio notarile di Milano tenutasi lo scorso 27 febbraio"* e, in considerazione della *"volontà emersa in sede assembleare"*, viene deliberato *"... di effettuare un sondaggio nel Collegio sulla disponibilità dei colleghi a fornire i dati economici degli studi anche al fine di monitorare la propria regolarità fiscale e contributiva. La discussione prosegue con una prima valutazione dei dati che potrebbero essere chiesti e viene dato mandato ai consiglieri (...) di predisporre lo schema di monitoraggio da inviare ai colleghi"* ⁹³.

76. Nelle successive adunanze di maggio 2016, il CNM ha formulato alcune osservazioni in merito ad una prima bozza di questionario da sottoporre ai notai del distretto ⁹⁴ e nell'adunanza del 17 maggio 2016 *"... considerata l'importanza di conoscere i dati economici degli studi dei notai al fine di poter svolgere la dovuta attività di vigilanza, prosegue nella valutazione del contenuto di una approfondita indagine di monitoraggio"* ⁹⁵.

⁸⁷ [Cfr. ISP113, pag. 13 e 14.]

⁸⁸ [Cfr. ISP114, pag. da 15 e 16.]

⁸⁹ [Cfr. ISP154, verbale n. 14 del 31 marzo 2015.]

⁹⁰ [Cfr. ISP33, ISP34 e DOC21 all. 7.]

⁹¹ [Cfr. ISP36.]

⁹² [Cfr. ISP114, pag. 8.]

⁹³ [Cfr. ISP164, verbale n. 8 del 1° marzo 2016, pag. 2.]

⁹⁴ [Cfr. ISP165, verbale n. 16 del 3 maggio 2016, pag. 5.]

⁹⁵ [Cfr. ISP166, verbale n. 18 del 17 maggio 2016, pag. 3.]

77. La documentazione acquisita nel corso dell'ispezione dà conto dell'attività preparatoria del questionario. Così in un messaggio del 3 luglio 2016 avente ad oggetto "*Delibera vigilanza informativa (ex monitoraggio)*", un consigliere suggerisce delle modifiche (poi recepite) al testo della delibera e al questionario⁹⁶. Nella email di risposta del 4 luglio 2016, un consigliere rileva l'incoerenza tra quanto è stato deliberato, ossia il controllo dei tempi di trascrizione, e il contenuto del questionario di vigilanza con cui vengono richiesti i dati economici degli studi notarili. Si legge, infatti, nel testo dell'email: "[...] *mi pare però che deliberare di chiedere i dati di trascrizione e mandare un modulo di monitoraggio con dati economici e chiedendo certificato di regolarità fiscale (??) non sia forse coerentissimo...ne parliamo domani*"⁹⁷.

78. Nell'adunanza del 5 luglio 2016, il Consiglio "*delibera all'unanimità di effettuare una verifica presso i notai iscritti al Collegio notarile di Milano chiedendo di produrre, esclusivamente con modalità informatica, un modello che verrà elaborato a cura del consigliere (...). Tale modello sarà approvato dal Consiglio prima di essere diffuso al Collegio per la raccolta dei dati relativi all'attività esercitata nell'anno 2015*"⁹⁸. Anche la nuova richiesta di informazioni viene giustificata richiamando i poteri di vigilanza affidati al Consiglio dalla L.N., segnatamente gli articoli 93 e 93-bis, nonché gli obblighi deontologici in capo ai notai previsti dagli articoli 12, 22 e 44 del codice⁹⁹.

Infine, nell'adunanza del 13 settembre 2016 il CNM ha approvato "*la bozza del prospetto da inviare ai notai del Collegio per poter svolgere l'attività di vigilanza ...*"¹⁰⁰.

79. Con il questionario denominato "*Attività di Vigilanza Informativa 2015*", inviato il 21 settembre 2016, il CNM ha richiesto ai notai del distretto dati estremamente dettagliati sulla loro attività e sulla loro organizzazione¹⁰¹. In tale questionario, riferito all'intero anno 2015, viene espressamente richiesto di fornire dati e informazioni circa:

- il numero di anni di esercizio, se l'attività si è protratta per tutto l'anno, il numero di addetti (anche dell'ufficio secondario) comprensivo di dipendenti e collaboratori diversi da quelli esterni (domande 1, 2, 3);
- se il notaio è delegato alle esecuzioni immobiliari;
- in caso di associazione, la sede dell'associazione, i nomi di tutti gli associati nel corso dell'anno, con l'indicazione della percentuale di partecipazione agli utili dell'associazione di ciascun associato (domanda 4);
- in caso di ricorso a società di servizi, la denominazione della società e la sua sede, se il notaio o i notai associati hanno il controllo diretto o indiretto (tramite propri familiari) di tale società, il numero di addetti della società applicati allo studio notarile, i compensi versati alla società per prestazioni dell'anno (domande da 6 a 10);
- se vi è un ufficio secondario, la sede dell'ufficio, il numero di anni in cui è stato aperto e il numero di addetti, dipendenti e collaboratori diversi da quelli esterni (domande 11 e 12);
- l'importo complessivo degli onorari repertoriali, riferiti agli atti conservati, rilasciati ed esenti, desunti dal repertorio degli atti tra vivi, nonché il numero complessivo degli atti iscritti a repertorio suddivisi tra atti conservati, rilasciati ed esenti (domande 13 e 14);
- per quanto riguarda la sede, il numero complessivo degli atti soggetti a registrazione e l'onorario di repertorio (15 e 16);
- nel caso in cui siano stati eseguiti più di 20 atti in un unico Comune, il numero e l'onorario di repertorio relativi ad atti soggetti a registrazione per ciascun Comune del distretto di Milano e per ciascun Comune appartenente al territorio di altro distretto di Corte d'Appello (domande 17 e 19);
- numero e onorario di repertorio relativi ad atti soggetti a registrazione ricevuti o autenticati in ciascuno degli altri distretti appartenenti alla Corte d'Appello (domanda 18);
- nel caso in cui siano stati eseguiti più di 200 atti nel settore autoveicoli, il numero e gli onorari repertoriali percepiti per il passaggio di autoveicoli (domanda 20);
- il numero e gli onorari repertoriali percepiti per i protesti e il numero delle certificazioni ex articolo 567 c.p.c.

80. Il questionario effettua anche uno *screening* dei costi e dei ricavi dei notai attivi nel distretto, richiedendo loro di fornire:

- le generalità delle società di servizi (esclusa Notartel e quelle di cui ai precedenti punti), dei collaboratori (anche dipendenti) e i compensi loro corrisposti (domanda 23),
- le spese di gestione di studio così specificate:

⁹⁶ [Vedi ad esempio ISP70 email del 3 luglio 2016 inviata da un consigliere con correzioni al testo della delibera da adottare il successivo 5 luglio 2016.]

⁹⁷ [Cfr. ISP84.]

⁹⁸ [Cfr. ISP168, verbale n. 25 del 5 luglio 2016, pag. 3.]

⁹⁹ [Nel verbale risulta in particolare che "in tale attività di vigilanza non si possa prescindere dall'esame delle modalità di attribuzione di incarichi a terzi, del contenuto degli stessi e del compenso corrisposto e ciò al fine di verificare se il notaio – delegando a terzi alcuni adempimenti – ometta di interessarsi delle attività preparatorie e successive alla stipula necessarie ad assicurare la serietà e la certezza degli effetti tipici dell'atto e del risultato perseguito". Nel verbale viene altresì rilevato che l'attività di vigilanza è anche necessaria "nell'interesse della sicurezza dei traffici giuridici, sul rigoroso rispetto della tempestività degli adempimenti di trascrizione/iscrizione degli atti ai sensi dell'art. 2671 c.c., nonché sul corretto adempimento degli oneri di registrazione degli atti e sul rispetto della normativa fiscale dettata al riguardo e tenuto conto della necessità di prevenire eventuali violazioni", cfr. ISP168, citato, pag. 3.]

¹⁰⁰ [Cfr. ISP170, verbale n. 31 del 13 settembre 2016, pag. 3.]

¹⁰¹ [Cfr. ISP50, ISP51, ISP47.]

- operazioni passive IVA (importo totale dei compensi corrisposti a terzi e a fornitori per prestazioni soggette ad IVA, al netto dell'imposta),
- spese per lavoro dipendente (importo totale delle spese per prestazioni di lavoro dipendente e assimilato),
- canoni di locazione non soggetti ad IVA (importo totale delle spese di locazione di immobili ove viene svolta l'attività),
- compensi a terzi non soggetti ad IVA (domande 24, 25, 26 e 27);
- il fatturato complessivo dello studio notarile (il totale delle operazioni attive, al netto dell'IVA, ricavato dalle dichiarazioni IV) (domanda 28).

In caso di studi associati, viene richiesto di indicare il numero/valore corrispondente alla quota di competenza di ciascun associato.

81. Solo nella parte finale del questionario vi è un campo dedicato a domande sui *"tempi medi degli adempimenti (mese di novembre 2015)"*. In particolare, nel questionario viene chiesto di inserire i seguenti due dati:

- il tempo medio in giorni che intercorre tra la stipula dell'atto e l'effettuazione dell'adempimento nel mese indicato;
- il numero medio di giorni per la *"iscrizione atti costitutivi società di capitali"*, facendo riferimento alla data di protocollazione (domande 29 e 30).

82. Da ultimo, il questionario riporta una sezione dove, al fine di avere le informazioni in merito alla *"Regolarità fiscale e contributiva"* di ogni singolo notaio, viene chiesto di barrare la risposta ("sì" oppure "no") in corrispondenza delle seguenti informazioni: *"Imposte dirette sino all'anno di riferimento 2014"*, *"IVA sino ultima scadenza"*, *"contributi previdenziali sino all'ultima scadenza"*.

83. Agli atti del procedimento risultano copie di "Questionari" inviati dai notai non completamente compilati¹⁰², nonché copie dei messaggi *email* di sollecito con cui il CNM invita al completamento dei questionari¹⁰³ ovvero alla loro compilazione e restituzione¹⁰⁴. È stato altresì rinvenuto un appunto manoscritto con, tra l'altro, l'indicazione del numero di notai che non avevano compilato talune voci del questionario¹⁰⁵. Inoltre, è stata acquisita copia delle raccomandate, inviate il 1° dicembre 2016 dal Presidente a taluni notai del distretto volte ad ottenere la trasmissione del questionario¹⁰⁶. Un messaggio di sollecito a firma del Presidente del CNM risulta essere stato inviato a tutti i notai del distretto il 12 ottobre 2016, ossia a metà della scadenza del termine per la presentazione dei questionari compilati¹⁰⁷.

L'attività di raccolta dei dati, iniziata a seguito di una lunga fase preparatoria con la comunicazione del CNM a tutti i notai del distretto il 21 settembre 2016, si è conclusa agli inizi di dicembre 2016 e, da quanto emerge dalla documentazione ispettiva, tutti i questionari distribuiti (498) sono stati compilati e restituiti¹⁰⁸.

V.3. Le attività di elaborazione dei dati raccolti con i questionari 2014 e 2016

V.3.a. Il questionario 2014

L'elaborazione dei dati acquisiti con il questionario 2014

84. Dalle evidenze agli atti, risulta che il Consiglio ha in più occasioni valutato le modalità con cui meglio organizzare il complesso di informazioni raccolte dopo l'invio della circolare del 30 luglio 2014, descritta in precedenza. In uno scambio di *email* tra il Presidente e i Consiglieri del CNM di settembre 2014, avente ad oggetto "Monitoraggio", si valuta come estrapolare i dati relativi ai tempi medi di esecuzione delle formalità di trascrizione e iscrizione degli atti. In particolare, i consiglieri si chiedono se possa essere utile il dato semplice fornito da ciascun notaio oppure *"se invece bisogna fare un controllo incrociando anche il repertorio e/o gli atti"*; da altro scambio di *email* di novembre 2014 si

¹⁰² [Cfr. ISP10 e ISP15.]

¹⁰³ [Cfr. ISP8 ("Buongiorno, trasmetto nuovamente il modello completo con i dati mancanti"), ISP9 ("Buongiorno abbiamo provveduto alla correzione del modulo di cui in oggetto come da Sua richiesta"), ISP11 (il CNM scrive; "[...] dall'esame del modulo inviatoci, che le ritorniamo in copia, risultano omessi i dati riferiti ai punti 13-14 Onorario e n. atti conservati, rilasciati ed esenti riferiti a tutta l'attività esercitata nell'anno 2015. La preghiamo cortesemente di completare il modulo e ritrasmetterlo a questo indirizzo", a cui il notaio interessato risponde: "[...] rinvio modello di vigilanza di cui in oggetto Cordiali saluti [...]"), ISP13 (il CNM dopo aver precisato di non poter accettare questionari in formato non digitale scrive: "[...] Il modulo manuale pervenuto inoltre non contiene l'indicazione del Comune del Distretto dove sono stati stipulati gli atti e al punto 28 l'indicazione del fatturato. Restiamo in attesa di ricevere il modulo corretto", a cui il notaio interessato dalla verifica risponde: "[...] sono ovviamente disponibile a fare quanto richiesto [...]").]

¹⁰⁴ [ISP17.]

¹⁰⁵ [ISP59.]

¹⁰⁶ [Cfr. ISP38, ISP39, ISP40, ISP41, ISP42, ISP43. Tali documenti ricopiano il modello di una precedente lettera inviata dal Presidente del CNM nel 2011 per sollecitare la restituzione dei modelli relativi all'attività di monitoraggio svolta nel 2010, cfr. ISP44.]

¹⁰⁷ [Cfr. ISP51 ("Egregio Collega, ti ricordiamo che entro e non oltre il 31 ottobre 2016 dovrà essere inviato via email all'indirizzo segreteria@consigionotarilemilano.it il modello già inviato in data 21 settembre, prot. n. 0003730, da compilare informaticamente secondo le istruzioni precedentemente comunicate e che, per comodità, viene ulteriormente allegato alla presente").]

¹⁰⁸ [Cfr. ISP61.]

discute se sia possibile ottenere una media dei tempi di esecuzione delle formalità calcolata sugli atti ricevuti dai notai anziché sul numero dei notai¹⁰⁹.

85. I suddetti dati sono, poi, stati raccolti dal Consiglio in una serie di tabelle in formato *excel* agli atti del procedimento, che contengono informazioni sulla “*natura dell’atto*” (mutuo, vendita, donazione, ecc.), sulla “*natura della formalità*” (trascrizione, iscrizione, registrazione) e sui “*gg. impiegati per la formalità*”¹¹⁰.

86. Altre tabelle mostrano, accanto all’elenco nominativo dei notai del distretto, il “*N. ATTI*” soggetti a pubblicità immobiliare ricevuti da ciascun notaio nel periodo indicato nel questionario (giugno o marzo 2014) e i “*Media gg. formalità*”¹¹¹, cioè il numero medio di giorni impiegati per eseguire le formalità¹¹².

In particolare, in due documenti acquisiti in ispezione vi è una tabella in cui sono evidenziati – in verde – i notai che hanno ricevuto un “*N. ATTI*” maggiore a 100 e – in rosso – i notai con una “*Media gg. formalità*” superiore a 20 giorni; una seconda tabella riporta l’elenco dei notai del distretto ordinato in funzione crescente del numero di atti ricevuti, con il relativo grafico e una terza tabella riporta l’elenco dei notai del distretto ordinato in funzione crescente della “*Media gg. formalità*”, con il relativo grafico¹¹³.

87. La Tabella 1 – qui predisposta riprendendo i dati contenuti nei documenti ispettivi sopra descritti – riporta in due distinte sezioni l’elenco dei notai che hanno registrato un numero di atti superiore a 100 (Sezione 1) e l’elenco dei notai che hanno registrato una “*Media gg. formalità*” maggiore di 20 (Sezione2)¹¹⁴: i dati di seguito riportati sono quelli elaborati dal CNM nella documentazione ispettiva sopra illustrata.

Tabella 1- Elenco dei notai che in risposta alla circolare del 30 luglio 2014 hanno dichiarato N. Atti>100 e dei notai che hanno dichiarato “Media gg. formalità” >20

Tabella 1- Elenco dei notai che in risposta alla circolare del 30 luglio 2014 hanno dichiarato N. Atti>100 e dei notai che hanno dichiarato “Media gg. formalità” >20

Sezione 1

Notaio	“Media gg. formalità”	N. Atti (>100)
Notaio segnalante 1	12,8	[250-300]
[omissis] 2	5,4	[150-200]
[omissis] 3	8,2	[150-200]
[omissis] 4	6,4	[100-150]
[omissis] 5	2,2	[100-150]
[omissis] 6	6	[100-150]
[omissis] 7	4	[100-150]
[omissis] 8	14,5	[100-150]
[omissis] 9	6,8	[100-150]
[omissis] 10	7,3	[100-150]

¹⁰⁹ [Cfr. da ISP115, ISP117.]

¹¹⁰ [Cfr. ISP21, ISP23 e ISP24.]

¹¹¹ [Dove le medie sono “calcolate sugli atti soggetti a pubblicità immobiliare”.]

¹¹² [Cfr. ISP25 e ISP27 e verbale dell’audizione del CNM del 19 settembre 2017, DOC183, pag. 8.]

¹¹³ [Cfr. ISP26 e ISP28. Un’altra tabella, aggiunge una quarta colonna con evidenziati i notai che sono stati soggetti a precedenti disciplinari, cfr. ISP30.]

¹¹⁴ [Dati presi dal documento ISP28.]

Sezione 2

Notaio	"Media gg. formalità" (>20)	N. Atti
[omissis] 11	20,2	[1-50]
[omissis] 12	20,3	[1-50]
[omissis] 13	20,5	[1-50]
[omissis] 14	20,9	[1-50]
[omissis] 15	21,1	[1-50]
[omissis] 16	21,2	[50-100]
[omissis] 17	21,4	[1-50]
[omissis] 18	21,7	[1-50]
[omissis] 19	21,9	[1-50]
[omissis] 20	22,6	[1-50]
[omissis] 21	23	[1-50]
[omissis] 22	23,7	[50-100]
[omissis] 23	23,7	[1-50]
[omissis] 24	24,5	[1-50]
[omissis] 25	24,7	[1-50]
[omissis] 26	24,9	[50-100]
[omissis] 27	25	[1-50]
[omissis] 28	25,4	[1-50]
[omissis] 29	26,4	[1-50]
[omissis] 30	27	[1-50]
[omissis] 31	27	[50-100]
[omissis] 32	27,2	[1-50]
[omissis] 33	27,4	[1-50]
[omissis] 34	28,7	[1-50]
[omissis] 35	28,8	[1-50]
MEDIA DISTRETTO¹¹⁵	8,88	23

88. La Tabella 1 riporta anche il valore medio del distretto del "N. ATTI" pari a 23 atti e il valore medio del distretto dell'indice "*Media gg. formalità*" pari a 8,8 giorni, sempre elaborati dal CNM.

Dalla Tabella emerge che solo 10 notai del distretto (dei 463 che hanno risposto al questionario) hanno stipulato, nel periodo di riferimento, un numero di atti superiore a 100. Inoltre, 8 notai del distretto diversi dai precedenti hanno una "*Media gg. formalità*" addirittura superiore a 25 giorni; considerato che si tratta di un valore medio, è assai probabile che alcuni atti riferiti ai suddetti notai siano stati trascritti/registratori oltre i 30 giorni previsti dalla legge. In ogni caso, nonostante i suddetti notai si collochino ben al di sopra dei tempi medi di trascrizione auspicati dal CNM, non risulta che siano stati destinatari di richiami o di altre iniziative da parte del Consiglio, specificamente dovute ai tempi di esecuzione delle formalità, come si vedrà di seguito.

89. Da un'attenta lettura della Tabella 1 non risulta esservi una correlazione positiva fra la "*Media gg. formalità*" e il "*N ATTI*" dei notai. Anzi, tali dati mostrano che l'andamento della "*Media gg. formalità*" dei notai sia piuttosto indipendente dall'andamento del "*N ATTI*" dei notai. A titolo esemplificativo, i notai con la "*Media gg. formalità*" più

¹¹⁵ [Cfr. ISP28.]

elevata del distretto (oltre 28 giorni) sono anche quelli che, nel periodo di riferimento, presentano un numero di atti molto esiguo.

Lo stesso CNM, nella citata *"Relazione sull'attività del Consiglio per l'anno 2014"*, a commento di un grafico elaborato nella parte dedicata alla *"Attività di vigilanza"* sui dati relativi *"al numero di atti nel mese di giugno 2014"* e *"ai giorni medi di trascrizione"*, evidenzia come *"il tempo medio di trascrizione non sia influenzato dal numero di atti stipulati: tutti i notai che nel mese di giugno 2014 hanno stipulato più di 100 atti hanno un tempo medio di trascrizione inferiore a 20 giorni"*¹¹⁶.

90. I dati raccolti ad esito della richiesta di informazioni del 2014 e le elaborazioni da questi ricavate sono state oggetto di esame in diverse adunanze del CNM in cui si è discusso del loro possibile utilizzo. Si noti che, come risulta dall'ordine del giorno dei verbali agli atti del procedimento, la questione concernente i *"risultati del monitoraggio"*¹¹⁷ è sempre stata trattata come punto specifico, riconoscendogli, dunque, anche sul piano formale, autonomia rispetto all'attività di vigilanza ordinaria, indicata, sempre all'ordine del giorno, come *"Attività di vigilanza e relazione su esposti"*.

L'utilizzo dei dati acquisiti con il questionario 2014: le "brevi relazioni" e le audizioni dei notai monitorati

91. L'utilizzo delle informazioni raccolte nel 2014 viene discusso dal Consiglio in una riunione di ottobre 2014 in cui, come risulta dal relativo verbale, si dà atto che è iniziato l'esame dei primi dati raccolti con il questionario 2014¹¹⁸, mentre in un successivo verbale di novembre 2014 si dà atto che il CNM sta valutando *"le linee guida ed i possibili provvedimenti da assumere"* e delibera che *"per ogni notaio verrà predisposta una breve relazione da archiviare telematicamente in ordine alfabetico"*¹¹⁹.

92. Come risulta da uno scambio di email tra i consiglieri di fine novembre 2014, la *"breve relazione"* da redigere per ogni notaio del distretto dovrebbe essere basata su uno schema del seguente tipo: *"Il consigliere incaricato comunica di avere completato l'esame dei documenti del monitoraggio prodotti dal notaio [omissis] e svolge una breve relazione.*

1) Quanto ai tempi di trascrizione che, con una media di xy giorni lavorativi ...

2) Quanto alle fatture come esse

3) Quanto agli aspetti più generali rileva

Il consiglio, preso atto della relazione,

Delibera

Di rinviare ogni decisione a quando saranno stati esaminati i documenti prodotti da un congruo numero di notai".

Nella citata email vi è l'invito ai consiglieri, in caso di condivisione dello schema proposto, a utilizzarlo *"inviandolo in bozza prima delle riunioni in modo da velocizzare la parte collegiale della verifica"*¹²⁰.

93. In effetti, per ogni notaio del Collegio risulta essere stata redatta dai consiglieri incaricati una *"breve relazione"* confluita in un unico documento da sottoporre a valutazione collegiale¹²¹.

94. In una bozza di verbale del CNM del 9 luglio 2015 sono riportate le *"brevi relazioni"* fatte per ciascun notaio dai consiglieri incaricati, i quali, dopo aver *"completato l'esame a campione dei documenti di monitoraggio prodotti"*, danno conto dei *"tempi medi di trascrizione"*, dell'eventuale ricorso a mediatori, del luogo o dei luoghi di stipula degli atti, della tipologia di atti prevalentemente stipulata dal notaio, comunicando altresì i risultati emersi dalla verifica delle fatture e dei relativi compensi ivi indicati¹²².

95. Dalla lettura di tali relazioni emerge che, rispetto ai tempi di trascrizione, i consiglieri si limitano ad annotare se i notai esaminati si collocano al di sopra, in linea o al di sotto della media del distretto (8,8 giorni); in particolare, risultano numerosi casi di notai con tempi di trascrizione significativamente superiori alla media (spesso anche maggiori di 20 giorni)¹²³.

96. Al contempo, specifico rilievo viene attribuito al dato concernente gli onorari/prezzi praticati dai notai alla clientela. Ad esempio, in una *"breve relazione"* del consigliere incaricato relativa ad un notaio del distretto, allegata ad una email del 31 marzo 2015, si afferma che *"1) Quanto ai tempi di trascrizione, con una media di 18,6 giorni lavorativi, si*

¹¹⁶ [Cfr. ISP113, pag. 13.]

¹¹⁷ [Cfr., rispettivamente, i verbali con un punto all'ordine del giorno per l'attività di monitoraggio, indicato con termini quali ad esempio la *"Decisione in ordine al monitoraggio"*, la *"Decisione in ordine alla vigilanza informativa"*, la *"Approvazione del questionario per il monitoraggio"*, la *"Determinazione dei criteri per la verifica dei dati risultanti dal monitoraggio"*, lo *"Esame dei dati del monitoraggio del notaio"*, lo *"Esame dei dati del monitoraggio"* etc., del 3 maggio 2016 (ISP165), del 13 settembre 2016 (ISP170), del 21 ottobre 2014 (ISP146) e del 18 novembre 2014 (ISP147), del 25 novembre 2014 (ISP148), del 9 e del 16 dicembre 2014 e del 20 gennaio 2015 e del 21 aprile 2015 (ISP149, ISP150 e ISP152, ISP155).]

¹¹⁸ [Cfr. ISP146, verbale n. 40 del 28 ottobre 2014, pag. 3. L'attività di reporting basata sui dati forniti da ciascun notaio del distretto continua anche nelle riunioni successive del CNM si vedano ex multis ISP147, ISP148, ISP150, ISP152.]

¹¹⁹ [Cfr. ISP148, verbale n. 45 del 25 novembre 2014, pag. 3.]

¹²⁰ [Cfr. ISP116.]

¹²¹ [Cfr. ISP127, ISP129, ISP130.]

¹²² [Cfr. ISP22 e anche ISP32 (per il modello di *"breve relazione"* non compilata con i dati dei singoli notai).]

¹²³ [Cfr. ISP22.]

pongono leggermente al di sopra della media del Distretto. I tempi sono sempre compresi fra 15 e 22 giorni lavorativi. Non ci sono atti trascritti fuori termine. 2) Quanto alle fatture rileva che le anticipazioni sono esposte in forma sintetica ma che gli importi sono risultati tutti corretti. (...). Gli onorari si collocano in una fascia che si può ritenere adeguata ai fini di assicurare una congrua remunerazione del lavoro svolto e risultano generalmente proporzionati al valore degli atti (...)"¹²⁴.

97. In altre "brevi relazioni" si legge che "gli onorari degli atti immobiliari oscillano, per la maggior parte, fra i 900 e i 1.200 euro, indipendentemente dal valore degli atti ..." o ancora che "gli onorari sono certe volte eccessivamente bassi (sempre circa meno di 500 euro per le cv e 50 euro per le procure generali ...) ..." o che "... gli onorari dei due atti sono identici al centesimo, come se fossero stati ottenuti dimezzando un importo totale forfettario. Per tali atti gli importi risultano particolarmente bassi in relazione al valore dei beni, gli onorari relativi agli atti societari sono invece in linea con gli importi ritenuti congrui ai fini di una ragionevole redditività dello studio" o ancora che "... tutte le anticipazioni sono corrette, gli onorari sono a volte bassi" oppure che "le visure non sono esposte fra le anticipazioni e quindi sono da ricomprendersi fra gli onorari, che oscillano fra i 900 e i 1.100 euro..."¹²⁵.

98. L'assenza di attenzione ai tempi di trascrizione rilevati con il questionario 2014 emerge anche dall'analisi dei verbali delle adunanze del CNM agli atti del procedimento. Significativo il fatto che rispetto agli 8 notai che hanno registrato una "Media gg. formalità" superiore a 25 giorni (cfr. Tabella 1), da un verbale di dicembre 2014 risulta che il Consiglio, in sede di adunanza, dopo avere esaminato i dati di 3 di essi (notai 28, 30, 31 della Tabella 1, rispettivamente con 25,4, 27 e 27 giorni), per il solo notaio 28 ne delibera la convocazione in audizione, ma non per i tempi di trascrizione, bensì in quanto, dai dati emersi dal questionario, "emerge che ha ricevuto un congruo numero di atti" dall'ufficio secondario¹²⁶; dal suddetto verbale non risulta che il CNM abbia effettuato alcuna valutazione in merito all'eccessiva lunghezza dei tempi di esecuzione delle formalità dichiarate dai suddetti 3 notai. Nei confronti del notaio 35 della Tabella 1 con la "Media gg. formalità" più lunga del distretto (28,8 giorni), da un verbale di novembre 2014 risulta che il consigliere esaminante ha riferito che "nell'ambito dell'attività di monitoraggio non emergono elementi di rilievo"¹²⁷.

Relativamente agli altri 4 notai riportati nella Tabella 1 che hanno registrato una "Media gg. formalità" superiore a 25 giorni, segnatamente notaio 29 (26,4 giorni), notaio 32 (27,2 giorni), notaio 33 (27,4 giorni) e notaio 34 (28,7 giorni), non risultano tracce di discussione nei verbali agli atti del procedimento.

99. Ancor più significativa è la circostanza che, nell'ambito delle audizioni svolte in relazione all'attività di monitoraggio sui tempi di trascrizione, l'enfasi maggiore risulta attribuita ai dati quantitativi ed economici dell'attività del notaio convocato. Ad esempio, rileva l'audizione del notaio 26 nella Tabella 1, convocato nel mese di novembre 2014, che aveva dichiarato una "Media gg. formalità" di 24,9 giorni (media elevata ma comunque inferiore a quella dichiarata dai notai di cui al precedente paragrafo). Nel relativo verbale, si dà atto che il Presidente ha dato inizio all'audizione ricordando "che il notaio è iscritto a ruolo nel distretto da un periodo relativamente recente, tuttavia la mole di atti ricevuti è considerevole grazie anche a una politica tariffaria perfettamente legittima, ma aggressiva"¹²⁸. Nel corso dell'audizione il CNM chiede informazioni sull'organizzazione dell'ufficio e ad esito dell'audizione delibera di richiedere al notaio copia del registro delle fatture dal 1° gennaio al 31 gennaio 2014, nonché copia del repertorio degli atti tra vivi dello stesso periodo. Nessuna osservazione viene riportata nel verbale in relazione ai tempi di esecuzione delle formalità.

100. Da un verbale relativo al mese di dicembre 2014 risulta, invece, che i Consiglieri hanno esaminato i dati del notaio 11 nella Tabella 1 (20,2 giorni) e del notaio [omissis] (non elencato nella Tabella 1¹²⁹) (12,8 giorni), entrambi quindi con una "Media gg. formalità" superiore a quella del distretto (8,8 giorni). In tale riunione il CNM ha deliberato di "rinviare ogni decisione dopo avere esaminato i dati di un maggior numero di notai"¹³⁰.

101. Nel gennaio 2015 si svolgono le audizioni dei notai 28 e 14 (con una media, rispettivamente, di 25,4 e di 20,9 giorni) della Tabella 1, nel corso delle quali vengono richiesti chiarimenti prevalentemente in ordine "alla presenza ripetuta in un luogo situato fuori dal distretto ma all'interno della Corte d'Appello", ai rapporti economici derivanti dalla collaborazione con un altro notaio, mentre minor enfasi viene data ai tempi di trascrizione¹³¹.

102. Nei mesi di aprile, giugno e luglio 2015 vengono convocati tre notai non elencati nella Tabella 1 – notaio A (9,3 giorni), notaio B (7 giorni), notaio C (9,8 giorni) – "per essere ascoltati[i] in relazione ai dati emersi nel corso del

¹²⁴ [Cfr. ISP129 e ISP130.]

¹²⁵ [Cfr. ISP22.]

¹²⁶ [Cfr. ISP149, pag. 3.]

¹²⁷ [Cfr. ISP147, pag. 3.]

¹²⁸ [ISP148, pag. 3. Nella stessa adunanza viene esaminata la posizione del notaio 17 (di cui alla Tabella 1) (21,4 giorni).]

¹²⁹ [Notaio con "Media gg. formalità" di 12,8 giorni e "N. Atti" di 14, cfr. tabella di cui al documento ISP25, pag. 4, notaio riportato alla riga 4.]

¹³⁰ [Cfr. ISP150 verbale n. 48 del 16 dicembre 2014, pag. 3.]

¹³¹ [Cfr. ISP152 verbale n. 3 del 20 gennaio 2015, pag. 3 e segg.]

monitoraggio"¹³². Poiché tali notai hanno dichiarato una "Media gg. formalità" intorno alla media del distretto, nelle audizioni tale profilo viene trattato solo marginalmente. Come si evince dai relativi verbali, nel corso delle audizioni sono tuttavia richieste informazioni sull'organizzazione degli uffici, sul personale dipendente, sul personale terzo, sui luoghi di stipula, sulle voci esposte nelle fatture, ecc.

103. In particolare, nell'audizione del notaio A (9,3 giorni), che si è tenuta ad aprile 2015, un Consigliere rileva che *"nel mese di giugno ci sono un numero superiore alla media di fatture che non espongono una voce onorario. È evidente che il Consiglio non ha, nei dati di monitoraggio, dato alcun peso all'ammontare degli onorari, la tariffa è stata abrogata e non è un'indagine che noi si debba o si voglia fare. Però stupisce che ci siano in un mese sette fatture tue che non espongono onorario e volevamo sapere da te come, nell'ambito della fattura ..."*¹³³. A fronte di ciò, il notaio si giustifica sostenendo innanzitutto di non ricordare in dettaglio le fatture inviate nell'ambito del monitoraggio, di essersi presentato in audizione *"non sapendo minimamente di cosa si trattasse"* e, quindi, *"del tutto impreparato"*. Ipotizza, comunque, che si tratti di fatture relative a servizi prestati gratuitamente a persone nei cui confronti vi è un rapporto di amicizia o di parentela o nei confronti di persone *"che vengono con l'esclusivo scopo, da te, proprio perché non vogliono pagare. Poi troverai anche le fatture dove c'è l'onorario magari il triplo della media"*.

104. Nella medesima adunanza viene, poi, deliberato di convocare il notaio B (7 giorni), che ha dichiarato tempi di trascrizione inferiori alla media, per chiedere spiegazioni circa la voce esposta in fattura *"varie documentate"*¹³⁴. Nel corso dell'audizione di tale notaio che si è tenuta a giugno 2015, il CNM, dopo avere chiesto e ottenuto chiarimenti sulle voci esposte in fattura a titolo di anticipazioni, ha rilevato che, da una verifica del sito *internet* del notaio, risulta che egli avrebbe *"una legittima, sottolineo legittima, politica tariffaria particolarmente aggressiva, nel senso che, scusami, la politica tariffaria particolarmente aggressiva è ripeto ancora una volta, legittima, e ognuno espone i costi che ritiene di esporre ai propri clienti sulla base di quello che egli sostiene. È chiaro però come se, operazioni contabili diciamo non precise portano a far sì che la stessa somma che un notaio esponesse al cliente, per te genera un utile netto di una certa dimensione, e se l'operazione viene contabilmente correttamente esposta ne genera occhio e croce la metà, si pone un problema di concorrenza illecita nei confronti della categoria"*¹³⁵. L'audizione prosegue con il rilievo del Consiglio sulla *"politica tariffaria molto molto molto aggressiva"* praticata dal notaio che offriva preventivi *on-line*. Nel corso dell'audizione vengono richiesti al notaio ulteriori chiarimenti sul numero di atti redatti ogni mese, sul numero di preventivi fatti, sulle modalità di esposizione delle voci in fattura, sulle tariffe praticate ritenute particolarmente basse. Al riguardo, il Consiglio sottolinea che non è sua intenzione *"sindacare sulla congruità degli onorari rispetto all'attività svolta perché la legge lo impedisce"* ma piuttosto *"per una riflessione che volevamo fare alla luce di tutti i dati emersi nel corso di questo incontro"*. A seguito dell'audizione tenutasi a giugno 2015, il CNM ha deliberato di proporre l'avvio di un procedimento disciplinare nei confronti del notaio¹³⁶.

105. A settembre 2015, vi è l'audizione del notaio [omissis] (16,4 giorni) convocato per questioni attinenti all'equilibrio economico dello studio¹³⁷. In particolare, dalla trascrizione integrale dell'audizione riportata al punto 3 del verbale della seduta del Consiglio agli atti, risulta che i consiglieri chiedono i motivi di tale situazione finanziaria a fronte di un *"repertorio sostanzialmente in linea con la media distrettuale (...), con una struttura di costi di dipendenti congrua se non molto attenta (...) vorremmo che ti chiedessi tu come mai, rispetto a una situazione sostanzialmente mediana, tu hai problematiche che fortunatamente gli altri studi fortunatamente non hanno (...): ti fai pagare troppo poco?"*. Nel corso dell'audizione viene richiesto al notaio *"Hai costi esterni del personale, compensi a terzi troppo alti, hai prelievi personali eccessivi, cioè sto dando solamente delle ipotesi per portarti a dire, chiederti come mai, essendo la media, che è una cosa a cui ciascuno di noi dovrebbe ambire, essere in media, tu poi hai invece una situazione di picco per quanto riguarda l'attenzione finanziaria?"*. Viene poi valutato che il notaio in questione avrebbe realizzato nel 2014 un fatturato di circa *"tre volte l'onorario repertoriale"*, valore considerato *"non ... male"* benché non sia sicuramente il valore medio, in quanto *"il medio è quattro"*. Altri passaggi della trascrizione dell'audizione mettono in relazione il dato repertoriale del Notaio audito con quello medio distrettuale, così come il suo fatturato medio rispetto all'onorario repertoriale e i costi medi dello studio con quelli medi del distretto.

Si evidenzia al riguardo che, come meglio illustrato nella successiva sezione, il rapporto tra fatturato e onorario repertoriale fornisce una stima del livello dei prezzi, più o meno elevato, praticati dal notaio alla propria clientela¹³⁸.

106. E ancora nel 2016, il punto 3 del verbale dell'adunanza del CNM del 14 giugno 2016 riporta la trascrizione integrale dell'audizione del notaio [omissis] (18,5 giorni) non elencato nella Tabella 1, secondo cui: *"Il Presidente evidenzia al Collega che il Consiglio, nell'ambito dell'attività di monitoraggio, sta procedendo all'audizione dei colleghi,*

¹³² [Cfr. ISP158 verbale n. 28 del 14 luglio 2015, ISP155, citato; ISP156 verbale n. 23 del 9 giugno 2015]

¹³³ [Cfr. ISP155, citato.]

¹³⁴ [Cfr. ISP155, citato.]

¹³⁵ [Cfr. ISP156, citato.]

¹³⁶ [Cfr. ISP156, citato.]

¹³⁷ [Cfr. ISP160 verbale n. 33 dell'8 settembre 2015.]

¹³⁸ [Si ricorda che l'onorario repertoriale esprime un importo figurativo su cui calcolare, in base ai parametri definiti dal DM n. 265/2012, le imposte e le tasse d'archivio, mentre il fatturato riflette i prezzi chiesti dal professionista alla clientela.]

che hanno avuto come lui un forte incremento degli onorari repertoriali e ne chiede al notaio le ragioni. Il notaio risponde che ciò è dovuto al pensionamento del suo associato (...)»¹³⁹. L'audizione prosegue con la richiesta al notaio di illustrare l'organizzazione del suo studio data la notevole mole di lavoro.

V.3.b. Elaborazione dei dati acquisiti con il questionario 2016

107. In merito ai dati raccolti con il questionario "Attività di vigilanza informativa 2016", particolare attenzione è stata prestata dal CNM alle informazioni di natura economica fornite dai singoli notai. In particolare, tutti i dati acquisiti con il suddetto questionario sono stati riportati in una tabella excel, composta da tante colonne quante sono le domande inserite nel questionario stesso¹⁴⁰. Una prima elaborazione inserita in tale file excel è il "Grafico dispersione fatturato" che, ricalcando l'analisi effettuata sui dati relativi ai repertori notarili presentata nelle diverse Relazioni annuali descritte in precedenza, rappresenta la distribuzione del fatturato realizzato nel 2015 dai notai del distretto. Da tale grafico risulta che circa una ventina di notai hanno realizzato un fatturato compreso fra i 2 e i 7 milioni di euro, mentre il fatturato realizzato dalla parte restante dei notai è rappresentato da una nuvola di punti posta al di sotto dei 2 milioni di euro.

108. Una diversa tabella excel agli atti del procedimento presenta il valore complessivo dei dati forniti dai notai per ogni voce del questionario (es. numero totale di notai in associazione, numero totale di notai che si avvalgono di società immobiliari, numero totale di notai con ufficio secondario, valore complessivo degli onorari di repertorio atti tra vivi, ecc.)¹⁴¹ e, in allegato, un grafico illustra la distribuzione percentuale di notai in funzione dei "Tempi medi adempimenti novembre 2015" dichiarati nel questionario¹⁴².

109. In ulteriori elaborazioni dei dati così raccolti viene presentato un indice, denominato "Indice Fatturato/Repertorio", ottenuto dal rapporto tra il fatturato realizzato da ogni singolo notaio del distretto e il suo onorario repertoriale, relativi all'intero anno 2015¹⁴³.

Tale indice costituisce una misura della dimensione del fatturato effettivamente realizzato da ogni notaio del distretto rispetto al suo onorario repertoriale e riflette quindi il livello medio dei prezzi praticati da ogni notaio rispetto al parametro ministeriale¹⁴⁴. A titolo esemplificativo, un valore dell'indice pari a 3, calcolato per un determinato notaio, rivela che il suo fatturato è 3 volte superiore rispetto all'onorario repertoriale, il che significa che i prezzi mediamente praticati da tale notaio ai clienti sono 3 volte superiori ai parametri repertoriali stabiliti dal DM n. 265/2012; un valore dell'indice pari 10, calcolato per un notaio, significa che il suo fatturato è 10 volte più elevato dell'onorario repertoriale, ovvero che i prezzi mediamente praticati dal notaio ai clienti sono, in media, 10 volte superiori agli onorari basati sul citato Decreto ministeriale.

110. L'indice in questione può dunque essere considerato una proxy dei prezzi mediamente praticati da ogni singolo notaio per i propri servizi. In generale, un valore dell'indice basso – rispetto al valore medio del distretto – rivela che il notaio ha praticato mediamente ai clienti prezzi particolarmente concorrenziali mentre, al contrario, un valore dell'indice alto indica che il singolo notaio ha praticato mediamente prezzi elevati. Questa interpretazione dell'Indice Fatturato/Repertorio si evince chiaramente dal verbale di audizione di un notaio, dal quale risulta che, fra le tante domande del Consiglio, vi è anche una serie di richieste relative proprio alla dimensione del rapporto tra il fatturato e il repertorio notarile da questi realizzati¹⁴⁵.

111. E ancora, tre tabelle agli atti del procedimento – dal titolo "Indice Fatturato/Repertorio" dei notai in "generale", dei "notai in associazione" e dei "notai non associati" – riportano, oltre ai dati relativi al numero di atti e al valore del repertorio notarile¹⁴⁶, anche i fatturati e l'indice sopra descritto¹⁴⁷. Nelle suddette tabelle i notai del distretto sono elencati in funzione decrescente dell'indice sopra descritto, vale a dire dal notaio che ha praticato prezzi mediamente più elevati (rispetto alla media del distretto), a quello che ha praticato prezzi mediamente più bassi (rispetto alla media del distretto), ovvero prezzi più concorrenziali. Nelle tabelle sono anche riportate le medie del distretto che risultano

¹³⁹ [Cfr. ISP167, pag. 3. Cfr. altresì ISP74, email del 14 giugno 2016 inviata da un Consigliere con in allegato la bozza della suddetta audizione da inserire nel verbale.]

¹⁴⁰ [Cfr. ISP56. In particolare, la prima colonna è dedicata all'elenco nominativo dei notai che hanno risposto e, a fianco, sono riportate le risposte a ogni singola voce del questionario.]

¹⁴¹ [Cfr. ISP55. FOGLIO 2 dell'ISP55.]

¹⁴² [Il grafico mostra che il 16% dei notai registra gli atti entro 3 giorni, circa il 27% fra i tre e i cinque giorni e così via.]

¹⁴³ [Cfr. da ISP52 a ISP54, nonché da ISP60.]

¹⁴⁴ [Come detto, gli onorari repertoriali sono importi figurativi, utilizzati per il calcolo delle imposte e delle tasse d'archivio, calcolati sulla base dei parametri stabiliti con DM n. 265/2012 (ONORARIO REPERTORIALE=N. ATTI x parametri ministeriali). Il valore del fatturato dipende invece dai prezzi effettivamente praticati dal notaio alla clientela (FATTURATO=N. ATTI x prezzo effettivo di ogni atto). Il fatturato è dunque superiore all'onorario repertoriale e la sua dimensione ovviamente dipende dai prezzi praticati dal notaio. In definitiva, gli onorari repertoriali sono ottenuti applicando i parametri di cui al DM n. 265/2012 al Numero ATTI di ogni notaio, mentre il fatturato è ottenuto sulla base del prezzo effettivo praticato da ogni notaio e dal numero di ATTI stipulato.]

¹⁴⁵ [Cfr. ISP60, pag. 10, in cui il CNM constata che il fatturato del notaio audito è "tre volte l'onorario repertoriale", evidenziando poi che "non è sicuramente medio, il medio è quattro".]

¹⁴⁶ [Distinto tra atti conservati, rilasciati ed esenti, come richiesto nel questionario.]

¹⁴⁷ [Cfr. docc. ISP52, ISP53, ISP54.]

essere di 4,67 per i “*notai in generale*”, di 5,55 per i “*notai in associazione*” e di 4,27 per i “*notai non associati*”¹⁴⁸. Pertanto, i notai per i quali è risultato un “*Indice Fatturato/Repertorio*” superiore a 4,67 sono coloro che hanno praticato alla propria clientela prezzi mediamente più elevati della media del distretto.

Un ulteriore grafico agli atti del procedimento rappresenta l’“*Indice Fatturato/Repertorio*” per ogni notaio, oltre che la sua dispersione intorno al valore medio del distretto¹⁴⁹.

112. Altre tabelle riportano le medesime informazioni, ma i notai sono elencati in funzione decrescente del fatturato realizzato nel 2015, mettendo quindi in evidenza i notai che hanno il fatturato più elevato del distretto, con a fianco riportato l’“*Indice Fatturato/Repertorio*”¹⁵⁰, il quale, come detto, rivela la politica di prezzo mediamente praticata da ciascun notaio, ovvero di quante volte i prezzi mediamente praticati da ciascun notaio superano l’onorario repertoriale medio. La Tabella 2 riporta uno stralcio dei dati contenuti nelle tabelle elaborate dal CNM agli atti del procedimento e, in particolare, l’elenco dei notai del distretto che hanno dichiarato, nell’ambito del monitoraggio 2016, di avere conseguito nel 2015 un fatturato superiore a 2 milioni di euro, gli onorari repertoriali, affiancati dall’“*Indice Fatturato/Repertorio*”.

Tabella 2- Notai con fatturato superiore a 2 milioni di euro nel 2015 e confronto con la media distrettuale calcolata dal CNM – Elenco generale¹⁵¹

Notaio	Fatturato (mila euro)	Totale repertorio (mila euro)	Indice Fatt. /Rep.	Posizione in Tabella 1
[omissis] 1	[5.500-6.500]	[500-1.000]	[...] > 4,67	...
[omissis] 2	[4.000-5.000]	[500-1.000]	[8,24] > 4,67	...
[omissis] 3	[4.000-5.000]	[100-500]	[14,36] > 4,67	...
[omissis] 4	[4.000-5.000]	[100-500]	[8,99] > 4,67	...
[omissis] 5	[3.000-4.000]	[500-1.000]	[6,55] > 4,67	...
Notaio segnalante 6	[3.000-4.000]	[1.000-1.500]	< 4,67	1
[omissis] 7	[3.000-4.000]	[500-1.000]	[3,87] < 4,67	2
[omissis] 8	[3.000-4.000]	[500-1.000]	[3,81] < 4,67	3
[omissis] 9	[3.000-4.000]	[500-1.000]	[3,91] < 4,67	4
[omissis] 10	[3.000-4.000]	[100-500]	[10,18] > 4,67	...
[omissis] 11	[2.000-3.000]	[100-500]	[9,39] > 4,67	...
[omissis] 12	[2.000-3.000]	[100-500]	[22,17] > 4,67	...
[omissis] 13	[2.000-3.000]	[100-500]	[6,80] > 4,67	...
[omissis] 14	[2.000-3.000]	[100-500]	[9,34] > 4,67	...
[omissis] 15	[2.000-3.000]	[100-500]	[12,49] > 4,67	...
[omissis] 16	[2.000-3.000]	[500-1.000]	[3,98] < 4,67	5
[omissis] 17	[2.000-3.000]	[500-1.000]	[5,31] > 4,67	...
Notaio interveniente 18	[2.000-3.000]	[100-500]	> 4,67	...
[omissis] 19	[2.000-3.000]	[100-500]	[6,08] > 4,67	...
[omissis] 20	[2.000-3.000]	[500-1.000]	[3,37] < 4,67	7
[omissis] 21	[2.000-3.000]	[100-500]	[4,78] > 4,67	...
[omissis] 22	[2.000-3.000]	[100-500]	[5,16] > 4,67	...
MEDIA DISTRETTO	671,6	157,3	4,67	

113. Tra i notai con fatturati superiori a 2 milioni di euro riportati nella Tabella 2, la maggior parte ha un “*Indice Fatturato/Repertorio*” superiore al valore medio del distretto; di questi notai, solo 6 hanno un “*Indice*

¹⁴⁸ [Cfr. ISP52, ISP53, ISP54.]

¹⁴⁹ [Cfr. ISP52 e ISP62.]

¹⁵⁰ [Cfr. doc. ISP60.]

¹⁵¹ [La Tabella 2 mostra un elenco di notai estratto da quello riportato nel documento ISP60, nel quale i notai sono elencati in funzione decrescente del fatturato.]

Fatturato/Repertorio" inferiore alla media, con ciò indicando che sono coloro che hanno praticato prezzi mediamente più bassi rispetto alla media del distretto. Questo secondo gruppo di notai è anche quello che risulta tra i primi posti nella Tabella 1 in termini di numero di atti ma che, avendo praticato prezzi mediamente inferiori, non risulta tra i primi posti in termini di fatturato nella Tab. 2.

114. In merito al dato sui tempi di trascrizione acquisito con il monitoraggio 2016, in uno scambio di email di gennaio 2017 tra i Consiglieri e il Presidente del CMN, viene rilevato che la media calcolata sui notai e quella calcolata sugli atti *"sono due parametri diversi"* che dipendono *"dal tipo di valutazioni che fai"*. Infatti, *"se la media la calcoli sui notai, ottieni il livello medio di efficienza del distretto rispetto, ad esempio, ai notai di un altro distretto. Se invece la calcoli ad atto, valuti il livello medio di rischio per l'utente che compra"*. Il parametro che può essere ottenuto dai dati oggetto della richiesta di informazioni è solo *"una media calcolata sui notai"*¹⁵², ovvero una media che non consente di valutare *"il livello medio di rischio per l'utente che compra"*¹⁵³.

115. Dalla documentazione agli atti, non risultano evidenze di ulteriori iniziative del CNM a valle della elaborazione dei dati raccolti con il monitoraggio 2016 e lo stesso Consiglio ha dichiarato nel corso del procedimento di essersi astenuto dall'intraprendere ulteriori azioni dopo l'avvio della presente istruttoria.

V.4. Le evidenze sul ricorso agli organismi esterni al notariato

116. Le preoccupazioni del Consiglio espresse in materia di "sperequazione" si accompagnano anche a quelle relative all'introduzione di modalità innovative di offerta di servizi notarili, quali ad esempio le piattaforme informatiche utilizzate per gestire le quietanze nelle surroghe bancarie. Tali piattaforme, infatti, forniscono servizi accessori di supporto all'attività notarile, permettendo ai notai che se ne avvalgono di gestire flussi di lavoro consistenti e, quindi, risultano idonee ad aumentare il grado di concentrazione delle attività notarili in capo a pochi notai a scapito di altri.

117. Con circolare n. 10 del 10 maggio 2012, a seguito di una richiesta di parere ricevuta da alcuni professionisti *"in ordine a modalità di esercizio della professione con particolare riferimento alla possibilità di avvalersi dell'opera di società di servizi nell'organizzazione dell'attività di studio"*, il CNM ha *"deciso di intraprendere un'attività conoscitiva e di indagine della fattispecie descritta. I comportamenti dei notai, [...] sembrano infatti risultare incompatibili con le disposizioni della legge notarile e del codice deontologico che presidiano la personalità della prestazione e il divieto di illecita concorrenza a mezzo dell'opera di procacciatori di affari. Nel sottolineare la propria "particolare attenzione nella costante ricerca dell'equilibrio tra le spinte innovative del legislatore da una parte e la difesa dei valori che la nostra categoria è chiamata a presidiare", il Consiglio ha invitato "I notai appartenenti a questo distretto che si sono avvalsi e/o che si avvalgono dei servizi prestati dalla società Euronotai [...] a comunicare tale circostanza al Consiglio relazionando sulle prassi operative ed i rapporti economici"* ¹⁵⁴.

118. Nella Relazione per l'anno 2013 (diffusa nel 2014), il Consiglio, nel commentare una decisione della COREDI relativa ad un notaio che essendosi avvalso di una società di servizi aveva gestito una mole significativa di atti, ha affermato che *"Non è pensabile che gli adempimenti, pur recentemente oggetto di offerte commerciali da parte di società di servizi siano affidati in outsourcing. Il principio di personalità della prestazione, anche a mezzo di opportune modifiche al codice deontologico, deve essere dilatato fino a comprendere gli adempimenti successivi alla stipula"*¹⁵⁵.

119. Il profilo della *"Collaborazione con organizzazioni esterne al notariato"* torna nella sezione *"Giudizi disciplinari e attività della COREDI"* della *"Attività di vigilanza"* della citata Relazione per il 2013, in cui si legge che *"Nella relazione dello scorso anno si era data notizia dell'apertura di un procedimento disciplinare nei confronti di un notaio che collaborava con una struttura esterna al notariato (cosiddetto "Centro Servizi"), già nota per essere stata oggetto di altro procedimento disciplinare conclusosi definitivamente con la sospensione dei tre notai coinvolti, rispettivamente per mesi otto, otto e dodici"*¹⁵⁶.

Nel riferire, invece, dei *"Rapporti con l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato"*, il CNM ha dato conto della richiesta di informazioni ricevuta dall'Autorità, in merito alla *"attività di indagine e conoscitiva"* dallo stesso posta in essere circa *"i servizi realizzati dalla società Euroservizi per i notai S.r.l. (facente parte del Gruppo Mutui On Line)"*.

120. Il CNM, sempre nella Relazione per il 2013, ha riferito che l'attività di indagine e conoscitiva si è conclusa informando la società in questione delle *"decisioni assunte dal CNM sulla vicenda così riassumibili: a) in primo luogo, il*

¹⁵² [ISP119.]

¹⁵³ [Cfr. ISP14, si tratta di uno scambio di email di gennaio 2017 in cui è riportato che la media può essere "calcolata sui notai e non sugli atti" in quanto "nel questionario purtroppo [non è stato] richiesto il numero degli atti di vendita e di mutuo" ma che "forse anziché la media può essere significativo" la distribuzione percentuale dei notai fra i diversi intervalli di "tempi medi adempimenti" individuati. In altro documento, gli intervalli di tempo individuati e le relative percentuali di notai sono i seguenti: "entro 3 giorni" il 16,125% dei notai del distretto; "fra i 3,01 e i 5 giorni" il 26,71% dei notai; "fra i 5,01 e i 7 giorni" il 20,50% dei notai; "fra i 7,01 e i 10 giorni" il 18,22% dei notai; "fra i 10,01 e i 15 giorni" il 12,22% dei notai; "oltre i 15 giorni" il 6,21% dei notai. Cfr. altresì ISP119.]

¹⁵⁴ [Cfr. DOC286, all. 6. La richiesta di parere in questione riguardava "l'offerta di servizi di outsourcing informatico e telematico con specifico riferimento alla gestione degli atti di compravendita e di mutuo da parte della società Euroservizi per i notai, riguardanti in particolare l'elaborazione di un preventivo di spesa dettagliato e la sua trasmissione al cliente e la "sola gestione degli iniziali contatti telematici e telefonici col cliente, da intrattenersi in nome e per conto dello Studio Notarile e in ogni caso secondo le istruzioni e nel rispetto delle direttive impartite dal notaio".]

¹⁵⁵ [Cfr. ISP 112, p. 13.]

¹⁵⁶ [Cfr. ISP112, pag. 15.]

Consiglio 'preso atto del mancato invio di una dettagliata illustrazione scritta della prassi seguita da Gruppo Mutui OnLine SpA nella segnalazione di notai nei confronti degli utenti dei servizi di Mutui On Line SpA' e 'considerato che detta illustrazione sarebbe stata rilevante per comprendere se e quali interferenze possano esservi tra l'utilizzo da parte del notaio del servizio di Euroservizi per i notai e la segnalazione da parte di MutuiOnLine SpA ai propri utenti del notaio ad alta performance' dichiarava conclusa la propria attività conoscitiva 'a causa della mancanza dell'illustrazione scritta della suddetta prassi'; b) tuttavia, il Consiglio, considerata la rilevanza del tema e la diffusione a livello nazionale dell'offerta delle società interessate, deliberava di trasmettere tutta la documentazione in proprio possesso all'Osservatorio di Deontologia del Consiglio Nazionale del Notariato affinché potesse esprimere il proprio parere"¹⁵⁷.

121. Il tema delle organizzazioni esterne al notariato è stato anche affrontato in occasione della giornata di studio del 25 novembre 2015, in cui un consigliere interviene per sottolineare che la personalità della prestazione viene meno sia in caso di delega esterna eccessiva, sia in caso di "organizzazione anche interna allo studio che sovrasta il notaio. (...). (...) La delega esterna vuol dire utilizzare queste organizzazioni esterne al notariato (...). Quelle situazioni vengono monitorate, vengono guardate, vengono approfondite. (...). È una fatica mostruosa, ma ce la facciamo e quindi occhio a stare lontani da quelle organizzazioni. L'altro aspetto è quello della quantità smodata"¹⁵⁸.

122. La volontà del CNM di monitorare, guardare e approfondire i rapporti dei notai con le organizzazioni esterne al notariato che offrono servizi di supporto all'attività notarile si è concretizzata con la richiesta nel questionario 2016 di una serie di dati da fornire in caso di ricorso a società di servizi ¹⁵⁹.

V.5. Ulteriori elementi informativi acquisiti nel corso dell'istruttoria

V.5.a. La centralità delle informazioni contenute nei repertori notarili

123. La documentazione agli atti evidenzia la centralità del repertorio notarile, dal quale il Consiglio, avvalendosi degli ordinari poteri di accesso diretto e di acquisizione di informazioni in contraddittorio con l'interessato – come previsto dall'articolo 93-bis L.N. o in occasione delle ispezioni biennali di cui all'articolo 128 L.N. – può acquisire informazioni dettagliate relative al numero e alla tipologia di atti stipulati, al luogo e al tempo della stipula, ai tempi effettivi di esecuzione delle formalità di registrazione/iscrizione per ciascun atto stipulato, agli onorari repertoriali applicati.

124. Nelle Relazioni annuali sull'attività svolta, il Consiglio rappresenta l'andamento economico del distretto partendo dall'"ammontare del repertorio (i dati sono ricavati dalla comunicazione dell'Archivio)" o constatando che "i dati repertoriali che riguardano l'anno appena chiuso sono stati messi a disposizione con tempestività dall'Archivio Notarile distrettuale"¹⁶⁰.

Anche il Capo dell'Archivio Notarile di Milano, nel corso della propria audizione, ha dichiarato che il CNM può accedere presso l'Archivio Notarile a gran parte delle informazioni che sono state oggetto dei questionari inviati dal CNM nel 2014 e nel 2016 ai notai del distretto¹⁶¹.

125. Secondo quanto riferito dall'ASNL nella propria audizione, "il repertorio notarile è lo specchio dell'attività notarile, in quanto riporta tutti gli atti effettuati dal notaio, gli onorari repertoriali per ogni atto, la data di stipula e la data di registrazione di ogni atto. ... Inoltre, il Presidente del Consiglio può richiedere al Capo dell'Archivio notarile di visionare i repertori di singoli notai, previa comunicazione al notaio interessato ... ogni 4 mesi vi è altresì il controllo dell'Agenzia delle Entrate finalizzato a verificare che il repertorio di ogni notaio sia stato tenuto regolarmente e che siano state versate le imposte indirette, vale a dire imposte di registro, ipotecarie e catastali (...). Infine, ogni mese i notai devono depositare presso l'Archivio notarile copia del loro repertorio mensile (...)"'. In definitiva, secondo l'ASNL, "la maggior parte delle anomalie si scopre dalle verifiche effettuate sui repertori dei notai"¹⁶².

126. Ciò è stato confermato anche dal notaio segnalante, dal notaio interveniente e da un notaio del distretto di Milano sentito in qualità di soggetto terzo, i quali, nelle rispettive audizioni, hanno sostenuto che il CNM può acquisire presso l'Archivio Notarile dati sul numero e tipologia di atti, sul luogo di stipula e sull'onorario repertoriale di ciascun atto, sui tempi di trascrizione delle formalità. Secondo quanto riferito nelle suddette audizioni, gli unici dati che il Consiglio non può acquisire dai repertori notarili sono quelli relativi ai fatturati dei singoli notai o degli studi notarili e all'organizzazione degli studi notarili¹⁶³.

127. Si è visto che il Consiglio può accedere ai repertori notarili in occasione delle ispezioni biennali, ai sensi degli artt. 128 e 129 L.N. La documentazione agli atti ha evidenziato che, in tale sede, il Capo dell'Archivio Notarile di Milano avvisa il CNM, con largo anticipo rispetto alla data di chiusura dell'ispezione, che il materiale soggetto a ispezione è a

¹⁵⁷ [Cfr. ISP112, pag. 24.]

¹⁵⁸ [Cfr. DOC61, all. 2 (registrazione) e DOC20, all. 13 (trascrizione).]

¹⁵⁹ [Cfr., le domande da 6 a 10 del questionario 2016, relative alla denominazione e sede della società, alla circostanza che il notaio o i notai associati abbiano o meno il controllo diretto o indiretto (tramite propri familiari) di tale società, al numero di addetti della società applicati allo studio notarile, ai compensi versati alla società per le prestazioni dell'anno, ad esempio ISP10.]

¹⁶⁰ [Cfr. rispettivamente, ISP111, p. 3, per il 2012 e ISP112, p. 2, per il 2013; ISP113, p. 2 per il 2014 e ISP114 per il 2015, p. 2.]

¹⁶¹ [Cfr. DOC199.]

¹⁶² [Cfr. DOC208.]

¹⁶³ [Cfr. DOC178, DOC184, DOC185.]

sua disposizione per effettuare l'accesso¹⁶⁴. I verbali delle adunanze del Consiglio acquisiti in ispezione riportano le numerose comunicazioni ricevute dall'Archivio Notarile a tal fine¹⁶⁵.

128. A fronte dell'elevato numero di notai (circa 530 notai attualmente in esercizio) e dell'elevato numero di atti da ispezionare (circa 360.000 atti a livello di distretto), il Sovrintendente ha dichiarato che l'ispezione viene condotta sia dal Consiglio che dal Capo dell'Archivio Notarile sulla base di un campione di atti per ciascun notaio necessariamente scelto in maniera casuale¹⁶⁶.

129. Le relazioni annuali sull'attività svolta dal Consiglio riportano generalmente le "*sedute di ispezione all'Archivio Notarile*" effettuate dal CNM in ciascun anno. Queste sono state, rispettivamente, 20 nel 2012 e nel 2013, 17 nel 2014 e nel 2015, 16 nel 2016 e 14 nel 2017¹⁶⁷. Tali numeri vanno confrontati con quelli offerti in audizione dal Sovrintendente dell'Archivio Notarile, e non contestati dal CNM nelle osservazioni pervenute il 22 dicembre 2017 e nelle ulteriori memorie presentate¹⁶⁸. L'Archivio Notarile valuta circa 30 notai al mese. Soltanto nel periodo gennaio – ottobre 2017 (data dell'audizione istruttoria), l'Archivio Notarile ha dichiarato di aver condotto 210 ispezioni¹⁶⁹.

V.5.b. L'attività di vigilanza a seguito di esposti

130. Con riguardo all'esercizio del potere di vigilanza, il Consiglio nel corso dell'audizione ha dichiarato che, nel periodo interessato dall'istruttoria, tale potere è stato attivato quasi sempre a seguito di esposti e che la stessa vicenda del notaio segnalante "*non scaturlisce dall'esito del monitoraggio 2014*"¹⁷⁰.

131. Ciò trova conferma nei numerosi verbali relativi alle adunanze del CNM acquisiti nel corso degli accertamenti ispettivi, dai quali emerge che l'attività di vigilanza ha origine, prevalentemente, da esposti di clienti (persone fisiche, giuridiche o enti pubblici) e da denunce di altri notai¹⁷¹. A titolo esemplificativo, si possono citare verbali delle adunanze del Consiglio in cui, al punto relativo alla "*Attività di vigilanza e relazione su esposti*" dell'ordine del giorno, viene dato conto del contenuto di esposti nei confronti di notai e, dopo la relazione del consigliere incaricato, il CNM assume le delibere conseguenti¹⁷².

132. Inoltre, l'analisi delle "*Comunicazioni del Presidente e dei Consiglieri*" relative al periodo 2013-2016, che aprono le adunanze del CNM in tutti i verbali agli atti del procedimento, dà conto dei risultati delle ispezioni effettuate presso l'Archivio Notarile, nonché delle continue segnalazioni qualificate ricevute da soggetti istituzionali spesso previsti dalla stessa legge notarile, quali, più frequentemente, l'Archivio Notarile, l'Agenzia delle Entrate, nonché la Procura della Repubblica e la Guardia di Finanza. Tali segnalazioni riguardano le anomalie riscontrate nel repertorio notarile dei notai, i tempi di esecuzione delle formalità di trascrizione degli atti soggetti a pubblicità immobiliare, l'erronea fatturazione, ecc.

133. L'ASNL ha dichiarato nell'audizione del 5 ottobre 2017, che ogni 4 mesi, ciascun notaio è soggetto al controllo dell'Agenzia delle Entrate, finalizzato a verificare che il repertorio sia stato tenuto regolarmente e che siano state versate le imposte indirette, vale a dire le imposte di registro, ipotecarie e catastali¹⁷³.

134. Numerosi verbali delle adunanze del Consiglio documentano, ad esempio, frequenti segnalazioni ricevute dall'Agenzia delle Entrate riguardanti "*anomalie nella registrazione di atti*", con specificazione di quelle con e senza "*assenza di fondi*", oppure il fatto che "*è in corso il controllo sulle registrazioni degli atti del notaio ... del cui esito verrà data notizia a breve*"¹⁷⁴. Ancora, risulta che il CNM ha convocato in audizione alcuni notai in relazione alle "*numerose segnalazioni pervenute dall'Agenzia delle Entrate di anomalie nella registrazione di atti*", in merito alle quali viene rappresentato che "*lo studio [notarile, n.d.r.] è comunque in equilibrio*", che le somme per il pagamento delle imposte

¹⁶⁴ [Cfr. quanto dichiarato in audizione dal Sovrintendente e quanto risulta dalla copia di verbale ispettivo da questi prodotta, cfr. DOC70, allegato 2.]

¹⁶⁵ [Cfr., a titolo esemplificativo, ISP149 e ISP150 in cui si dà conto delle ispezioni biennali tenutesi presso l'Archivio e dei rilievi sollevati dal Sovrintendente.]

¹⁶⁶ [Cfr. quanto dichiarato rispettivamente in audizione dal Consiglio (DOC183) e dal Capo dell'Archivio Notarile (DOC199).]

¹⁶⁷ [Cfr., rispettivamente, ISP111, p. 13; ISP112, p. 26; ISP113, p. 30; ISP114, p. 19; DOC70, all. 4 e DOC286, all. 1.]

¹⁶⁸ [Cfr. DOC220.]

¹⁶⁹ [Cfr. DOC199, nel quale il Sovrintendente ha dichiarato, in particolare, che, a dicembre di ogni anno, stila il calendario delle ispezioni da effettuarsi per l'anno successivo rispetto a circa la metà dei notai del distretto, in modo che tutti i notai, ogni due anni, siano oggetto di ispezione ordinaria. Il calendario viene sottoscritto anche dal Presidente del Consiglio Notarile e a ogni conservatore vengono assegnati da 4 a 6 notai al mese.]

¹⁷⁰ [Cfr. DOC183.]

¹⁷¹ [Cfr. "Ordine del giorno" dei verbali agli atti del procedimento.]

¹⁷² [Cfr., a titolo esemplificativo, ISP160, ISP166 e ISP176.]

¹⁷³ [Cfr. DOC208.]

¹⁷⁴ [Cfr., a titolo esemplificativo, ISP150. Nello stesso senso anche le Comunicazioni di cui al verbale ISP149. Nel verbale dell'adunanza dell'8 settembre 2015 (ISP160), il CNM riceve le osservazioni dell'Agenzia delle Entrate sulla segnalazione ricevuta dall'Ispettorato per la Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché le osservazioni di alcuni notai per i quali erano state riscontrate "anomalie nella registrazione di atti", rilevando che l'esame della documentazione non faceva emergere elementi di preoccupazione. Il verbale dell'adunanza del 2 agosto 2016 dà conto delle osservazioni ricevute da trentuno notai in relazione alle segnalazioni delle Agenzie delle Entrate (ISP169).]

transitano su un conto dedicato e, rispetto ai tempi di esecuzione delle formalità di trascrizione/registrazione, che i tempi *“sono superiori alla media distrettuale a causa delle difficoltà di incasso. Su invito del Presidente, i notai assicurano sull’impegno a ridurre i tempi di esecuzione delle formalità”*. Risulta, poi, che il CNM chiede loro di produrre una relazione sull’effettivo versamento delle imposte dovute, una tabella sui tempi di esecuzione delle formalità e di confermare l’accantonamento delle somme dovute ai dipendenti a titolo di TFR¹⁷⁵. In un altro verbale del 2016, il Presidente del CNM dà conto di aver ricevuto da un altro notaio *“copia dei pagamenti delle imposte effettuati a seguito delle segnalazioni dell’Agenzia Entrate”* e da altri cinque notai *“giustificazioni in merito alle segnalazioni di anomalie nella registrazione di atti”*, rilevando che l’esame dei documenti prodotti non evidenziava elementi di preoccupazione¹⁷⁶.

135. Anche nelle Relazioni annuali sull’attività del Consiglio dal 2013 al 2016, disponibili agli atti del procedimento, risulta un paragrafo in cui si dà conto delle informazioni trasmesse dall’Agenzia delle Entrate o da altri soggetti qualificati.

A titolo esemplificativo, nella Relazione per l’anno 2012, nella sezione *“Giudizi disciplinari e attività della COREDI”*, si legge che *“Le comunicazioni da parte dell’Agenzia delle Entrate verso il Consiglio distrettuale, dopo i primi imbarazzanti casi, sono ormai impostate lungo un canale di comunicazione che, nella “ordinarietà” pare essere efficiente e tempestivo. I casi di ritardo nel pagamento di imposte continuano ad essere rari ma sembra si riesca a cogliere il fenomeno dai suoi primi esordi e prima che la sua situazione non abbia ritorno”*. Inoltre, nel paragrafo relativo ai *“Rapporti con Uffici pubblici”*, è riportato che l’Agenzia delle Entrate *“ha inoltre prestato un’importante collaborazione all’attività di vigilanza del Consiglio, fornendo con tempestività i dati relativi all’esecuzione delle formalità e consentendo di evidenziare ritardi talora macroscopici nell’esecuzione delle formalità di esecuzione da parte dei notai, nei confronti dei quali è stato promosso un procedimento disciplinare”*¹⁷⁷.

Nella *“Relazione sull’attività del Consiglio per l’anno 2013”*, il CNM dà conto che *“gli esposti presentati dall’AE riguardando in taluni casi semplici problemi di tenuta del repertorio, ma purtroppo anche ipotesi di insufficiente autoliquidazione di imposte o di mancanza di fondi al momento di esecuzione delle formalità. Terminate le istruttorie, 57 esposti sono stati chiusi, 5 hanno dato luogo a procedimenti disciplinari; un esposto è stato risolto con una conciliazione e un altro con un accordo economico tra le parti. Il tempo medio di chiusura degli esposti è di 60 giorni”*¹⁷⁸.

136. Dalla *“Relazione sull’attività del Consiglio per l’anno 2014”*, risulta che il controllo del CNM si muove in parallelo con quello dell’Agenzia delle Entrate, in quanto si legge che *“è noto che le verifiche fiscali nei confronti dei notai si stiano concentrando sulla esatta determinazione delle somme esposte in fattura a titolo di anticipazioni, per verificare che il notaio non abbia percepito tale somma in eccesso rispetto a quelle effettivamente versate per conto del cliente”*¹⁷⁹. Nella medesima Relazione il Consiglio sottolinea la *“crescente attenzione da parte dell’Agenzia delle Entrate allo sviluppo delle anticipazioni (...)”*.

137. Agli atti sono, poi, presenti verbali delle adunanze del Consiglio che riportano la notizia di segnalazioni ricevute, ad esempio, da alcune Procure della Repubblica o se ne dà conto, ad esempio, nella Relazione per l’attività svolta nel 2016¹⁸⁰.

138. Lo stesso CNM, in audizione, ha dichiarato di aver avviato un procedimento disciplinare per violazione della personalità della prestazione da parte di un notaio a seguito della segnalazione della Procura della Repubblica, che aveva rilevato una situazione di circonvenzione di incapace¹⁸¹.

VI. Le argomentazioni delle Parti

139. Nelle audizioni che si sono tenute nel corso dell’istruttoria, nelle diverse memorie presentate, nelle risposte alle richieste di informazioni, nonché nelle audizioni finali davanti all’Autorità del 18 aprile 2018 e del 29 maggio 2019, le Parti hanno affrontato diversi argomenti, di seguito esposti per tematiche, secondo le diverse prospettazioni.

VI.1. Sulla lettura parziale delle Relazioni annuali e sui presunti errori fattuali della CRI

140. Il CNM ha lamentato che la ricostruzione della fattispecie effettuata dagli Uffici si baserebbe su una lettura parziale dei documenti istruttori, in particolare delle Relazioni annuali del Consiglio, e conterrebbe numerosi errori fattuali¹⁸².

¹⁷⁵ [Cfr. il verbale del 3 maggio 2016 (ISP165).]

¹⁷⁶ [Cfr. il verbale del 20 dicembre 2016 (ISP176). Cfr. ISP66.]

¹⁷⁷ [Cfr. ISP111, pagg. 11 e 12.]

¹⁷⁸ [Cfr. ISP112, pag. 22.]

¹⁷⁹ [Cfr. ISP113, pp. 13-14.]

¹⁸⁰ [Cfr., ad esempio, ISP149 verbale dell’adunanza del 9 dicembre 2014, DOC70, all. 4, Relazione per il 2016.]

¹⁸¹ [Cfr. DOC183. La fattispecie è anche trattata nella Relazione annuale 2014, ISP113, pag. 18.]

¹⁸² [Cfr. DOC. 285 e slides allegate al verbale dell’audizione finale del 18 aprile 2018.]

141. Più precisamente, le Relazioni annuali, pur essendo *“divenute un elemento centrale per l'accertamento dell'illecito”*, sarebbero state riportate solo a stralcio nella CRI, con l'obiettivo di evidenziare la particolare attenzione del Consiglio alla *«sperequazione»* tra i repertori notarili, alterandone così il senso.

142. Nelle memorie conclusive e in occasione delle due audizioni finali, il CNM ha in proposito rilevato che, riguardo alla Relazione annuale 2012¹⁸³, la CRI avrebbe omissso di: i) dichiarare che i dati, presentati nella sezione sull'Andamento Economico del Distretto, non erano il frutto di attività di monitoraggio ma *“ricavati dalla comunicazione dell'Archivio”*; ii) riportare il passaggio che *“i repertori alti, però, sono sempre meno numerosi e meno alti, anche se la percentuale dei notai sotto la media distrettuale è un poco salita”*, in quanto tale considerazione sarebbe in linea con quanto indicato nella Premessa della Relazione, ovvero che si tratta del *“momento della più forte contrazione del lavoro che si ricordi”*; iii) aggiungere il passaggio, riportato in Premessa, secondo cui *“la crisi e la contrazione del lavoro devono spingere tutti noi verso la costante ricerca del miglioramento della qualità del servizio professionale”* che dimostrerebbe che il Consiglio non è interessato al dato statistico ma alla peculiare congiuntura di contrazione del lavoro e alla salvaguardia della qualità della prestazione notarile; iv) riportare l'affermazione, presente nella sezione sull'Attività di vigilanza, secondo cui *“fin dal 2006 nessun procedimento è stato infatti promosso dal Consiglio per questioni legate alla tariffa”*, che dimostrerebbe che il Consiglio non è interessato alle politiche di prezzo dei notai ma alle modalità illegittime di acquisizione del lavoro.

143. A tale ultimo riguardo e a sostegno del fatto che il Consiglio non si interesserebbe degli aspetti puramente economici dell'attività notarile, il CNM, nelle slides proiettate nel corso delle due audizioni finali, ha ricordato il verbale della seduta 10 ottobre 2013, sottolineandone l'omissione nella CRI, in cui si dà conto che il CNM *“rilevato che la richiesta dell'esponente non riguarda profili disciplinari legati alla condotta professionale dei notai..., concernendo invece questioni di ordine economico” si è dichiarato “incompetente a decidere circa il petitum delibera di archiviare l'esposto non ravvisandosi nel comportamento dei notai alcuna violazione di norme disciplinari o deontologiche specifiche (ISP141)”*.

144. Ancora, la CRI avrebbe riportato parzialmente i seguenti passaggi delle altre Relazioni annuali esaminate:

- dal passaggio della Relazione per il 2013, in cui si esprime *“la preoccupazione da parte del Consiglio per il perpetuarsi di fenomeni di concentrazioni anomale del lavoro”* sarebbe stata stralciata la conclusione che tale preoccupazione *“non nasce dalla volontà di demonizzare chi lavora molto”*, bensì dalla possibilità che sia il *“frutto di canalizzazione di lavoro incentivate in modo illegittimo”*; inoltre, la CRI non avrebbe dato conto dell'attività disciplinare del CNM nei confronti dei notai che avrebbero adottato comportamenti *“irregolarmente gravi sul piano fiscale”* o sul piano deontologico (Relazione annuale 2013, ISP112);

- l'intera sezione della Relazione per il 2014, dedicata ai *“Giudizi disciplinari e attività della COREDI”*, che riporta i casi di gravissimi illeciti disciplinari (Relazione annuale 2014, ISP113);

- rispetto alle Relazioni 2015 e 2016 (ISP114 e DOC70), invece, la CRI avrebbe dato risalto soltanto ai paragrafi sull'*“Andamento economico del distretto”*, al fatto che i dati ivi riportati si basano sui repertori notarili e alle preoccupazioni del Consiglio sulla *“sperequazione”* nella distribuzione di tali repertori, senza che tale preoccupazione emerga dalla lettura integrale delle stesse.

145. Secondo il CNM, anche la documentazione istruttoria relativa ai tempi di trascrizione degli atti notarili, sarebbe stata citata parzialmente nella CRI, estrapolando *“in modo poco organico una serie di passaggi”*, travisando la finalità dell'attività di vigilanza e disciplinare doverosamente svolta dal Consiglio. In particolare, il CNM ha richiamato la posizione del Notaio 35, con tempi superiori alla media, sottolineando che tale posizione *“è stata esaminata in concreto e in modo approfondito”*, come risulterebbe dal verbale dell'audizione del Notaio 35 (ISP143), e che nei confronti del medesimo notaio *“è stato avviato un procedimento disciplinare per ritardo nella trascrizione degli atti che ha portato in data 5 marzo 2015 alla irrogazione della sanzione della sospensione”* da parte della COREDI Lombardia¹⁸⁴.

Allegata alla memoria del 24 maggio 2019, il CNM ha altresì prodotto copia di tale decisione dell'Autorità disciplinare, al fine di dimostrare ancora una volta di essersi attivato anche nei riguardi del notaio in questione e di aver avuto il pieno avallo della COREDI pure rispetto al ritardo nella trascrizione¹⁸⁵.

146. E ancora, nelle memorie finali, il CNM ha sottolineato l'infondatezza della lettura anticoncorrenziale data all'audizione del Notaio B (§ 113 della CRI), in realtà volta a verificare la regolarità fiscale del medesimo, attraverso l'errata esenzione IVA di somme fatturate a titolo di anticipazioni, circostanza accertata anche dalla COREDI con decisione del 23 marzo 2016¹⁸⁶.

¹⁸³ [Cfr. ISP111.]

¹⁸⁴ [Cfr. DOC. 285, pag. 19 e segg., DOC296, DOC320 e DOC]

¹⁸⁵ [Cfr. DOC321, all. 3.]

¹⁸⁶ [Cfr. DOC321, all. 5.]

VI.2. Sulla necessità di richiedere dati economici ai notai del distretto

147. In più sedi¹⁸⁷, il CNM ha illustrato la finalità delle attività di monitoraggio dirette ai notai del distretto nel periodo 2014-2016, ricordando preliminarmente che *“la richiesta di informazioni ... rientra nel potere-dovere di vigilanza disciplinare assegnato al Consiglio Distrettuale ai sensi degli artt. 93, 93-bis, 93-ter della Legge Notarile, in quanto funzionale a raccogliere informazioni necessarie all’eventuale successivo compimento di verifiche in concreto circa il mancato rispetto di norme di legge o regole deontologiche da parte di notai”* e che *“l’importanza del monitoraggio e di acquisire anche la documentazione contabile è stata viepiù confermata dal recente intervento rappresentato dalla Legge annuale per la concorrenza (legge n. 124/2017) che ha aggiunto il comma 2-ter all’articolo 93-bis della Legge Notarile ...”*¹⁸⁸.

148. Rispetto al questionario inviato il 30 luglio 2014, il CNM in più occasioni ha sottolineato che era finalizzato ad acquisire le informazioni necessarie a *“prevenire e limitare il verificarsi di comportamenti che possano provocare danni al cittadino e alla collettività, il tutto a tutela di interessi che sarebbero invece irrimediabilmente pregiudicati tutte le volte che il notaio abbia posto in essere un comportamento che debba essere sanzionato”*¹⁸⁹. Più precisamente, tale richiesta avrebbe avuto soltanto *“lo scopo di verificare l’osservanza di alcuni fondamentali doveri posti a carico del notaio”*, con riguardo, in particolare: alla trascrizione degli atti nel più breve tempo possibile (articolo 2671 c.c.); alla corretta autoliquidazione delle imposte dovute in relazione agli atti stipulati (articolo 3-ter del D.Lgs. n. 467/1997); alla regolare emissione delle fatture (artt. 21 e 15 del DPR n. 633/1972) escludendo solo le somme dovute a titolo di rimborso delle anticipazioni fatte in nome e per conto della controparte, purché regolarmente documentate.

149. Quanto alle motivazioni sottostanti alle singole voci indicate nel questionario 2014, il CNM ha sostenuto che la richiesta della copia di tutti gli atti soggetti a registrazione sarebbe necessaria per verificare se il notaio ha correttamente proceduto all’autoliquidazione delle imposte e se ha adempiuto tempestivamente alle trascrizioni/iscrizioni degli atti, mentre la richiesta della copia delle fatture sarebbe giustificata dall’esigenza di verificare se *“al cliente siano state correttamente addebitate le somme dovute per imposte o altri tributi in relazione a ciascun atto, restando ovviamente escluso ogni sindacato sugli onorari percepiti ...”*; la richiesta del prospetto degli atti soggetti a pubblicità immobiliare, con l’indicazione dei tempi di registrazione e di esecuzione delle formalità di trascrizione/iscrizione servirebbe invece per verificare l’ottemperanza al dovere di trascrivere/iscrivere gli atti in tempi rapidi¹⁹⁰. Nell’audizione del 19 settembre 2017, il CNM ha aggiunto che la *“copia di repertorio”*, di cui al punto 1 di tale questionario, costituisce un indice degli atti redatti da ogni singolo notaio, sulla cui base il CNM può verificare che *“le copie di tutti gli atti (cfr. punto 2 [del questionario]) siano state prodotte, l’importo dell’imposta versata per ciascun atto (confrontandola con quella richiesta al cliente – cfr. punto 3) [del questionario], nonché la congruità degli estremi di registrazione e l’attendibilità dei dati inseriti nella tabella/prospetto 3 [del questionario]”*¹⁹¹.

150. Nell’audizione del 19 settembre 2017 e nella memoria del 12 aprile 2018, il CNM ha invocato il principio di legittimo affidamento rispetto al monitoraggio 2014, che è stato oggetto di una specifica richiesta di informazioni da parte dell’Autorità, cui il CNM ha risposto il 10 settembre 2014 fornendo anche copia di tale questionario, senza aver ricevuto alcun riscontro né rilievo da parte dell’Autorità¹⁹².

Nella memoria del 24 maggio 2019, il CNM ha aggiunto che la contestazione della restrittività di tale iniziativa sarebbe altresì tardiva e prescritta, in virtù di recente giurisprudenza che avrebbe reso applicabile ai procedimenti *antitrust* i termini perentori di contestazione previsti dall’articolo 14, comma 2, L. n. 689/81: infatti, la presente istruttoria sarebbe stata avviata dopo oltre due anni e mezzo¹⁹³.

151. Anche rispetto al questionario *“Attività di Vigilanza Informativa 2015”* del 21 settembre 2016, il CNM ha sostenuto che il suo utilizzo *“rientra nel potere-dovere di vigilanza ex lege assegnato ai Consigli Notarili Distrettuali ... indirizzata a raccogliere informazioni necessarie all’eventuale successivo compimento di verifiche di concreto”*, essendo uno *“strumento essenziale per poter individuare casi (gravissimi) come quelli di utilizzazione impropria di somme versate dalla clientela al notaio per il pagamento delle imposte”*¹⁹⁴.

152. Quanto alle motivazioni sottostanti alle singole voci riportate nel questionario 2016, sempre nell’audizione del 19 settembre 2017, il CNM ha affermato che *“i dati relativi all’entità delle somme fatturate a soggetti terzi e a società di servizi, nonché ai costi dell’attività sono funzionali a individuare ipotesi di esercizio abusivo della professione,*

¹⁸⁷ [Cfr. la comunicazione del 10 settembre 2014 (DOC6), l’audizione del 19 settembre 2017 (DOC183 con allegati), la risposta del 3 novembre 2017 alle richieste di informazioni effettuate nel corso di tale audizione (DOC209), la memoria finale del 12 aprile 2018 (DOC285) e l’audizione finale del 18 aprile 2018 (DOC296), nonché la memoria del 24 maggio 2019 (DOC320).]

¹⁸⁸ [Cfr. DOC285, pagg. 37-38.]

¹⁸⁹ [Cfr. DOC6.]

¹⁹⁰ [Cfr. DOC6.]

¹⁹¹ [Cfr. DOC183.]

¹⁹² [Cfr. DOC183, slides allegata al verbale dell’audizione del 19 settembre 2017 e DOC285.]

¹⁹³ [Cfr. DOC320. Il CNM invoca, in particolare, le sentenze del Consiglio di Stato, Sez. VI, nn. 4211/2018 e 3197/2018 e del TAR Lazio n. 12814/2016.]

¹⁹⁴ [Cfr. DOC183, verbale dell’audizione del 19 settembre 2017.]

tipicamente quando tali somme rappresentano la parte prevalente dei costi del notaio. Occorre vigilare sull'equilibrio economico dello studio per non mettere a repentaglio le somme versate dai clienti. (...) fatturati disallineati sono un campanello di allarme: se una società a responsabilità limitata fattura importi enormi al notaio rispetto ai dipendenti e ai dati di repertorio, significa che si è in presenza di qualcosa che va approfondito sul piano dell'equilibrio finanziario delle risorse dello studio al fine di verificare un possibile esercizio abusivo della professione"¹⁹⁵.

153. Il CNM ha, altresì, precisato che la richiesta del fatturato servirebbe per verificare "l'equilibrio finanziario degli studi notarili, la cui importanza è stata riconosciuta dal recente decreto legislativo che legittima il Consiglio alla verifica dei conti correnti"¹⁹⁶. Al riguardo, il CNM ha richiamato la "Legge di stabilità 2014", che ha introdotto la disciplina sul cd. "deposito prezzo", in base alla quale i professionisti sono tenuti ad avere un conto corrente dedicato alle somme – diverse dagli onorari – percepite in ragione del loro ufficio, oltre che la modifica della Legge sulla concorrenza 2017, che ha introdotto le ispezioni contabili, rafforzando il potere di vigilanza dei Consigli Distrettuali e rendendo legittima la richiesta di dati economici.

Il CNM ha, altresì, evidenziato che la voce relativa alla "Società di servizi" sarebbe "utile" per verificare l'ammontare complessivo dei compensi loro pagati e quindi "per comprendere se il rapporto che viene ad instaurarsi vede il Notaio in posizione subordinata rispetto alla società stessa", mentre le voci relative all'ufficio secondario servirebbero per verificare il rispetto del "divieto (allora vigente) di istituire uffici secondari nel territorio di altri Distretti (all'interno della medesima Corte d'Appello)"¹⁹⁷.

154. Secondo il CNM, poi, i repertori notarili fornirebbero le informazioni relative ai tempi di trascrizione/iscrizione degli atti tardivamente e non consentirebbero quindi di prevenire l'eventuale commissione di un illecito di pericolo. Pertanto, l'attività di monitoraggio non sarebbe sostituibile con l'attività di vigilanza svolta nel corso delle ispezioni biennali¹⁹⁸: la prima, infatti, oltre ad essere oggi prevista anche dalla Legge sulla concorrenza nell'ambito delle cd. "ispezioni contabili", sarebbe comunque necessaria per cogliere situazioni particolarmente critiche, che purtroppo si sono verificate, quali, ad esempio, i casi di appropriazione indebita delle somme dei clienti. Più precisamente, il CNM ha sostenuto che "la tempestività della trascrizione (...) risulta centrale per la categoria, in quanto una trascrizione tardiva, oltre che grave in sé, può essere sintomatica di un illecito ancor più grave, anche di rilievo penale, consistente nell'utilizzo delle somme ricevute dal cliente per far fronte alle spese di gestione dello studio o al pagamento dei tributi"¹⁹⁹.

155. In definitiva, ad avviso del CNM, l'attività di monitoraggio implementata non sarebbe stata volta a fare emergere i notai del distretto più performanti, né a individuare i primi dieci notai del distretto in termini di reddito e di quantità di lavoro, con l'obiettivo di scrutinare ulteriormente la loro posizione, ma sarebbe finalizzata ad acquisire le informazioni necessarie per esercitare le funzioni di vigilanza e disciplinari assegnate al Consiglio, ai sensi degli artt. 93, 93-bis e 153 L.N.²⁰⁰.

156. Nella memoria del 24 maggio 2019, il CNM ha altresì richiamato numerose sentenze della Cassazione che avrebbero "attribuito particolare ampiezza al potere consiliare di informazione ed acquisizione documentale, anche previsto dagli artt. 21 e 22 del Codice deontologico", che obbligano il notaio a prestare la più ampia collaborazione affinché il Consiglio notarile possa esercitare un efficace potere-dovere di vigilanza, esibendo copia o estratti del repertorio, atti, registri, libri e documenti, anche di natura fiscale etc.²⁰¹.

157. L'ASNL nella propria audizione ha sottolineato la necessità di monitorare e "conoscere i tempi di trascrizione di ogni atto. Ciò perché ci sono atti molto più urgenti di altri; ad esempio è molto più importante trascrivere velocemente l'atto di una società che è soggetto fallibile piuttosto che una donazione da madre a figlia (che assai difficilmente può essere oggetto di contestazione)".

158. Con riguardo alle singole voci oggetto del questionario 2016, l'ASNL ha precisato che "il dato relativo al "tempo medio di trascrizione" non è un dato indicativo, mentre sarebbe necessario conoscere i tempi di trascrizione di ogni atto. Ciò perché ci sono atti molto più urgenti di altri (...). Il dato di registrazione dei singoli atti può essere ricavato dal repertorio di ogni notaio. Inoltre, l'informazione sul numero di collaboratori e sul fatturato potrebbe non essere direttamente rilevante, mentre potrebbe essere utile per il Consiglio avere la copia delle fatture sempre per scongiurare comportamenti di concorrenza sleale, ad esempio per controllare che il notaio non abbia effettuato

¹⁹⁵ [Cfr. DOC183, citato.]

¹⁹⁶ [Cfr. DOC209, comunicazione del 3 novembre 2017.]

¹⁹⁷ [Cfr. DOC209, citato.]

¹⁹⁸ [Cfr. il verbale dell'audizione del 22 gennaio 2018, DOC226, nonché le slides allegare al verbale dell'audizione finale del 18 aprile 2018, DOC285 pagg. 24-25 e pagg. 41-42, in cui il CNM ha ribadito che le informazioni acquisite con i monitoraggi non sarebbero sostituibili con i dati raccolti nelle ispezioni biennali, in quanto, considerata la tempistica delle ispezioni biennali, il numero di atti da controllare nonché il personale dedicato a tale attività, tali dati consentirebbero "di rilevare eventuali criticità con ritardo rispetto al pericolo".]

¹⁹⁹ [Cfr. il verbale dell'audizione del 19 settembre 2017, DOC183.]

²⁰⁰ [Cfr. DOC183 e allegati; DOC285 pagg. 24-25.]

²⁰¹ [In particolare, il CNM ha richiamato le pronunce della Cassazione nn. 6908/98, 11412/02, 3802/14, 4875/14, 12732/15, 11451/16 e 2917/17), nonché la sentenza n. 1437/14, che conferma la decisione COREDI e la relativa sentenza della Corte di Appello rispetto al procedimento disciplinare riguardante il notaio segnalante.]

operazioni di "scolonnamento" finalizzate a evadere l'IVA, inserendo le voci di spesa soggette a IVA tra le anticipazioni".

159. I notai parti del procedimento hanno evidenziato che le informazioni richieste nell'ambito del monitoraggio non sarebbero strettamente necessarie al CNM per svolgere i compiti di vigilanza attribuiti dalla legge, in quanto la maggior parte dei dati richiesti sarebbero ricavabili dal repertorio di ciascun notaio, al quale il Consiglio può accedere non solo in occasione delle ispezioni biennali, ma anche in virtù dell'invio annuale da parte del Sovrintendente dell'Archivio Notarile (nel mese di febbraio) delle *"informazioni relative al numero di atti stipulati e agli onorari repertoriali di ciascun notaio del distretto, riferiti all'anno solare precedente"*. Il notaio segnalante ha aggiunto di non comprendere *"perché il monitoraggio abbia avuto ad oggetto anche i fatturati, le spese e l'organizzazione dei notai"*, sottolineando l'importanza che la richiesta ai notai *"di qualunque informazione relativa all'andamento economico dell'attività imporrebbe di per sé una solida e obiettiva giustificazione"*²⁰²; il notaio interveniente ha, infine, precisato che *"Gli unici dati, tra quelli richiesti dal Consiglio tramite il questionario del 2016, che non è possibile acquisire in tale occasione sono i dati sul fatturato di un notaio o di uno studio notarile"*²⁰³.

VI.3. Sull'utilizzo "strumentale" dei dati raccolti

160. Secondo quanto più volte²⁰⁴ rappresentato, il CNM, nel periodo interessato dall'istruttoria, non avrebbe mai utilizzato i dati raccolti con i monitoraggi del 2014 e del 2016 per deliberare richieste di avvio di procedimenti disciplinari mirate nei confronti dei notai del distretto, né le vicende dei notai parti del procedimento sarebbero scaturite dai monitoraggi e neppure sarebbe seguita alcuna iniziativa del Consiglio in seguito alla raccolta dati effettuata con il monitoraggio 2016, in un'ottica di collaborazione con l'Autorità in ragione dell'avvio del presente procedimento. Riguardo al monitoraggio 2016, il Consiglio ha, da ultimo, affermato di non avere mai usato tali dati *"per deliberare l'avvio di procedimenti disciplinari, in ragione della pendenza della presente istruttoria: ciò esclude in radice persino la teorica possibilità che il monitoraggio 2016 abbia un qualche rilievo anticoncorrenziale"*²⁰⁵.

161. A dimostrazione del fatto che i dati acquisiti con i monitoraggi non sono stati utilizzati per avviare procedimenti disciplinari, il CNM ha depositato proprie elaborazioni sulle delibere assunte nel triennio oggetto dell'istruttoria, dalle quali risulterebbe che: nel 2014, su un totale di 56 esposti ricevuti, solo 4 riguardavano i primi dieci notai per onorari di repertorio e sono stati archiviati; nel 2015, su un totale di 43 esposti, solo 3 riguardavano i primi dieci notai per onorari di repertorio e sono stati archiviati; nel 2016, su un totale di 56 esposti, solo 5 riguardavano i primi dieci notai del distretto e 4 di questi sono stati archiviati²⁰⁶. Inoltre, da tale documentazione risulterebbe che *"le tipologie di illecito rilevate dal CNM nel corso del triennio 2014-2016 nulla hanno a che vedere con la concorrenza tra notai o con la volontà di limitare l'attività dei notai più performanti"*. Il CNM ha rilevato, a titolo esemplificativo, che in tale triennio su *"21 delibere di avvio assunte ... ben 7 casi hanno avuto ad oggetto, tra l'altro, l'omesso, traviso o irregolare versamento delle imposte da parte del notaio"*.

162. Il CNM ha sottolineato che le attività di vigilanza, fra cui rientrano le richieste di informazioni ai notai, nonché le connesse attività disciplinari attivate in caso di inefficacia della vigilanza, sarebbero invece finalizzate solo a prevenire comportamenti deontologicamente rilevanti e, quindi, preordinate a fare emergere possibili situazioni di irregolarità, quali, ad esempio, l'utilizzo improprio delle somme ricevute dal cliente per il pagamento delle imposte connesse all'atto stipulato, oppure la mancata tempestiva esecuzione delle formalità di trascrizione e iscrizione nei pubblici registri degli atti ricevuti²⁰⁷. Anche nel corso dell'audizione finale del 18 aprile 2018, il CNM ha ribadito che le richieste di dati ai notai del distretto sono finalizzate alla *"verifica di anomalie, quali la solidità economica e quindi la 'tenuta' dello studio notarile, il rischio di utilizzo delle imposte pagate dai clienti per esigenze personali del notaio, il fatto che la corresponsione di elevati compensi a società di servizi terze possa celare un rapporto di subordinazione del notaio rispetto alle società terze"*²⁰⁸.

163. In particolare, la richiesta delle fatture, in occasione del monitoraggio 2014, sarebbe stata volta a valutare *"la corretta fatturazione delle somme incassate, sul presupposto dell'insindacabilità dei compensi esposti e liberamente contrattati con i clienti"* e non ad avere informazioni sui prezzi praticati dai notai per influenzarli nelle proprie politiche

²⁰² [A conferma di ciò, il notaio segnalante ha richiamato l'analogo strumento di acquisizione di informazioni sull'andamento economico del mercato recentemente attivato dal Consiglio Nazionale del Notariato, che è invece basato sulla raccolta di dati in forma anonima e non sull'invio di questionari nominali ai notai del distretto, cfr. DOC178. Cfr. anche DOC238 e DOC323.]

²⁰³ [Cfr. il verbale di audizione del notaio segnalante e del notaio interveniente, rispettivamente, DOC178 e DOC185.]

²⁰⁴ [Audizione di settembre 2017, audizione di gennaio 2018, memoria del 12 aprile 2018, audizione finale del 18 aprile 2018 e memoria del 24 maggio 2019.]

²⁰⁵ [Cfr. DOC285, pag. 40 e DOC320.]

²⁰⁶ [Cfr. DOC183 e allegati.]

²⁰⁷ [Cfr. DOC183 e allegati, in cui ha dichiarato che *"l'esigenza di rafforzare la vigilanza (...) si è determinata a causa di alcuni inediti e gravissimi comportamenti purtroppo assunti da alcuni notai. Vedi, ad esempio, casi del notaio [omissis]"*. Nel corso dell'audizione di settembre 2017, il CNM ha richiamato anche i documenti ISP149 e ISP153, relativi all'audizione e alla decisione di avviare un procedimento disciplinare a carico di tale notaio, il quale avrebbe omesso di versare e usato impropriamente le somme ricevute dai clienti per il pagamento delle imposte, contraffatto documentazione bancaria e registrato tardivamente gli atti.]

²⁰⁸ [Cfr. DOC285, pag. 19 e segg. e pag. 41 e segg.]

di prezzo da praticare alla clientela ²⁰⁹. A conferma di ciò il CNM cita il verbale della propria riunione del 10 ottobre 2013²¹⁰ agli atti del procedimento – del quale ne rileva l’omissione nella CRI – in cui, dopo avere esaminato *“l’esposto fatto da clienti che lamentavano l’ammontare sproporzionato dei corrispettivi richiesti dal notaio”*, il Consiglio decide l’archiviazione dell’esposto in quanto *“la richiesta dell’esponente non riguarda profili disciplinari legati alla condotta professionale dei notai ... concernendo invece questioni di ordine economico”*²¹¹.

164. Con riguardo al monitoraggio 2016, nella memoria del 12 aprile 2018 il CNM ha contestato che vi sia stata *“una particolare attenzione del Consiglio sui dati quantitativi e/o di prezzo registrati dai singoli notai”*, sottolineando che le audizioni dei notai tenute davanti al Consiglio e citate nella CRI, *“non sono state fatte sulla base di informazioni acquisite con il monitoraggio 2016”*. Al riguardo, il CNM ha rilevato che dalla lettura di uno dei verbali di audizione citati nella CRI, ovvero il documento ISP167, risulta chiaramente che il notaio convocato, il quale condivide lo studio con il notaio interveniente, sia stato interessato da *“una richiesta di apertura di procedimento disciplinare per la mancata annotazione di atti e la mancata indicazione degli onorari di repertorio (illeciti confermati dalla Coredi), non certo per il numero di atti rogati o per gli onorari repertoriali”*. Anche dalla lettura di un altro verbale di audizione sempre citato nella CRI, ovvero il documento ISP171, risulterebbe, ad avviso del CNM, che il notaio audito era già stato sottoposto a procedimento disciplinare per violazione dell’articolo 147 L.N. e che *“l’oscillazione del volume di affari registrata da questo notaio ... [ha] ... fatto scattare un campanello d’allarme [per] verificare se non ricorresse un’ipotesi di recidiva”*²¹².

Il CNM ha contestato altresì l’interpretazione fornita nella CRI del verbale di audizione di un altro notaio²¹³, sottolineando come dalla lettura del documento emergerebbe chiaramente che nell’audizione si è parlato di accertamenti che *“non hanno nulla a che vedere col monitoraggio 2016”* poiché si trattava di un notaio *“che versava le somme affidate dai clienti per il pagamento delle imposte su un conto corrente avente saldo negativo, non aveva pagato l’assicurazione professionale, non aveva versato l’IVA”*. Inoltre, il CNM ha sottolineato che la *“media cui ambire”* di cui si è parlato in audizione era quella tra le entrate e le uscite del notaio e non *“un invito a praticare determinati prezzi o a non discostarsi da un inesistente prezzo medio distrettuale come asserito nella CRI”*. La situazione di tale notaio, secondo il CNM, sarebbe poi stata oggetto di un provvedimento cautelare della COREDI dell’8 ottobre 2015. Ciò dimostrerebbe, quindi, *“l’irrelevanza anche del monitoraggio 2016 ai fini della presente istruttoria e l’infondatezza di quanto contestato nella CRI”*.

165. Quanto all’*«Indice Fatturato/Repertorio»*, elaborato sulla base dei dati acquisiti mediante il monitoraggio 2016, il CNM ha sostenuto che *“la tesi della CRI è ... priva di senso logico”*, poiché tale indice non consentirebbe *“di avere una stima degli onorari mediamente praticati da ogni notaio alla clientela”* in quanto per *“avere un dato medio degli onorari sarebbe necessario conoscere la tipologia degli atti rogati: tale dato non è mai stato chiesto dal CNM”*. Inoltre, il CNM ha contestato che tale indice rappresenterebbe, come sostenuto nella CRI, *“il parametro al di sotto del quale potrebbero emergere strategie di prezzo considerate anomale dal CNM”*.

166. L’ASNL, nell’audizione del 5 ottobre 2017, ha evidenziato che *“le funzioni di vigilanza e disciplinari svolte dal CNM sono fondamentali per evitare che vi siano forme di concorrenza sleale. Le condotte dei notai in violazione della legge notarile hanno ripercussioni molto negative non solo sulla categoria notarile ma anche sui cittadini (...). Occorre infatti evitare che il notaio che agisce nel rispetto delle norme subisca un pregiudizio economico dall’agire di altri notai in spregio alle stesse norme, in quanto tutti i notai devono competere applicando le stesse regole”*²¹⁴.

167. Il notaio segnalante ha invece più volte sottolineato la particolare attenzione del CNM ai dati relativi ai repertori notarili o ai fatturati in quanto finalizzati all’attuazione della *“strategia del CNM volta a inibire i notai che presentano un flusso più elevato di attività, [strategia che] peraltro, produce il sicuro effetto di danneggiare la clientela, costretta a pagare onorari più elevati. Infine, la legge annuale per la concorrenza ha ridotto a 5.000 abitanti il rapporto professionista-utenti e, quindi, tale strategia serve anche da monito per i nuovi entranti”*²¹⁵.

168. Sempre in sede di audizione, il notaio interveniente ha evidenziato che vi sarebbe una certa selettività nelle proposte di avvio di procedimenti disciplinari del CNM, il quale agirebbe con particolare severità nei confronti di coloro che realizzano i fatturati più elevati, sia nel caso in cui ciò sia riconducibile a un’organizzazione del lavoro più efficiente, sia allorché i maggiori guadagni siano dovuti a politiche di prezzo concorrenziali idonee ad attrarre maggiore clientela. I dati richiesti con i monitoraggi andrebbero quindi inquadrati in tale prospettiva. L’azione di vigilanza del CNM si inquadrirebbe, pertanto, nella consueta reazione conservativa rispetto ai tentativi del legislatore di liberalizzare la professione notarile (abolizione delle tariffe, ampliamento della pianta organica, ecc.) e a ogni iniziativa concorrenziale

²⁰⁹ [Cfr. DOC285.]

²¹⁰ [Cfr. ISP141.]

²¹¹ [Cfr. slides allegate al verbale dell’audizione finale del 18 aprile 2018 e DOC285.]

²¹² [Cfr. DOC. 285, pag. 43.]

²¹³ [Cfr. DOC160.]

²¹⁴ [Cfr. DOC208.]

²¹⁵ [DOC284. Da ultimo, DOC323.]

dei notai del distretto, al fine di mantenere lo *status quo* e pervenire a una distribuzione quanto più possibile paritaria degli atti fra i notai del distretto, anche a costo di mantenere prezzi più elevati dei servizi professionali²¹⁶.

169. Nelle istanze di intervento e nel corso dell'istruttoria, CISPÀ ha rilevato l'assenza di giustificazioni oggettive sottostanti alla richiesta del Consiglio, a tutti i notai del distretto, delle informazioni sulle società di servizi di cui si avvalgono, evidenziando che il CNM agirebbe *"pretestuosamente"* nei confronti dei notai che gestiscono ingenti quantità di lavoro, avvalendosi di piattaforme informatiche.

VI.4. Sul ricorso agli organismi esterni al notariato

170. Nella memoria del 12 aprile 2018 il CNM ha sottolineato che nella CRI vi sarebbe poca chiarezza nella valutazione delle organizzazioni esterne al notariato e che non sarebbe stata approfondita in concreto l'attività svolta dalla società CISPÀ, essendosi la CRI limitata a recepire quanto dalla stessa dichiarato.

Secondo il CNM, la preoccupazione del Consiglio relativamente all'uso delle piattaforme informatiche risiederebbe non nel numero molto elevato di atti di surroga che possono essere portati a termine, come invece sostenuto nella CRI, bensì nella eventualità che *"il notaio non proced[a] alla raccolta degli atti soggetti a pubblicità immobiliare e non annot[i] a repertorio i parametri repertoriali per il calcolo dei contributi [poiché] commette una violazione di legge"*²¹⁷.

171. Nelle proprie memorie CISPÀ ha evidenziato come *"dal 2012 in avanti siano state numerose le azioni intraprese dai consigli distrettuali nei confronti di notai che si sono avvalsi di piattaforme informatiche ..., azioni che non sono mai sfociate in veri e propri procedimenti disciplinari, in quanto il modello di business è pienamente legittimo. In ogni caso, tali azioni sono state sufficienti per ingenerare incertezza e dubbi ai notai sulla legittimità della collaborazione con CISPÀ"*. Anche nella memoria del 16 aprile 2018 e in occasione dell'audizione finale del 18 aprile 2018²¹⁸ CISPÀ ha ribadito che le società del gruppo MOL, attive nel mercato dei servizi notarili sul versante della domanda, hanno conferito (per conto delle banche) un numero significativo di incarichi ai notai, stimolando la concorrenza tra gli stessi. Tale attività sarebbe stata fortemente osteggiata non solo dal CNM ma da numerosi Consigli Notarili Distrettuali. In tale prospettiva andrebbero letti anche l'avvio dell'attività di indagine e conoscitiva comunicata dal CNM ai notai con la circolare n. 10/2012 – attività peraltro mai conclusa –, e i procedimenti disciplinari avviati dal CNM nei confronti dei notai che si sarebbero avvalsi più assiduamente dei servizi offerti da CISPÀ. Infine, CISPÀ ha lamentato le pressioni esercitate dal CNM nei confronti dei notai con cui collaborava nell'offerta dei servizi di surroga mediante la suddetta piattaforma, che avrebbero ostacolato il proseguimento di tale attività, con grave danno patrimoniale e di immagine, oltre che per i clienti che hanno richiesto la surroga²¹⁹.

VI.5. Sulla pretesa lesione del diritto di difesa

172. Nella memoria del 12 aprile 2018 e nell'audizione finale del 18 aprile 2018, il CNM ha rilevato che la CRI avrebbe mutato *"radicalmente l'impostazione accusatoria richiamando in maniera generica degli elementi che mai erano stati oggetto di contestazione"* e che, pertanto, le proprie difese si sarebbero incentrate sulle due contestazioni riportate nel provvedimento di avvio²²⁰.

Inoltre, secondo il CNM, *"la CRI non chiarisce il contenuto dell'illecito anticoncorrenziale oggetto di contestazione"*²²¹ e riporterebbe diverse iniziative intraprese dal Consiglio configurandole come un'unica intesa restrittiva della concorrenza, senza tuttavia indicare quali di esse costituiscano decisioni di associazione di imprese. In particolare, il CNM ritiene che le Relazioni annuali del Presidente del Consiglio, menzionate nella CRI, *"essendo atti provenienti da un singolo soggetto ... non possono rientrare certo nella nozione di deliberazioni di associazioni di imprese"*; che nemmeno i *"documenti [e le] note interne inerenti alle informazioni acquisite con il cd. monitoraggio, [le] relazioni tenute in occasione di incontri di studio oppure i verbali delle audizioni dei singoli notai"* possono essere qualificati come deliberazioni di associazione di imprese; che gli unici atti astrattamente qualificabili come deliberazioni di associazione di imprese sarebbero le richieste di apertura dei procedimenti disciplinari e le delibere di monitoraggio. Nell'audizione finale del 29 maggio 2019, il CNM ha ribadito che le relazioni annuali del Presidente sono atti unilaterali e che non esiste alcun momento di approvazione da parte del Consiglio²²². Infine, il CNM ha lamentato l'indeterminatezza della CRI che non avrebbe chiarito se le delibere di associazione di imprese contestate integrassero *"un'intesa per oggetto o per effetto"*.

173. Inoltre, la documentazione posta a base dell'impianto accusatorio della CRI non sarebbe stata oggetto di rilievi o di richieste di chiarimenti nel corso del procedimento, in quanto gli Uffici si sarebbero limitati a *"seguire le informazioni fornite da due notai sottoposti a procedimento disciplinare (evidentemente interessati agli esiti della presente*

²¹⁶ [Cfr. DOC185.]

²¹⁷ [Cfr. DOC285, pagg. 22 e 23.]

²¹⁸ [Cfr. DOC286 e allegato 8 al verbale dell'audizione finale del 18 aprile 2018.]

²¹⁹ [Cfr. DOC65, DOC79 e DOC187.]

²²⁰ [Cfr. DOC285, pag. 5.]

²²¹ [Cfr. DOC285, pag. 13 e segg.]

²²² []

istruttoria)". L'Autorità avrebbe invece disatteso *"le reiterate richieste del CNM volte a sollecitare quantomeno di sentire in audizione"* altri notai del distretto *"o qualunque altro soggetto effettivamente terzo, sugli stessi fatti e questioni su cui erano stati sentiti i notai colpiti da procedimenti disciplinari"*²²³.

VI.6. Sulla richiesta di archiviazione del procedimento e, in via subordinata, sulla gravità e durata della condotta

174. Fin dall'audizione del 22 gennaio 2018 il CNM ha sottolineato che la documentazione prodotta nel corso dell'istruttoria dimostrerebbe, da un lato, che non vi è stata alcuna selettività nell'uso del potere di vigilanza e disciplinare e, dall'altro, di non essere mai intervenuto solo nei confronti dei notai più performanti, ma di aver ovviamente agito indipendentemente dal livello del fatturato, come risulterebbe *"per tabulas"* dalle statistiche presentate relative all'archiviazione di quasi tutti gli esposti ricevuti nei confronti dei notai più performanti. In particolare, secondo le elaborazioni del CNM *"su un totale di 21 delibere di avvio assunte dal CNM, solamente 4 riguardavano notai che figuravano nelle prime dieci posizioni per onorari di repertorio (...) Percentuale del 19% sul totale"*²²⁴. Quanto ai notai segnalante e interveniente, questi *"sono stati interessati da numerosi procedimenti disciplinari ed i relativi illeciti disciplinari sono stati ritenuti sussistenti dalla Coredi Lombardia, dalla Corte d'Appello di Milano e, talvolta, anche dalla Corte di Cassazione"*.

175. Alla luce di ciò, il Consiglio, anche quale ente pubblico e a prescindere della nuova norma inserita nella Legge di bilancio²²⁵ che *"riconduce le attività funzionali all'esercizio dei poteri disciplinari e di vigilanza dei Consigli notarili all'articolo 8, comma 2 della legge n. 287/90 e all'articolo 106 TFUE, in recepimento di una pronuncia della Cassazione"*, ha richiesto l'archiviazione dell'istruttoria, avendo dimostrato *per tabulas* l'insussistenza della condotta contestata.

176. Il CNM ha altresì rappresentato che, *"laddove residuasse un non temuto dubbio"* sulla possibile violazione delle norme in materia di concorrenza, l'Autorità svolga un supplemento di istruttoria per acquisire ulteriori elementi informativi sia rispetto all'esercizio del potere di vigilanza a fini disciplinari da parte del CNM che con riguardo all'ipotetica sostituibilità del monitoraggio con l'ispezione biennale.

177. Nella memoria finale del 12 aprile 2018 e nella successiva audizione finale, il CNM ha ribadito la richiesta di archiviazione del procedimento ritenendo di avere *"fornito evidenze tali da dimostrare l'insussistenza delle violazioni ipotizzate con l'atto di avvio"*. Al riguardo, il Consiglio ha sottolineato di avere dimostrato, nel corso dell'istruttoria, che l'attività di monitoraggio rientra *"nell'esercizio delle funzioni pubblicistiche assegnate ex lege ai Consigli Notarili Distrettuali"*; che *"l'avvio dei procedimenti disciplinari nel triennio 2014-2016 è stato deliberato unicamente quando, all'esito di una verifica in concreto, sussistevano elementi tali da far ritenere sussistente una fattispecie disciplinare"*; che nel triennio in esame ha proposto l'avvio di due soli procedimenti disciplinari, contestando la violazione del principio di personalità della prestazione, di cui uno nei confronti del notaio segnalante, e che tali decisioni sono state confermate da COREDI e Corte d'Appello di Milano, come pure la richiesta di avvio di procedimento disciplinare nei confronti del notaio interveniente, in ordine alla mancata tenuta a raccolta delle quietanze nelle surroghe di mutuo.

178. Nella denegata ipotesi in cui l'Autorità non accedesse alla richiesta di archiviare il procedimento, secondo il CNM essa dovrebbe comunque non irrogare la sanzione amministrativa pecuniaria, o, in via ulteriormente subordinata, contenerla al minimo edittale, poiché:

- la Relazione 2012 non potrebbe integrare una decisione di associazione d'impresa, *"trattandosi non già di un atto collegiale, bensì appunto di una relazione fatta singolarmente dal Presidente del CNM"*;
- non sarebbero chiari *"gli atti che testimoniarebbero questa perdurante antigiuridicità della condotta"* e, qualora ci si riferisse *"all'esercizio del potere-dovere di vigilanza del CNM ... la condotta non potrebbe avere mai termine, se non abdicando alle funzioni pubblicistiche che la Legge notarile impone al Consiglio"*;
- non vi sarebbero i presupposti per applicare la c.d. *"entry fee"* e l'aggravante della recidiva in relazione al procedimento I/749, prospettate nella CRI.

179. Anche nell'audizione finale del 29 maggio 2019, il CNM ha insistito affinché l'Autorità: in via principale, riconosca l'insussistenza di una condotta integrante un'intesa restrittiva della concorrenza ascrivibile all'articolo 2 della legge n. 287/90; in subordine, effettui un supplemento istruttorio su tutti gli elementi esposti nella memoria riguardo alle carenze e alle lacune del procedimento; in via di ulteriore subordine, applichi l'articolo 93-ter, comma 1- bis, L.N. in conformità all'Ordinanza dell'Autorità n. 1/2018²²⁶.

²²³ [DOC. 285, pag. 7.]

²²⁴ [Cfr. quanto rappresentato dal CNM nel corso dell'audizione del 19 settembre 2017 (DOC183), dell'audizione finale del 18 aprile 2018 (DOC296) e ribadito nell'audizione finale del 29 maggio 2019 (DOC320).]

²²⁵ [Rispetto alla norma contenuta nella Legge di Bilancio, il notaio segnalante ne ha prospettato la disapplicazione da parte dell'Autorità, in caso di interpretazione non conforme ai principi del TFUE (cfr. memoria depositata in data 8 febbraio 2018 e verbale dell'audizione del 9 febbraio 2018, DOC238 e DOC239).]

²²⁶ [Cfr. DOC334, all. 7.]

VI.7. Sulla asserita incompetenza dell'Autorità

180. Secondo il CNM, l'Autorità non sarebbe competente a valutare le condotte oggetto del presente procedimento sia perché ritiene di non poter essere qualificato come associazione di impresa, sia perché, anche a seguire *"l'impostazione della CRI, l'organo rappresentativo di un ordine professionale può essere soggetto all'applicazione della legge n. 287/1990 se e solo se 'lo stesso ponga in essere comportamenti che risultino idonei a orientare il comportamento economico dei professionisti di riferimento'. ... Ebbene, il Consiglio Notarile è un ente pubblico non economico (...) incaricato di svolgere compiti di rilievo pubblicistici ... a beneficio della collettività"*, tra i quali *"l'esercizio del potere-dovere di vigilanza disciplinare nei confronti dei notai"* ²²⁷.

181. Il CNM ha, al riguardo, richiamato la sentenza della Corte di Cassazione n. 25504/2006 che ricomprende i Consigli Notarili Distrettuali nel novero dei soggetti pubblici in ragione delle funzioni pubblicistiche svolte, oltre che la sentenza della Corte di Cassazione n. 9041/2016, secondo cui il *"Consiglio notarile, quando assuma l'iniziativa di un procedimento disciplinare, eserciti ... la gestione di 'servizi di interesse economico generale', e sia perciò esente dall'applicabilità delle norme in tema di tutela della concorrenza e del mercato, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, legge n. 287/1990"*. Ad avviso del CNM, questo principio sarebbe stato trasfuso nel nuovo comma 1-bis dell'articolo 93-ter L.N., introdotto con la legge 27 dicembre 2017, n. 205, ai sensi del quale *"agli atti funzionali al promovimento del procedimento disciplinare si applica l'articolo 8, comma 2 della legge 10 ottobre 1990, n. 287"* ²²⁸.

182. Nella lettura del CNM, la novella citata confermerebbe quindi *"un principio già immanente nel nostro ordinamento"*, puntualmente sottolineato nella ordinanza della Corte d'Appello di Milano del 6 aprile 2018, avente ad oggetto una richiesta di avvio di procedimento disciplinare del CNM proprio nei confronti del notaio segnalante. Tale ordinanza, oltre a riconoscere la fondatezza degli addebiti ipotizzati dal Consiglio e a ribadire che le disposizioni della legge n. 287/90 *"devono ritenersi inapplicabili agli organi del Consiglio notarile che, quando esercitano la funzione disciplinare, non regolano l'attività economica svolta dai notai nell'offrire i servizi sul mercato, ma, con prerogative tipiche dei pubblici poteri, adempiono, in sostanza, a una funzione sociale fondata sul principio di solidarietà"*, ha esplicitamente affermato che *"con la modifica normativa in commento il legislatore ha inteso emanare una norma di interpretazione autentica di una previsione già vigente"* ²²⁹.

Pertanto, il CNM ritiene che tale nuova disposizione troverebbe applicazione nel presente procedimento in virtù del principio *tempus regit actum*, essendo l'istruttoria ancora in corso al momento della sua emanazione.

183. Ad ulteriore conferma dell'inammissibilità del sindacato dell'Autorità sull'esercizio del potere di iniziativa disciplinare del Consiglio (dunque proprio della funzione pubblicistica ad esso affidata dalla Legge Notarile), il CNM ha richiamato, con le dovute differenze dell'ordinamento notarile rispetto a quello forense, il parere n. 5679/10 reso dal Consiglio di Stato, in risposta a un quesito posto dalla stessa Autorità, relativamente a decisioni rese in sede disciplinare dal Consiglio Nazionale Forense. Secondo il CNM, tale parere affermerebbe che *"va esclusa l'applicabilità del diritto della concorrenza nell'ambito dei poteri disciplinari, in cui si esaminano singoli casi concreti e non si pongono atti aventi effetti generali sul mercato"* ²³⁰.

184. Sempre nel corso dell'audizione finale del 18 aprile 2018, il CNM ha invocato *"a copertura della condotta così come individuata nella CRI, la previsione dell'articolo 93-ter comma 1-bis Legge Notarile e il corrispondente orientamento della Corte di cassazione. Tale norma, tale orientamento e il relativo principio proprio della Repubblica Italiana sono infatti pienamente vigenti e sono oltretutto perfettamente compatibili con l'articolo 106 TFUE"*.

185. Nella memoria e nell'audizione finale del 29 maggio 2019, il CNM ha ribadito che l'unico esito possibile del presente procedimento, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 13/2019, sarebbe l'archiviazione. Ciò in ragione del fatto che l'Autorità, nella stessa ordinanza di rimessione della questione di legittimità, avrebbe affermato che essa *"sarebbe, dunque, costretta – in virtù della norma in questione e dell'interpretazione che della stessa è stata data dalla Corte d'Appello di Milano e dal Consiglio Notarile di Milano – a chiudere il procedimento dichiarando l'inapplicabilità delle disposizioni della legge n. 287 del 1990 e la propria incompetenza"*.

Inoltre, secondo il CNM, lo strumento della disapplicazione della norma in questione, pure prospettata dalla CRI, non potrebbe operare nel caso di specie sia perché l'Autorità, ricorrendo in via incidentale alla Corte Costituzionale, avrebbe dimostrato di rinunciare agli strumenti ermeneutici a sua disposizione, sia perché il procedimento, avendo rilievo unicamente nazionale, è stato avviato per accertare una presunta violazione dell'articolo 2 della L. n. 287/90 e non dell'articolo 101 TFUE.

Infine, l'Autorità non avrebbe fatto neppure diretta applicazione dell'articolo 106 TFUE, che peraltro lascerebbe ampia discrezionalità agli Stati membri di qualificare un'attività come Servizio Economico di Interesse Generale (SIEG), ciò

²²⁷ [Cfr. la memoria del 12 aprile 2018 e la posizione espressa nel corso dell'audizione finale del 18 aprile 2018, DOC285, soprattutto p. 8, e DOC296.]

²²⁸ [DOC. 285, pagg. 8 e 9.]

²²⁹ [DOC. 285, pag. 10. A riprova di ciò, il CNM ha sostenuto che *"l'espressione 'atti funzionali' adoperata dal legislatore evoca e recepisce la giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione che qualifica le potestà attribuite ai Consigli Notarili dagli artt. 93, 93-bis e 93-ter Legge Notarile come espressamente funzionali alle attribuzioni ad essi spettanti per legge, di controllo del regolare esercizio dell'attività notarile, nonché di eventuale promovimento dell'azione disciplinare (così, ex multis, Cass. Civ. n. 24692/16)"*.]

²³⁰ [DOC. 285, pagg. 10 e 11.]

che rispetto alle iniziative funzionali all'esercizio dei poteri disciplinari sarebbe già avvenuto a partire dalla sentenza della Cassazione n. 9041/2016 e poi ripreso nell'articolo 93-ter, comma 1-bis, L. N²³¹.

186. Il notaio segnalante, il notaio interveniente e la società CISPA nelle memorie presentate e nelle audizioni finali hanno rilevato che l'articolo 93-ter, comma 1-bis L.N. sarebbe inapplicabile *ratione temporis* e hanno evidenziato che "per i suoi enunciati ed anche per il carattere generico della sua formulazione, si presta ad essere interpretata nel senso di sottrarre a priori ed integralmente l'esercizio del potere disciplinare al sindacato antitrust", aprendo "una grave e irrimediabile breccia nell'enforcement", che non potrebbe, quindi, mai esentare *tout court* tutti gli atti funzionali al promovimento del procedimento disciplinare dall'ambito di applicazione delle norme *antitrust*. Ciò in quanto, in base alla giurisprudenza europea²³², l'esercizio da parte dell'Ordine del suo potere disciplinare, quand'anche si ricollegli all'esercizio di una prerogativa dei pubblici poteri, "non può offrire una protezione assoluta nei confronti di qualsiasi affermazione di un comportamento restrittivo della concorrenza, in quanto l'esercizio manifestamente improprio di un siffatto potere configurerebbe, in ogni caso, uno sviamento di tale potere" e le eventuali esigenze di tutela di interessi pubblici consentono di superare il vaglio *antitrust*, soltanto nella misura in cui il soggetto interessato dimostri che la propria condotta ha superato il c.d. *test* di proporzionalità.

VII. Valutazioni

VII.1. Il mercato rilevante

187. In aderenza al consolidato orientamento giurisprudenziale, negli accertamenti relativi alle intese, la definizione del mercato rilevante è successiva all'individuazione dell'intesa, in quanto, sotto il profilo merceologico e territoriale, sono l'ampiezza e l'oggetto dell'intesa a circoscrivere il mercato in cui l'illecito è commesso. Tale definizione è, dunque, funzionale all'individuazione del contesto economico e giuridico nel quale l'intesa può restringere o falsare il meccanismo concorrenziale e alla decifrazione del suo grado di offensività²³³.

188. Ciò premesso, si rileva che l'intento programmatico dell'azione del Consiglio espresso nelle Relazioni annuali in atti, le richieste di informazioni "a tappeto" inviate dal CNM il 30 luglio 2014, con le iniziative dallo stesso successivamente promosse, e il questionario del 21 settembre 2016 inviato sempre a tutti i notai vigilati unitamente alle elaborazioni effettuate hanno riguardato l'insieme delle prestazioni notarili. Di conseguenza, il mercato del prodotto è costituito da tutti i servizi offerti dai notai nell'esercizio della loro attività professionale.

189. Poiché le condotte poste in essere dal Consiglio sono indirizzate alla totalità dei notai vigilati operanti nel Collegio notarile di Milano, Lodi, Monza, Busto Arsizio e Varese, nel caso di specie il mercato del prodotto sopra individuato ha una dimensione geografica coincidente con il territorio del distretto. Tuttavia, in ragione del fatto che i notai del distretto possono operare nel più ampio ambito territoriale disegnato dalle recenti norme di liberalizzazione, non si può escludere che il mercato geografico possa estendersi anche a tale ambito più ampio, individuabile, fino ad agosto 2017, al distretto della Corte d'appello²³⁴.

VII.2. L'intesa

VII.2.a. Premessa

190. In via preliminare, si evidenzia che il presente procedimento non mette in discussione il potere/dovere del Consiglio di tutelare l'utenza e la fede pubblica nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, né sindaca la possibilità del CNM di svolgere attività di monitoraggio, purché i questionari inviati a tutti i notai non abbiano ad oggetto dati concorrenzialmente sensibili. Come risulta evidente dalla ricostruzione della fattispecie riportata nei paragrafi precedenti, l'indagine ha riguardato le condotte del CNM che, per quanto poste in essere nel contesto dell'attività di vigilanza, sono risultate non necessarie e proporzionate rispetto alle finalità di interesse pubblico; al contrario esse sono essere espressione della tutela di interessi di categoria e si sono concretizzate in diverse iniziative idonee a consentire al CNM di avere contezza del comportamento economico della generalità dei notai vigilati, al fine di influenzarne la condotta economica.

191. L'istruttoria svolta ha, infatti, consentito di accertare che, a fronte degli intervenuti mutamenti delle condizioni di mercato (riduzione della domanda dovuta alla crisi del settore immobiliare) e del quadro normativo (interventi di liberalizzazione, ivi inclusa l'abrogazione della tariffa notarile), il Consiglio si è posto l'obiettivo di contenere e/o prevenire le iniziative dei notai che, facendo leva su prezzi competitivi ovvero su modalità innovative di erogazione della prestazione, risultassero idonee ad attrarre clientela e a produrre "una mole di lavoro considerevole", nonché a provocare "una contrazione dei volumi degli altri notai" del distretto.

Tale obiettivo è stato perseguito richiedendo alla generalità dei notai del distretto dati concorrenzialmente sensibili, al fine di avere contezza delle loro condotte economiche sul mercato, e veicolando ai professionisti vigilati la propria

²³¹ [Cfr. memoria del 24 maggio 2019, DOC321, pagg. 59 e 60.]

²³² [In particolare, si veda la sentenza del Tribunale UE del 10 dicembre 2014, causa T-90/11, ONP et al. c. Commissione, §207.]

²³³ [Cfr. ex multis, Consiglio di Stato, 3 giugno 2014, nn. 2837, 3167 e 3168, Logistica Internazionale; Consiglio di Stato, 24 ottobre 2014, nn. 4230, 5274, 5276, 5278, Vendita al dettaglio di prodotti cosmetici.]

²³⁴ [Cfr. art. 12 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1 (conv. in legge n. 27/2012) e art. 1, comma 144, lett. c) della L. 124/2017.]

contrarietà a situazioni che si discostino dai valori medi del distretto in termini di quantità di lavoro, di prezzi praticati e di modalità innovative di offerta del servizio.

192. L'istruttoria ha, altresì, evidenziato che la conoscenza di dati di ogni singolo notaio del distretto, relativi alla quantità delle prestazioni erogate, ai fatturati realizzati, ai prezzi praticati e ai costi sostenuti (anche in favore di società di servizi) – e, di conseguenza, agli utili – è risultata essere slegata dalle finalità di interesse generale di controllo del corretto svolgimento della professione, addotte dal CNM solo *ex post*, in corso di istruttoria, a giustificazione di tali richieste. Inoltre, la richiesta a tappeto di dati concorrenzialmente sensibili non è risultata necessaria e proporzionata all'esigenza di svolgere l'attività di vigilanza, tenuto conto delle modalità alternative di acquisizione delle informazioni già offerte al Consiglio dall'ordinamento.

193. Tali condotte devono essere apprezzate tenendo conto del fatto che gli organismi rappresentativi dei notai, in virtù del ruolo sovraordinato che rivestono, possono condizionare le scelte dei singoli notai senza dover necessariamente fare ricorso ai poteri disciplinari: un indirizzo/un *favor*/un avvertimento espresso dal Consiglio trova tendenzialmente seguito generalizzato in tutto il distretto, in quanto il timore delle severe conseguenze derivabili dai procedimenti disciplinari induce in sé gli iscritti a non discostarsene. Pertanto, se gli indirizzi dei Consigli maturano in base alla conoscenza dei dati concorrenzialmente sensibili dei notai, la libertà di compiere scelte imprenditoriali competitive da parte dei singoli può risulterne compromessa.

194. Pur riconoscendo, quindi, l'importanza e la necessità della funzione di vigilanza operata dai consigli notarili sugli iscritti, ai fini della tutela dell'utenza e della fede pubblica in generale, ciò nondimeno, nel contesto di una valutazione *antitrust*, non può sottacersi che il Consiglio è un organo composto da notai che operano in diretta concorrenza con i notai soggetti al loro controllo; per tale motivo, la messa a disposizione di tale organo di dati concorrenzialmente sensibili relativi alla generalità dei notai del distretto dovrebbe essere attentamente evitata.

195. In relazione a quanto precede, si deve dare atto che dall'attività istruttoria è anche emerso che il CNM non ha pienamente concretizzato l'obiettivo sotteso alle condotte oggetto di accertamento. Infatti, l'attività di raccolta a tappeto di dati sensibili, ampliata e approfondita nel 2016, non è stata seguita da ulteriori iniziative da parte del Consiglio nei confronti dei notai vigilati, poiché l'utilizzo dei dati acquisiti con tale questionario si è limitato alle prime elaborazioni descritte nella parte in fatto ed è stato sospeso a seguito dell'avvio del presente procedimento. Tale monitoraggio, quindi, non ha fornito al CNM la base per successive azioni.

VII.2.b. La qualificazione dell'intesa

196. Conformemente alla giurisprudenza europea e nazionale sulla natura di impresa attribuibile ai 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*²³⁵. Si ricorda infatti che la nozione di impresa ai fini dell'applicazione delle norme in materia di concorrenza è una nozione oggettiva che prescinde dallo *status* giuridico, dalle modalità di organizzazione e di finanziamento del soggetto. La giurisprudenza adotta infatti un'interpretazione funzionale della nozione di impresa, in base alla quale è impresa qualsiasi soggetto che eserciti un'attività economica, ossia un'attività consistente nell'offrire beni e servizi sul mercato²³⁶.

197. Per consolidata giurisprudenza europea e nazionale, come già evidenziato, neppure le prestazioni notarili si sottraggono all'applicazione del diritto della concorrenza. Pertanto, risulta pacifico che i notai esercitano un'attività economica in condizioni di concorrenza e, pertanto, possono essere qualificati come imprese. Lo stesso CNM ha riconosciuto, nella bozza di lettera di accompagnamento del questionario 2014, che i notai *"sono soggetti in forte competizione tra loro"*²³⁷.

198. Pertanto, il CNM, in quanto ente rappresentativo di imprese che offrono sul mercato in modo indipendente e stabile i propri servizi professionali, costituisce un'associazione di imprese ai sensi della legge n. 287/90²³⁸. Nel caso di specie, il CNM, per mezzo delle condotte sopra descritte ha agito come organo di regolamentazione di una professione, il cui esercizio costituisce un'attività economica, con l'obiettivo di *"regolare e orientare l'attività degli iscritti nell'offerta delle proprie prestazioni professionali incidendo sugli aspetti economici della medesima"*²³⁹.

²³⁵ [Cfr. *Causa C-136/12, Consiglio nazionale dei geologi v. Autorità garante della concorrenza e del mercato*, ECLI:EU:C:2013:489; *Causa C-41/90, Hofner and Elser v. Macroton GmbH*, ECLI:EU:C:1991:161; *Causa C-1/12, OTOC*, ECLI:EU:C:2013:127. Per la giurisprudenza nazionale si vedano, *ex multis*, Cass. Civ., Sez. II, 14 febbraio 2013, sent. n. 3715, nonché in senso conforme: Cass. civ., Sez. II, 17 aprile 2013, sent. n. 9358 e Cass. Civ., Sez. II, 24 aprile 2013, sent. n. 10042, oltre che TAR Lazio, Sez. I, 25 febbraio 2011, sent. n. 1757, Consiglio Nazionale Geologi c. AGCM, confermata da Consiglio di Stato, Sez. VI, 22 gennaio 2015, sent. n. 238, nonché Consiglio di Stato, Sez. VI, 22 marzo 2016, sent. n. 1164 (CNF).]

²³⁶ [Cfr. *ex multis* Corte di Giustizia, *causa C-35/96, Commissione v. Italia* ECLI:EU:C:1998:303, e la giurisprudenza citata alla nota precedente].]

²³⁷ [Cfr. ISP29, ISP125, ISP126, DOC198.]

²³⁸ [Si veda Corte di Giustizia *causa C-136/12, Consiglio nazionale dei geologi e v. AGCM*, cit. e Corte di Giustizia, *causa C-1/12, OTOC*, cit., nonché T.A.R. Lazio, sent. 1757/2011, *Geologi*, cit., Consiglio di Stato, Sez. VI 22 gennaio 2015, sent. n. 238, nonché Consiglio di Stato, Sez. VI, 22 marzo 2016, sent. n. 1164 (CNF).]

²³⁹ [Cfr. Consiglio di Stato, sent. n. 2005/2019 secondo cui *"I Consigli notarili, in quanto enti rappresentativi di imprese che offrono sul mercato in modo indipendente e stabile i propri servizi professionali, costituiscono associazioni di imprese ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge n. 287 del 1990. Più precisamente, i Consigli notarili sono organi di regolamentazione di una professione il cui esercizio costituisce un'attività economica, e in tale veste sono nelle condizioni di "regolare e orientare l'attività degli iscritti nell'offerta delle"*

199. A ciò si aggiunga, a definitivo superamento delle osservazioni svolte in proposito dal CNM, che in recenti pronunce riguardanti proprio iniziative anticoncorrenziali assunte da vari consigli notarili anche in connessione all'esercizio del potere di vigilanza, fra cui lo stesso CNM con un primo monitoraggio a tappeto nel 2012, il Consiglio di Stato ha qualificato i consigli notarili come associazioni di imprese, aggiungendo ai tratti costitutivi sopra già richiamati, il consolidato principio giurisprudenziale che *"il fatto di agire perseguendo un obiettivo di interesse generale non è sufficiente, di per sé, a far considerare un'attività determinata come partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri"* e che *"la funzione pubblicistica delle funzioni affidate dalla legge alle federazioni di ordini (come la tutela del decoro e dell'indipendenza della professione nonché i poteri di vigilanza e disciplinari) non consente di escludere la competenza dell'Autorità di accertare e reprimere i comportamenti anticoncorrenziali. Assume significato decisivo la circostanza che l'ordinamento si è ormai orientato verso una nozione funzionale e cangiante di ente pubblico' con la conseguenza che 'si ammette ormai senza difficoltà che uno stesso soggetto possa avere la natura di ente pubblico a certi fini e rispetto a certi istituti e possa, invece, non averla ad altri fini (...)"*, secondo un perimetro sempre variabile in relazione al caso concreto²⁴⁰.

200. L'insieme delle iniziative poste in essere dal CNM, descritte nella parte in fatto, in quanto assunte da un ente rappresentativo di imprese, costituiscono un'intesa unica e complessa ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90.

201. Diversamente da quanto sostenuto dal CNM, è irrilevante la circostanza che ciascun elemento dell'intesa (tra cui, Relazioni annuali, monitoraggi, delibere, *"brevi relazioni"* sui notai, audizioni di singoli notai, rielaborazioni grafiche e quantitative sui dati economici raccolti) non sia stato singolarmente qualificato in termini di accordo, pratica concordata o delibera associativa previste di cui all'articolo 2 della L. n. 287/90. Infatti, per giurisprudenza costante, tale disposizione normativa ricomprende *"fra i comportamenti vietati da questo articolo forme diverse di coordinamento tra imprese del loro comportamento sul mercato"*, idonee a impedire a ciascun operatore economico (il notaio) di definire in maniera autonoma il proprio comportamento e a creare condizioni di concorrenza non corrispondenti alle condizioni normali di mercato²⁴¹.

202. Si rivela, pertanto, meramente pretestuoso l'argomento del CNM che pretenderebbe di inferire una lesione del proprio diritto di difesa dalla circostanza che gli unici atti che ritiene possano astrattamente essere qualificati come deliberazioni di associazione di imprese sarebbero le richieste di apertura dei procedimenti disciplinari e le delibere di monitoraggio, mentre tutti gli altri atti su cui si basa la fattispecie oggetto del presente procedimento proverrebbero da un singolo soggetto (come le Relazioni annuali del Presidente) o comunque non potrebbero essere considerati vere e proprie deliberazioni di associazione di imprese (come le note e le relazioni interne a valle dei questionari, le relazioni in occasione di incontri di studio o i verbali delle audizioni dei singoli notai), in quanto prive di una decisione collegiale. In proposito, è sufficiente osservare che la nozione di decisione associativa rilevante per il diritto della concorrenza (nazionale ed europeo) è molto ampia e di natura sostanziale: essa ricomprende qualsiasi forma istituzionalizzata di cooperazione tra imprese, qualora gli operatori economici agiscano attraverso una struttura collettiva, sulla base di un interesse comune, il quale, di per sé, permette di apprezzare l'esistenza di una decisione di associazione di imprese²⁴². Ciò anche in ragione *"dell'indubbia e ragionevolmente rinvenibile influenza esercitata dagli ordini sui comportamenti, anche a contenuto economico, degli associati, in quanto esercitata da soggetti titolari di rilevanti poteri di rappresentanza istituzionale della categoria e gestione, anche sotto il profilo disciplinare, avuto riguardo all'applicazione e all'osservanza delle norme deontologiche"*²⁴³.

203. Tutti gli atti sulla cui base si fonda la fattispecie oggetto del presente procedimento, illustrati nella parte in fatto, presentano questa connotazione. Infatti, le *"Relazioni annuali"*, lungi dal costituire *"atti provenienti da un singolo soggetto"* e dichiarazioni estemporanee del Presidente, recano l'intestazione *"Consiglio Notarile di Milano"*, rappresentano un momento ben preciso nel rapporto del Consiglio, di cui il Presidente è il legale rappresentante, con i propri iscritti (e futuri elettori), come risulta chiaramente dal loro tenore letterale²⁴⁴, hanno una struttura ben definita

proprie prestazioni professionali, incidendo sugli aspetti economici della medesima", cfr. Corte di giustizia, 18 luglio 2013, causa C-136/12, Consiglio nazionale dei geologi ivi citata.]

²⁴⁰ [Cfr. le sentenze del Consiglio di Stato, Sez. VI, nn. 1794/2019, Consiglio Notarile di Verona, 1797/2019, Consiglio Notarile di Lucca, 2003/2019, Consiglio Notarile di Bari, e 2005/2019, Consiglio Notarile di Milano, nonché la giurisprudenza italiana ed europea ivi richiamata.]

²⁴¹ [Cfr. ex multis, le sentenze del Consiglio di Stato n. 740/2017 (Gara Consip servizi di pulizia delle nelle scuole), e la giurisprudenza europea ivi richiamata, in particolare, Corte Giust. CE, 14 luglio 1972, 48/69; Corte Giust. CE, 8 luglio 1999, C 49/92 P; Corte Giust., 23 novembre 2006, C-238/05: "quest'ultima, al punto 31 esclude la necessità di qualificare esattamente la forma di cooperazione tra imprese contestata alle parti e di evitare così che le imprese possano sfuggire alle regole di concorrenza in base alla sola forma con la quale coordinano il loro comportamento" nonché Consiglio di Stato n. 4733/2017 (Gare per i servizi di bonifica e smaltimento inquinanti e/o pericolosi presso gli arsenali di Taranto, La Spezia e Augusta).]

²⁴² [Cfr., ex multis, sentenza TUE del 24 maggio 2012, Mastercard/Commissione, causa C-382/12P, sentenza Corte di Giustizia del 18 luglio 2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, causa C-1/12; sentenza Tar Lazio n. 2688/2015, Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Bolzano.]

²⁴³ [Cfr., TAR Lazio, Sez. I, sent. 1757/2011, Geologi, cit. e giurisprudenza ivi citata. V. anche causa C-309/99, Wouters, cit., para. 63.]

²⁴⁴ [Ciò emerge con chiarezza dalla Relazione per l'anno 2012 dove, in Premessa, è riportato "Anche quest'anno, prima dell'Assemblea annuale, corre l'obbligo di inviare una schematica relazione sull'andamento del nostro distretto e sulla attività del Consiglio. Come

e ricorrente ogni anno. Inoltre, il CNM, attraverso le Relazioni annuali, illustra ai notai, in assemblea, la *"attività del Consiglio"* svolta nell'anno precedente, tanto che ciascuna Relazione annuale può essere *"letta propriamente"*, secondo le stesse parole del CNM, *"sia come un rendiconto sulla gestione annuale sia come programma da seguire"*²⁴⁵. Proprio perché impegna il CNM nei confronti della totalità degli iscritti, il contenuto di tali relazioni è tutt'altro che estemporaneo, ma viene condiviso tra i componenti del Consiglio, come risulta da alcune *email* preliminari in atti²⁴⁶.

I verbali delle sedute del Consiglio costituiscono indubitabilmente atti collegiali, la cui formazione è disciplinata dalla stessa legge notarile (artt. 91 e 92)²⁴⁷ e vengono approvati dal CNM, come risulta al punto 1) dell'Ordine del giorno di tutti i verbali agli atti del procedimento. Inoltre, essi contengono, di norma al punto 3, la trascrizione integrale delle eventuali audizioni dei notai che sono disposte su convocazione scritta del Consiglio e riportano le conseguenti determinazioni assunte o da assumere (richiedere dati economici ai notai, predisporre brevi relazioni etc.).

La decisione di predisporre, a seguito del monitoraggio 2014, le *"brevi relazioni"* per ciascun notaio da archiviare telematicamente è stata assunta dal Consiglio nell'adunanza del 25 novembre 2014²⁴⁸ e dette brevi relazioni sono state poi in effetti predisposte dai vari consiglieri *"incaricati"* o dallo stesso Presidente²⁴⁹.

I grafici, le tabelle e le altre rielaborazioni dei dati economici e quantitativi sull'attività dei singoli notai del distretto agli atti del procedimento sono documenti acquisiti nel corso delle ispezioni presso il CNM, frutto di elaborazioni del CNM ed espressione tangibile dell'interesse comune della categoria a *"possedere il dato"*, più volte sottolineato nelle relazioni annuali.

Infine, gli interventi delle giornate di studio sono state ugualmente tenute da consiglieri o dallo stesso Presidente nella qualità di rappresentanti del CNM, in occasione di incontri di formazione della categoria organizzati per illustrare, ai fini che qui rilevano, l'orientamento del Consiglio in merito ad alcune tematiche di interesse per la categoria; i passaggi richiamati nella parte in fatto sono coerenti con le altre iniziative del CNM, il quale, peraltro, non ha né dimostrato né invocato una presa di distanza da quanto affermato dai propri componenti in tali occasioni.

VII.2.c. La restrittività dell'intesa

204. Sulla base degli elementi riportati nella parte in fatto, le condotte poste in essere dal CNM risultano volte a limitare il ricorso alle leve competitive utilizzabili nell'offerta dei servizi notarili - tra queste, prezzo, quantità e modalità innovative di fornitura - con l'obiettivo di riportare le posizioni economiche degli iscritti, in particolare di quelli più performanti, in linea con la media del distretto. Le condotte del Consiglio hanno costituito una risposta coordinata alle sfide del legislatore e alla crisi economica degli ultimi anni, nell'ottica di scongiurare che reazioni individuali dessero luogo a sperequazioni nella distribuzione dei servizi notarili del distretto. Dalle risultanze istruttorie è infatti emerso:

- il chiaro obiettivo di disporre dei dati economici dei singoli iscritti al fine di avere contezza dei loro comportamenti economici, come emerge dalle linee programmatiche enunciate nelle Relazioni annuali sull'attività svolta nonché da altra documentazione preparatoria all'invio dei questionari e dalle elaborazioni effettuate con i dati raccolti;
- l'effettiva raccolta di dati economici concorrenzialmente sensibili anche mediante questionari inviati a tutti i notai del distretto e contenenti richieste sempre più di dettaglio (circolare del 30 luglio 2014 e questionario *"Attività di Vigilanza Informativa 2015"* del 21 settembre 2016);
- la mappatura dei dati di tutti i notai e l'adozione di iniziative volte ad approfondire la posizione di singoli notai spesso focalizzate sui comportamenti di prezzo, sulla quantità di atti stipulati, sull'organizzazione dello studio, sui costi sostenuti (così, ad esempio, le *"brevi relazioni"*, le convocazioni in audizione e varie elaborazioni dei dati raccolti, emblematicamente definite *"Indice di perequazione"*, *"Grafico sulla dispersione del fatturato"*, *"Indice Fatturato/Repertorio"*).

205. L'insieme di tali elementi, alla luce del richiamato ruolo sovraordinato che riveste il CNM, configura un monito al mercato, idoneo a scoraggiare modalità competitive di offerta del servizio da parte dei singoli notai. Si tratta di condotte che, nel loro complesso, sono risultate funzionali a limitare l'attività economica dei notai del distretto e a

sempre, l'invio di questa relazione, con qualche giorno rispetto a quello fissato per l'adunanza del Collegio, oltre che l'adempimento di un obbligo, vuole essere soprattutto il presupposto per una partecipazione consapevole all'Assemblea annuale", cfr. ISP112, pag. 1. Ancora, nella Premessa alla "Relazione sull'attività del Consiglio per l'anno 2017" si legge che "Sino all'anno scorso il Consiglio pensava di rivolgersi agli iscritti al Collegio, tutt'al più a qualche notaio di altro distretto, curioso ed interessato alla politica di categoria; oggi sappiamo invece che la relazione viene puntualmente inviata all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato da qualche collega del nostro distretto. Cfr. DOC286, all.1, pag. 8.]

²⁴⁵ [ISP111, pag. 2.]

²⁴⁶ [Cfr. le mail preparatorie della Relazione 2017, ad esempio ISP94, contenente la mail dell'8 gennaio 2017 inviata dal Presidente ai Consiglieri.]

²⁴⁷ [Secondo l'art. 91 L.N., "Il presidente convoca e dirige le adunanze del Consiglio. Il segretario compila i processi verbali delle adunanze (...). I processi verbali sono sottoscritti dal presidente e dal segretario (...)" ; secondo l'art. 92 della medesima legge, "Per la validità delle deliberazioni del Consiglio, è necessario l'intervento della maggioranza dei suoi membri. Le deliberazioni sono prese a maggioranza di voti dei presenti. Nel caso di parità di voti, quello del presidente dà la preponderanza. I membri che non intervengono alle adunanze per tre volte consecutive, senza giustificare al Consiglio un legittimo impedimento sono dichiarati dimissionari dal Consiglio (...)" .]

²⁴⁸ [Cfr. ISP148, nonché i documenti ISP146, ISP147, ISP150 e ISP152, riguardanti altri verbali sulla attività di reporting.]

²⁴⁹ [Cfr. ISP116, ISP129 e ISP130.]

restringere il confronto concorrenziale tra gli stessi in relazione a prezzi, quantità e offerta dei servizi professionali con modalità innovative.

206. Al fine di valutare la restrittività dell'intesa, occorre riferirsi agli obiettivi che essa mira a raggiungere, nonché al contesto economico e giuridico nel quale si colloca, avendo riguardo anche alla natura dei servizi coinvolti e alle condizioni del mercato interessato²⁵⁰.

L'obiettivo e il contesto giuridico ed economico dell'intesa

207. Dall'analisi delle diverse Relazioni annuali descritte in precedenza emerge chiaramente che il CNM, nel periodo in questione, è stato particolarmente attento, da un lato, alla tendenza all'aumento della "sperequazione" nella distribuzione dei repertori notarili fra i notai del distretto e, dall'altro, alla progressiva riduzione della domanda di servizi notarili per effetto sia della situazione di crisi economica del settore immobiliare (fonte della maggior parte delle richieste di servizi notarili), sia delle nuove sfide poste dal legislatore, consistenti nella progressiva erosione della riserva di attività storicamente attribuita ai notai a favore di altri professionisti, nella soppressione della tariffa professionale e nell'aumento della pianta organica. Nel contesto di mercato che si è così determinato, dalle Relazioni emerge chiaramente il timore del CNM che i notai siano tentati di utilizzare le nuove leve concorrenziali a loro disposizione (in particolare il prezzo dei servizi notarili), al fine di acquisire quote di mercato a scapito dei colleghi, facendosi un'eccessiva concorrenza.

208. In questo contesto, come indicato nelle citate Relazioni, il Consiglio ritiene fondamentale acquisire informazioni dettagliate sull'attività svolta dai singoli notai del distretto, sulla organizzazione dei loro studi e su altre variabili economiche, mediante l'invio dei questionari 2014 e 2016, al fine di intraprendere le azioni ritenute utili per far fronte alle nuove sfide poste al settore notarile.

209. L'obiettivo intrinsecamente anticompetitivo e la portata generalizzata delle iniziative assunte dal CNM traspare, in particolare, da una pluralità di elementi. Obiettivo dichiarato in maniera costante nelle Relazioni annuali sull'attività del Consiglio è infatti quello della "perequazione" dei repertori notarili (compromesso dal possibile ricorso a leve competitive, quali prezzo e modalità innovative di offerta del servizio); in particolare, muovendo dalla correlazione tra libertà tariffaria e diminuzione della redditività, tale obiettivo è stato perseguito mediante l'acquisizione di informazioni economiche concorrenzialmente sensibili sull'attività di tutti i notai del distretto.

210. In effetti, sin dagli anni 2012/2013, nelle Relazioni viene posto in rilievo che, al fine di fronteggiare lo "squilibrio" tra le posizioni economiche dei notai del distretto ("*pochi colleghi conseguono repertori altissimi*"), è necessario acquisire dati economici, quali fatturato, utile e numero di dipendenti di ciascun notaio. E ciò in quanto "*conoscere i numeri, possedere il dato, è fondamentale per la difesa ed il consolidamento del notariato*"²⁵¹.

E ancora si può richiamare quanto riportato nella Relazione del 2014 ovvero che "*questo Consiglio da molti anni si è sforzato di acquisire e mettere a disposizione i dati che servono a capire lo stato di salute e le prospettive del notariato, anche per consentire a ciascuno di noi di valutare l'andamento della sua personale attività in rapporto a quella dei colleghi*", o ancora che "*Di questi dati, assai più completi ed utili di quelli repertoriali, sentiamo fortemente la mancanza. Ci mancano in particolare nel momento della più forte contrazione del lavoro che si ricordi. Avremmo bisogno di capire quanto sia calato il rapporto tra fatturato e utile, quanto sia diminuita la redditività del singolo atto, quale sia il reale costo di produzione di un atto, quanto sia diminuito il numero di dipendenti, ed altro ancora*"²⁵².

211. L'attenzione al dato economico così espressa emerge chiaramente anche dalla bozza di lettera predisposta dal CNM per illustrare ai notai del distretto la decisione di riprendere l'attività di monitoraggio attraverso il questionario 2014. Si legge, infatti, che l'attuale contesto economico "*ha drammaticamente ridotto la redditività dell'attività notarile*" e la "*liberalizzazione tariffaria ... ha reso il costo della prestazione una variabile utilizzabile dai singoli notai per cercare di sviluppare la propria attività*". In questo contesto, il CNM afferma che l'attività del distretto notarile non può essere svolta "*...senza tener conto che coloro che operano al suo interno, i notai appunto, sono soggetti in forte competizione tra loro, che utilizzano le leve della concorrenza per cercare di ricavare dalla propria attività la maggior redditività possibile, organizzando le proprie strutture in totale autonomia ed indipendenza secondo logiche determinate in autonomia e libertà e ciò sapendo che lo sviluppo della propria attività in un mercato tendenzialmente rigido provoca una contrazione dei volumi degli altri notai*"²⁵³.

212. Da tale lettera emerge che il CNM, anteponendo la tutela degli interessi della categoria a quella degli utenti, manifesta il reale obiettivo di agire al fine di evitare che, utilizzando le leve competitive ora disponibili, alcuni notai possano sviluppare la propria attività a scapito di altri.

213. L'esigenza di "*fare squadra*", "*governare il notariato*", giungere alla "*difesa e al consolidamento del notariato*", una volta preso atto che, per effetto della libertà tariffaria, dell'erosione dell'area di attività riservate e dell'ampliamento

²⁵⁰ [Cfr. ex-multis Corte di Giustizia, sentenza del 19 marzo 2015, causa C-286/13 P, nonché la sentenza del Consiglio di Stato, del 22 gennaio 2016 n. 1164/2016, Consiglio Nazionale Forense / AGCM.]

²⁵¹ [Cfr. ISP63, ISP112 e ISP114.]

²⁵² [Cfr. ISP112, pag. 1.]

²⁵³ [Cfr. ISP29, ISP125 e ISP126. Come comunicato dal CNM in data 19 ottobre 2017, si tratta di una lettera di accompagnamento al questionario 2014, cfr. DOC198.]

della pianta organica, la redditività della professione era in fase discendente, sono affermazioni ricorrenti nelle Relazioni annuali sull'attività svolta, allorché il CNM prospetta le nuove modalità di vigilanza che intende intraprendere (*"un'attività di vigilanza sempre più penetrante che consenta di prevenire, modificare, piuttosto che sanzionare ..."*²⁵⁴), con particolare riferimento alla richiesta a tappeto di dati economici concorrenzialmente sensibili.

214. L'importanza di *"fare squadra"* disvela in sé che la stessa acquisizione di precisi dati economici (fatture, ricavi, costi, utili, etc.) non risponde alla volontà di perseguire interessi generali, se si considera che il CNM in maniera ricorrente associa la necessità di possedere tale tipologia di dati all'esigenza di *"consentire a ciascuno di noi di valutare l'andamento della sua personale attività in rapporto a quella dei colleghi"* o di evidenziare situazioni specifiche come ad esempio quella di un notaio che *"in un periodo in cui il Distretto risentiva di una forte contrazione, registrava un notevole incremento della propria attività muovendosi quindi in forte controtendenza rispetto alla generalità della categoria"*²⁵⁵.

215. Al riguardo, non può accedersi all'argomentazione del CNM secondo cui, nella CRI, l'obiettivo anticoncorrenziale delle varie Relazioni annuali sarebbe stato desunto da una descrizione solo parziale di tali documenti, trascurando sistematicamente le sezioni relative ai giudizi disciplinari e alle decisioni della COREDI che hanno confermato i rilievi disciplinari del CNM per fattispecie particolarmente gravi.

216. Ferma restando l'ovvia impossibilità di riportare le Relazioni annuali nella loro interezza, sul punto è sufficiente rilevare che, anche aggiungendo i passaggi delle Relazioni di cui il CNM lamenta l'omissione nella CRI, non viene meno l'obiettivo anticoncorrenziale ivi delineato.

Ad esempio, in merito alla Relazione per il 2012, la circostanza, lamentata dal CNM, che i dati economici commentati nella Sezione relativa all'andamento economico del distretto non derivano dall'attività di monitoraggio, ma dalle *"comunicazioni dell'Archivio Notarile"* non fa altro che confermare, come visto nella parte in fatto, che la richiesta di dati economici non è necessaria per l'attività di vigilanza, potendosi acquisire le informazioni utili a tal fine da altre fonti. Inoltre, il contesto di crisi economica del settore è comunque riportato nei molteplici passaggi descritti nella CRI. Neppure è rilevante l'omissione dell'inciso secondo cui *"fin dal 2006 nessun procedimento è stato infatti promosso dal Consiglio per questioni legate alla tariffa"*, in quanto non compare nella sezione sull'andamento economico del distretto esaminata nella CRI, bensì diverse pagine dopo, nella sezione *"Attività di vigilanza"* ed è dunque di per sé inidoneo ad alterare il senso di quanto esaminato.

Ancora, l'omissione, nella CRI, dell'inciso della Relazione per il 2013 *"non nasce dalla volontà di demonizzare chi lavora troppo"*, non sminuisce la dichiarata preoccupazione del Consiglio nei confronti di *"concentrazioni anomale del lavoro"* e di *"politiche tariffarie di ribasso"*. Ad ogni modo, come già evidenziato, l'obiettivo restrittivo della concorrenza che si ricava dalle Relazioni annuali trova riscontro anche nel complesso della documentazione in atti.

217. Inconferente è, altresì, il rilievo del CNM riguardante l'omissione di quanto riportato nelle sezioni delle Relazioni dedicate ai giudizi disciplinari poiché – come detto in precedenza – la presente istruttoria non ha ad oggetto la doverosa e genuina attività di vigilanza e disciplinare del Consiglio.

218. Infine, rispetto al rilievo del CNM volto a lamentare una presunta lesione del diritto di difesa in ragione del fatto che le Relazioni annuali, pur essendo divenute un elemento centrale della restrizione concorrenziale contestata, non sarebbero state oggetto di alcun rilievo nel corso del procedimento *"né da parte degli uffici né ad opera della controparte"*²⁵⁶ è sufficiente osservare che il confronto con gli Uffici avviene nel divenire dell'istruttoria e che soltanto con la CRI viene offerta al pieno contraddittorio la ricostruzione fattuale e valutativa ivi contenuta. Prima di tale momento, non può configurarsi alcuna lesione.

L'effettiva richiesta di dati economici

219. L'obiettivo del CNM di acquisire dati economici dettagliati per poter avere contezza del comportamento economico dei notai vigilati si è poi concretizzato nell'effettivo invio "a tappeto" ai notai del distretto dei questionari 2014 e 2016, con cui il CNM ha richiesto dati estremamente sensibili sotto il profilo concorrenziale. Tali richieste, diversamente da quanto asserito dal CNM in corso di istruttoria e come si dirà meglio nel prosieguo, sono risultate slegate dal perseguimento di obiettivi di interesse generale.

220. Con l'invio della circolare del 2014 a tutti i notai del distretto, il CNM ha richiesto, oltre ai tempi medi di trascrizione degli atti, anche le fatture relative agli atti stipulati nel mese di giugno 2014, le quali rappresentano l'unico documento da cui il CNM può acquisire informazioni precise circa l'onorario (prezzo finale) effettivamente praticato dai notai alla propria clientela. Tale dato, infatti, non è reperibile dai repertori notarili, i quali invece recano informazioni sul numero di atti stipulati e sull'onorario repertoriale di cui al DM n. 265/2012 e s.m.i. e che costituiscono la base su cui i notai calcolano le varie contribuzioni a loro carico (Cassa notarile, CNN, Archivi, ecc.). L'onorario repertoriale non va quindi confuso con l'onorario che il notaio percepisce direttamente dal cliente. Per tale ragione, le fatture sono documenti estremamente sensibili sotto il profilo *antitrust*, in quanto riportano i prezzi praticati ai clienti dai singoli notai. Al riguardo, si ricorda che la richiesta, da parte di un Consiglio notarile distrettuale ai notai vigilati, di

²⁵⁴ [Cfr. ISP113, pag. 14.]

²⁵⁵ [Cfr. ISP113 e ISP114.]

²⁵⁶ [Cfr. audizione finale del 29 maggio 2019, DOC334, all. 7. p. 8.]

documentazione di natura fiscale (nella specie dichiarazioni IVA), alla luce dell'insieme delle iniziative assunte da tale Consiglio, è stata ritenuta *"idonea a influenzare le condotte commerciali dei notai del distretto, alterando il gioco della concorrenza"*²⁵⁷. Si noti che la documentazione fiscale in questione, diversamente dalle fatture (oggetto del monitoraggio 2014), non riporta il dettaglio dei prezzi finali.

221. Appare priva di fondamento l'invocata lesione del legittimo affidamento che il Consiglio asserisce di aver maturato in relazione a tale questionario inviato ai notai nel 2014 e contestualmente trasmesso all'Autorità senza aver ricevuto da questa alcun riscontro. Al riguardo, si richiama l'orientamento della giurisprudenza eurounitaria, in forza del quale la tutela del legittimo affidamento può essere accordata soltanto a condizione che siano state fornite all'interessato rassicurazioni precise, incondizionate e concordanti, provenienti da fonti autorizzate e affidabili dell'amministrazione, e che tali rassicurazioni siano state conformi alla disciplina applicabile e idonee a generare fondate aspettative nel soggetto a cui erano rivolte. In particolare, il diritto di avvalersi del principio della tutela del legittimo affidamento può operare solo in presenza di indicazioni che siano state fornite dalle istituzioni in modo ufficiale e sufficientemente chiaro, tanto da far insorgere un fondato convincimento in merito alla legittimità delle proprie condotte, circostanza che non si è verificata nel caso di specie²⁵⁸. Più precisamente, il principio in questione opera rispetto *"a ogni soggetto di diritto in capo al quale un'autorità amministrativa abbia fatto sorgere fondate aspettative a causa di assicurazioni precise che essa gli avrebbe fornito"*, tali essendo, *"a prescindere dalla forma in cui vengono comunicate, eventuali informazioni precise, incondizionate e concordanti che promanino da fonti autorizzate ed affidabili"*²⁵⁹.

In ogni caso, poi, la presente istruttoria è stata avviata al fine di accertare un insieme più ampio di condotte, di cui il questionario costituisce solo una delle manifestazioni. Di essa, peraltro, è stato possibile accertare la restrittività solo alla luce dell'insieme del quadro probatorio raccolto nel corso del presente procedimento, tenendo, in particolare, conto delle evidenze relative all'obiettivo sotteso alla raccolta generalizzata di informazioni concorrenzialmente sensibili, chiaramente espresso nella bozza di trasmissione del questionario acquisito in sede di ispezione, al tipo di elaborazioni prodotte sulla base delle stesse e alle iniziative che a tali elaborazioni sono seguite.

222. Tali considerazioni, legate alla prospettazione all'Autorità di una parte soltanto della condotta complessa e più ampia poi emersa, unitamente a giustificazioni astrattamente plausibili, valgono altresì a superare l'eccezione di prescrizione sollevata per la prima volta dal CNM in occasione della seconda audizione finale davanti al Collegio dell'Autorità, in base ad alcune pronunce giurisprudenziali sulla applicabilità ai procedimenti *antitrust* del termine perentorio di 90 giorni per contestare la violazione, previsto in via generale dall'articolo 14, comma 2, L. n. 689/1981. Infatti, il CNM si è limitato a riportare parzialmente tale statuizione di principio e ha artatamente tralasciato il passaggio che permette di salvaguardare comunque un utile ed efficiente intervento dell'Autorità, riconoscendo che *"(...) deve però precisarsi che il decorso dei novanta giorni è collegato dall'articolo 14 della legge n. 689 del 1981, non già alla data di commissione della violazione, bensì al tempo di accertamento dell'infrazione. Si fa riferimento non alla mera notizia del fatto ipoteticamente sanzionabile nella sua materialità, ma all'acquisizione della piena conoscenza della condotta illecita implicante il riscontro (allo scopo di una corretta formulazione della contestazione) della sussistenza e della consistenza dell'infrazione e dei suoi effetti. Ne discende la non computabilità del periodo ragionevolmente occorso, in relazione alla complessità delle singole fattispecie, ai fini dell'acquisizione e della delibazione degli elementi necessari per una matura e legittima formulazione della contestazione"*²⁶⁰.

223. Passando al questionario *"Attività di Vigilanza Informativa 2015"*, inviato a tutti i notai del distretto notarile nel settembre 2016, il CNM è venuto a conoscenza di dati ancor più dettagliati sull'attività economica e sulle modalità di utilizzo delle leve concorrenziali dei notai del distretto. Si tratta del *"recupero"* di un'attività di monitoraggio più approfondita, già auspicato nella Relazione per il 2015. L'intenzione di acquisire quanti più dati economici possibili sui notai del distretto era, infatti, stata già palesata dal Consiglio in tale Relazione, in cui ha affermato che *"purtroppo i numeri del repertorio sono numeri deboli, utili marginalmente, ma insufficienti per descrivere la situazione economica del notariato. Servirebbe conoscere altri numeri: il fatturato, l'utile, i costi per il lavoro dipendente e per servizi informatici, il numero dei dipendenti, ecc. Conoscere i numeri, possedere il dato, è fondamentale per la difesa e il consolidamento del notariato..."*²⁶¹.

224. Come rappresentato nella parte in fatto, con tale questionario sono state direttamente richieste ai notai informazioni sull'organizzazione degli uffici (numero di anni di esercizio, numero di addetti dipendenti e non dipendenti, numero di anni di esercizio, esistenza di un ufficio secondario, ecc.), sulla quantità di attività svolta

²⁵⁷ [Cfr. sentenza del Consiglio di Stato n. 1794/2019, relativa alla delibera dell'Autorità nel procedimento I/753 nei confronti del Consiglio Notarile di Verona, che aveva inviato ai notai del distretto, a seguito della liberalizzazione tariffaria, una circolare con cui chiedeva di produrre "copia delle dichiarazioni IVA relative agli anni 2008-2009-2010", nonché "copia del quadro RE di UNICO" relativo agli stessi anni.]

²⁵⁸ [Cfr. CGUE, C-519/07 P, sentenza del 17 settembre 2009, Commissione delle Comunità europee contro Koninklijke FrieslandCampina NV; Tribunale Primo Grado UE, T-17/05, sentenza del 30 novembre 2009, France Télécom, e T-145/06, sentenza del 4 febbraio 2009, Omya AG contro Commissione.]

²⁵⁹ [Cfr. sentenza Corte di Giustizia del 26 luglio 2017, Europa Way Srl e Persidera SpA contro Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e a., causa C-560/15, par. 79 e ss. Cfr. altresì Tar Lazio, sent. n. 6080/2018.]

²⁶⁰ [Così, ad esempio, la sentenza del Consiglio di Stato n. 4211/2018.]

²⁶¹ [Cfr. ISP63, email del 7 gennaio 2017 dal Presidente ai Consiglieri del CNM con oggetto "Relazione 2017".]

(numero e tipologia di atti raccolti, importo complessivo degli onorari, luogo di stipula degli atti, ecc.), sui ricavi conseguiti e sui costi sostenuti (dettaglio delle spese di gestione e fatturato), per un totale di 31 domande. Solo le ultime tre domande poste nella parte finale del questionario hanno riguardato i tempi medi di esecuzione delle formalità e la regolarità fiscale. L'evidente sproporzione tra le domande relative ai dati economici e la mera dichiarazione su aspetti cruciali dell'attività di vigilanza costituisce un serio indizio della reale finalità perseguita dal CNM attraverso il monitoraggio 2016.

225. Si badi che fatturato e costi sono gli unici dati che, come è emerso dall'istruttoria, il Consiglio non può ricavare dai repertori notarili o da altre fonti a sua disposizione e che da tali dati si può risalire agli utili. Ancora una volta, si tratta di dati di per sé estremamente sensibili sotto il profilo *antitrust*, in quanto forniscono informazioni sulle principali leve concorrenziali a disposizione del professionista per differenziare la propria offerta sul mercato e permettono al Consiglio – che già dispone dei dati repertoriali – di pervenire alle politiche di prezzo di ciascun notaio ("*Indice Fatturato/Repertorio*").

226. In altri termini, tramite il questionario trasmesso ai notai del distretto nel 2016, il CNM è stato in grado di ottenere informazioni estremamente dettagliate sulle attività svolte da ogni notaio, tra cui gli utili realizzati, potendo altresì monitorare i prezzi medi praticati alla clientela, facendo in tal modo emergere i notai più performanti del distretto (vedi Tabelle 1 e 2). Si tratta, ad ogni evidenza, di informazioni per nulla funzionali all'esercizio dei poteri di vigilanza del Consiglio, come meglio verrà chiarito nel seguito.

227. Qui è appena il caso di osservare che risulta inconferente la copiosa giurisprudenza della Corte di Cassazione richiamata dal Consiglio nella memoria del 24 maggio 2019, al fine di legittimare la richiesta a tappeto di dati concorrenzialmente sensibili oggetto del presente accertamento, in quanto attiene a profili che non riguardano aspetti concorrenziali dell'attività economica dei notai²⁶². Le uniche sentenze richiamate dal CNM che hanno ad oggetto monitoraggi a tappeto disposti da vari consigli distrettuali (effettuati tra il 2005 e il 2008) sono le sentenze nn. 3802/14 e 12732/15, le quali, tuttavia, affrontano profili di ordine procedurale e procedimentale e non la tipologia e le modalità di acquisizione dei dati richiesti.

Si osserva, inoltre, che le sentenze richiamate dal CNM nella propria memoria sono precedenti alle recenti pronunce del Consiglio di Stato che hanno confermato i provvedimenti dell'Autorità nei casi I/749, I/747 e I/753 nei quali, pur in combinazione ad altre condotte, è stata riconosciuta la restrittività delle richieste generalizzate di dati concorrenzialmente sensibili da parte di Consigli notarili distrettuali ai notai vigilati.

La mappatura dei notai a seguito del monitoraggio

228. La documentazione agli atti attesta che i dati complessivamente raccolti dal Consiglio mediante il questionario 2014 sono stati utilizzati principalmente per acquisire informazioni sul comportamento economico di tutti gli iscritti, piuttosto che sulla tempestiva esecuzione delle formalità di trascrizione, pur essendo questo un dato oggetto del medesimo questionario.

Infatti, tali informazioni sono confluite in tabelle inequivocabilmente volte a evidenziare i livelli di "*sperequazione*" esistenti e in "*Brevi relazioni*" in cui il CNM presta attenzione anche ai prezzi praticati, vale a dire informazioni ininfluenti ai fini del controllo del corretto operato dei singoli notai.

229. Significative sono le tabelle che riportano l'elenco dei notai del distretto ordinato in funzione decrescente del numero di atti ricevuti, con il relativo grafico²⁶³. Da tali elaborazioni emerge che il dato sui tempi di trascrizione, che secondo il CNM avrebbe motivato l'invio del questionario 2014, è del tutto indipendente dal numero di atti stipulati: i 10 notai che nel periodo considerato hanno dichiarato un numero di atti superiore a 100 hanno anche registrato una "*Media gg. formalità*" in linea alla media del distretto. Ciò è ammesso dallo stesso Consiglio nella Relazione per l'anno 2014 ("*il tempo medio di trascrizione non è influenzato dal numero di atti stipulati*")²⁶⁴.

È dunque un fatto riconosciuto dallo stesso Consiglio che la gestione di carichi di lavoro anche ingenti non genera necessariamente e di per sé incuria nell'espletamento delle formalità e violazioni sul principio della personalità della prestazione, anzi, questa correlazione non emerge in alcun modo dalle rilevazioni certosine operate dallo stesso CNM 265.

²⁶² [In particolare, la sentenza della Corte di Cassazione n. 6908/98 definisce una controversia di lavoro per affermare il principio di lealtà e collaborazione del lavoratore dipendente rispetto ai controlli del datore di lavoro in caso di assenza per malattia e, dunque, un contesto affatto diverso da quello di indipendenza e autonomia che caratterizza l'attività notarile; la sentenza n. 1437/2014 riguarda l'attività di vigilanza condotta nei riguardi del singolo notaio, a fronte di specifiche contestazioni chiaramente individuate a prescindere dall'attività di monitoraggio, e non, come nel caso di specie, richieste di informazioni a tappeto a tutti i notai del distretto, prima ancora di individuare un profilo disciplinarmente rilevante; inoltre essa verte sul principio di leale collaborazione dei notai rispetto all'attività di vigilanza del Consiglio; l'ordinanza n. 11451/16 concerne informazioni di natura fiscale richieste dall'Agenzia delle Entrate nell'ambito dell'accertamento di natura fiscale di un cittadino, e dunque un contesto ancora una volta del tutto inconferente, che investe attività tipiche dei pubblici poteri e non attività di impresa o di associazione di imprese.]

²⁶³ [Cfr. ISP28, Foglio 3.]

²⁶⁴ [Cfr. ISP113.]

²⁶⁵ [In tal senso, la Suprema Corte ha affermato che "una intensa attività 'incalzante ed economicamente profittevole'" può essere svolta se si dispone di una efficace organizzazione "di mezzi e risorse adeguati, qualitativamente e quantitativamente", e ciò "senza comprometterne la qualità né il rispetto dei doveri professionali", cfr. le sentenze della Cass. Civ. Sez. II, del 14 ottobre 2015, n. 20787 e del 19 maggio 2017, n. 12683.]

230. La documentazione agli atti dimostra che il CNM non risulta avere prestato particolare attenzione ai casi in cui ha riscontrato tempi di trascrizione anche molto superiori alla media del distretto (*"una media di 18,6 giorni lavorativi ... leggermente al di sopra della media del Distretto"*²⁶⁶), come nel caso di notai che hanno dichiarato tempi medi addirittura maggiori a 25 giorni²⁶⁷. Ancora, può richiamarsi la posizione del Notaio 26 di cui alla Tabella 1, il quale, all'esito del monitoraggio sul mese di giugno 2014 *"sui tempi di trascrizione"*, risultava aver registrato 89 atti in una media di 24,9 giorni: tale notaio è stato convocato in audizione dal CNM in quanto *"iscritto a ruolo nel distretto da un periodo relativamente recente, tuttavia la mole di atti ricevuti è considerevole grazie anche a una politica tariffaria perfettamente legittima, ma aggressiva"* e il CNM delibera di richiedere al notaio copia del registro delle fatture dal 1° gennaio al 31 gennaio 2014, nonché copia del repertorio degli atti tra vivi dello stesso periodo, senza effettuare rilievi in merito ai tempi di trascrizione che pure giustificavano formalmente il monitoraggio 2014²⁶⁸.

Dal complesso di tali evidenze e dalle altre descritte nella parte in fatto emerge chiaramente che il reale obiettivo dell'invio del questionario 2014 non fosse la verifica dei tempi di trascrizione.

231. Tale valutazione non è smentita da quanto sostenuto dal CNM nelle memorie del 12 aprile 2018 e del 24 maggio 2019 riguardo al Notaio 35 che, con la *"Media gg. formalità"* più lunga del distretto (28,8 giorni), sarebbe stato oggetto di particolare attenzione da parte del Consiglio, nonché di richiesta di apertura di procedimento disciplinare, come risulterebbe dal documento ISP143.

In realtà, dal testo del documento ISP143, contenente la trascrizione dell'audizione davanti al Consiglio del Notaio 35, risulta che tale audizione ha riguardato quasi esclusivamente una fattispecie diversa dalla tardività dei tempi di trascrizione e che la proposta di avvio del procedimento verteva sulla distrazione delle somme ricevute dal cliente²⁶⁹. Ciò è in linea con la valutazione del consigliere esaminante sui tempi di trascrizione registrati dal Notaio 35, riportata al punto 4 del verbale della seduta del CNM del 18 novembre 2014, ovvero che *"i dati forniti dal notaio (...) [Notaio 35] nell'ambito dell'attività di monitoraggio: non emergono elementi di rilievo"*²⁷⁰.

La decisione della COREDI del marzo 2015 richiamata nelle memorie finali del CNM conferma che la richiesta di avvio del procedimento disciplinare da parte del Consiglio ha riguardato soltanto il profilo relativo alla gestione delle somme dello studio del Notaio 35 e non i tempi di trascrizione benché, ha rilevato la COREDI, *"dalle tabelle redatte dal notaio su richiesta del Consiglio"* (dopo l'audizione sopra citata) risultassero particolarmente lunghi, tant'è che la tardività dei tempi di trascrizione è stata contestata dalla COREDI la quale ha precisato: *"Tuttavia questa constatazione, nonostante la sua rilevanza, non formava oggetto di contestazione"*²⁷¹ da parte del Consiglio.

232. Anche rispetto ad altri notai che hanno registrato una *"Media gg. formalità"* superiore a 25 giorni, i verbali del CNM agli atti del procedimento non recano tracce di discussione in merito al profilo in questione, né da essi risulta che il CNM abbia intrapreso particolari azioni nei confronti degli stessi per i tempi di trascrizione.

Ciò ancora una volta, dimostra che l'invio del questionario 2014 non avesse quale genuina finalità l'esercizio dell'attività di vigilanza sui tempi medi di trascrizione registrati dai notai del distretto.

233. A fronte di un'attenzione solo formale, e alle volte finanche pretestuosa, ai dati sui tempi medi di trascrizione, altre informazioni hanno invece suscitato ben maggior interesse per il Consiglio.

Tutti i dati raccolti sono stati, infatti, analizzati e valutati dai consiglieri incaricati, i quali hanno compilato, come richiesto dal CNM, delle *"brevi relazioni"* per ciascun notaio, in cui viene dato conto non solo dei tempi di esecuzione delle formalità di registrazione e trascrizione, dell'eventuale ricorso a mediatori o dei luoghi di stipula degli atti, ma viene anche discussa la tipologia di atti prevalentemente stipulata dal notaio e comunicati i risultati emersi dalla verifica delle fatture, compresi i compensi ivi indicati.

Non poche delle suddette *"brevi relazioni"* contengono osservazioni del consigliere valutatore sul livello, spesso ritenuto eccessivamente basso, degli onorari praticati dai notai esaminati²⁷². Sul punto, è appena il caso di rilevare che si tratta di valutazioni fatte dai consiglieri incaricati sugli onorari praticati dai propri concorrenti, peraltro in un contesto di liberalizzazione tariffaria.

234. L'attenzione del Consiglio sui dati quantitativi e/o di prezzo registrati dai singoli notai risulta anche da altri documenti agli atti, in particolare dai verbali del Consiglio relativi alle audizioni dei notai, svolte a seguito del monitoraggio. Si segnala, ad esempio, il caso del notaio sentito in audizione rispetto al quale il Consiglio pone l'accento sulla numerosità degli atti stipulati [*"Il presidente segnala che il notaio ... iscritto a Ruolo nel settembre 2015 avrebbe ricevuto un considerevole numero di atti"*]²⁷³ o dei notai convocati in audizione, in quanto rientranti tra coloro che

²⁶⁶ [Cfr. ISP129 e ISP130.]

²⁶⁷ [Cfr. ISP22.]

²⁶⁸ [Cfr. ISP148.]

²⁶⁹ [Cfr. ISP143 e ISP149.]

²⁷⁰ [Cfr. ISP147, pag. 3. Si ricorda che, come descritto nella parte in fatto, tale notaio aveva un tempo medio di 28,8 giorni (oltre 3 volte la media del distretto) a fronte di un numero medio di 24 atti (pari alla media distrettuale).]

²⁷¹ [Cfr. DOC321, all. 3.]

²⁷² [Cfr., ad esempio, ISP22.]

²⁷³ [Cfr. ISP171 e DOC184, all. 1.]

hanno registrato incrementi dei repertori [*"il presidente evidenzia al collega che il Consiglio, nell'ambito dell'attività di vigilanza, sta procedendo all'audizione dei colleghi che hanno avuto come lui un forte incremento degli onorari repertoriali e ne chiede al notaio le ragioni"*]²⁷⁴ o ancora dei notai con un elevato numero di atti stipulati nonostante la recente nomina [*"il notaio è iscritto a ruolo nel distretto da un periodo relativamente recente, tuttavia la mole di atti ricevuti è considerevole grazie anche a una politica tariffaria perfettamente legittima, ma aggressiva"*]²⁷⁵.

In sostanza, tali verbali evidenziano come il CNM sia particolarmente attento e inizi ad attivarsi nei confronti dei notai i cui repertori hanno registrato incrementi importanti, superiori alla media del distretto, anche in base alla minore anzianità di iscrizione all'albo o a politiche di prezzo ritenute "aggressive". Ciò vale di per sé a escludere rilievo alla tesi avanzata dal CNM di aver convocato in audizione i notai per altri profili.

235. In proposito, il CNM, a riprova del fatto che non sarebbe interessato alle politiche di prezzo dei notai del distretto, ha invocato il verbale della propria adunanza del 10 ottobre 2013, lamentandone l'omissione nella CRI, dal quale risulterebbe l'archiviazione di un esposto pervenuto nei confronti di un notaio, in quanto riguardava *"questioni di ordine economico"* e *"non ... profili disciplinari legati alla condotta professionale dei notai"*²⁷⁶. In realtà, tale documento non smentisce la ricostruzione della fattispecie oggetto del presente procedimento se si considera che l'esposto proveniva da clienti che *"lamentavano l'ammontare sproporzionato [in quanto troppo elevato, n.d.r.] dei corrispettivi richiesti dal notaio"*²⁷⁷. Il documento testimonia, invece, il mancato interesse del Consiglio ad approfondire politiche di prezzo elevate (oggetto dell'esposto) e conferma, invece, l'ipotesi istruttoria che a preoccupare il CNM sono le politiche di prezzo ritenute eccessivamente concorrenziali (*"troppo aggressive"*).

236. La raccolta *"a tappeto"* di dati economici concorrenzialmente sensibili è stata poi ulteriormente ampliata con l'invio del questionario 2016, con il quale il CNM ha richiesto una serie ancor più approfondita e articolata di dati relativamente all'attività di ciascun notaio del distretto realizzata nell'intero anno 2015 (e non più in relazione a un solo mese di attività). I dati raccolti sono stati riportati in tabelle *excel* che, per l'estremo dettaglio delle domande contenute nel questionario stesso, offrono un quadro complessivo molto articolato e preciso dell'attività economica svolta dai singoli notai del distretto. Infatti, per ogni notaio tali tabelle riportano, oltre ai dati sui tempi medi di trascrizione, anche quelli relativi al numero di dipendenti (assunti e collaboratori), al numero di atti registrato nel 2015 (suddivisi per tipologia), al numero di atti stipulato nella sede principale e nelle varie località in cui il notaio ha operato, alle società con cui collabora, agli onorari repertoriali, ai costi sostenuti e al fatturato realizzato.

Come detto, da tali ultimi dati è possibile ottenere gli utili conseguiti da ogni notaio, una delle variabili la cui conoscenza è ritenuta fondamentale per il CNM nelle proprie Relazioni al fine di compiere verifiche sulla temuta situazione di *"sperequazione"* fra i notai del distretto registrata dai repertori notarili [*"Avremmo bisogno di capire quanto sia calato il rapporto tra fatturato e utile, quanto sia diminuita la redditività del singolo atto, quale sia il reale costo di produzione di un atto, quanto sia diminuito il numero di dipendenti, ed altro ancora"*; *"a fronte di una sostanziale tenuta del repertorio, fatturato e utile fossero in contrazione, come pare, la responsabilità sarebbe da ascrivere solo a noi stessi e alla nostra incapacità di ottenere il giusto corrispettivo per una prestazione di qualità"*].

237. Al fine di porre in rilievo che la *"sperequazione"* tra i notai del distretto è causata in particolare dall'adozione di politiche tariffarie competitive, il CNM compie una serie di elaborazioni.

Numerose sono le tabelle agli atti del procedimento che riportano, per ciascun notaio, sia i dati relativi al numero di atti e al valore del repertorio notarile²⁷⁸, sia i dati relativi ai fatturati e all'*"Indice Fatturato/Repertorio"* sopra descritto²⁷⁹. In alcune di tali tabelle, i notai del distretto sono elencati in funzione decrescente dell'indice stesso e in altre i notai sono elencati in funzione decrescente del livello di fatturato realizzato.

238. Emblematico il citato *"Indice Fatturato/Repertorio"*, parametro che, come visto nella parte in fatto, può essere considerato una *proxy* dei prezzi mediamente praticati da ogni singolo notaio per i propri servizi alla clientela, vale a dire di una variabile particolarmente sensibile sotto il profilo *antitrust*.

Il CNM ha poi elaborato il valore medio di tale indicatore, pari a 4,67, che, sulla base degli elementi in atti, è il parametro al di sotto del quale potrebbero emergere strategie di prezzo considerate anomale dal CNM, in quanto, nella prospettiva del Consiglio, per fronteggiare la *"sperequazione"*, occorre *"ambire"* alla media²⁸⁰.

239. Sulla base di tale Indice, il CNM ha altresì realizzato un apposito grafico agli atti del procedimento, col quale individua la *"Dispersione dell'Indice Fatturato /Repertorio"* di ogni notaio intorno al valore medio del distretto, riuscendo in tal modo ad avere una visione d'insieme dei prezzi medi praticati dai notai. In tal modo il CNM ha potuto mettere in risalto le posizioni dei notai che praticano prezzi inferiori alla media, ovvero i notai più competitivi, e di quelli (la maggioranza) che praticano prezzi superiori alla media.

²⁷⁴ [Cfr. ISP 167.]

²⁷⁵ [Cfr. ISP148.]

²⁷⁶ [Cfr. slide allegate al verbale dell'audizione finale del 29 maggio 2019, pag. 9.]

²⁷⁷ [Cfr. slide allegate al verbale dell'audizione finale del 18 aprile 2018 e DOC285 che richiamano il documento ISP141.]

²⁷⁸ [Distinto tra atti conservati, rilasciati ed esenti, come richiesto nel questionario.]

²⁷⁹ [Cfr. ISP52, ISP53, ISP54.]

²⁸⁰ [Cfr. ISP 160.]

240. Il CNM ha contestato l'interpretazione dell'“Indice Fatturato/Repertorio”, sostenendo che per “avere un dato medio degli onorari sarebbe necessario conoscere la tipologia degli atti rogati”. Come illustrato nella parte in fatto, tale indice misura di quanto il fatturato di un notaio esplode, ad esito delle politiche di prezzo dallo stesso praticate, rispetto al suo onorario repertoriale. A titolo esemplificativo, un valore dell'indice pari a 3, calcolato per un determinato notaio, rivela che il suo fatturato è 3 volte superiore rispetto all'onorario repertoriale, il che significa che i prezzi mediamente praticati da tale notaio ai clienti sono 3 volte superiori agli onorari stabiliti dal DM n. 265/2012. Quindi, contrariamente a quanto sostenuto dal CNM, tale indice rappresenta una *proxy* dei prezzi mediamente praticati da ogni singolo notaio per i propri servizi, a prescindere dalla tipologia di atti stipulati. La bontà di tale interpretazione trova conferma nel verbale di audizione di un notaio convocato dal CNM, al quale, fra le tante domande rivoltegli, vi sono anche quelle relative alla dimensione del rapporto tra il fatturato e il repertorio notarile da questi realizzati²⁸¹.

241. Il CNM ha, altresì, contestato quanto sostenuto dagli Uffici circa l'attenzione del Consiglio alla “*sperequazione*” tra i repertori notarili e la necessità di “*ambire*” alla media²⁸², desunta da alcuni passaggi del verbale di audizione del notaio di cui al § 114 della CRI²⁸³. Secondo il Consiglio, infatti, il documento dimostrerebbe la sua attenzione al precario equilibrio economico dello Studio notarile e l'interesse “*alla media*” desunto da tale documento sarebbe da ricondurre all'equilibrio fra le entrate/uscite del notaio che utilizzava un unico conto corrente, in pregiudizio dei propri clienti, e non, invece, alla media del distretto. In realtà, la lettura del verbale di audizione di tale notaio (ISP156) offerta dal CNM, relativamente alla suddetta interpretazione della “*media*”, non trova minimamente riscontro nel tenore letterale del documento, contenente – si ricorda – la trascrizione integrale dell'audizione del notaio, nel corso della quale il CNM fa espresso riferimento sempre e soltanto alla media distrettuale e confronta i dati di costo, di repertorio e di fatturato del notaio con quelli medi del distretto.

A ciò si aggiunga che in tale audizione il CNM ricorda al notaio audito, riferendosi al rapporto tra fatturato e repertorio, che “*il medio è quattro*”, valore che, come visto in precedenza, è molto vicino al 4,67 che rappresenta la media distrettuale dell'“Indice Fatturato/Repertorio”²⁸⁴.

In definitiva, anche tale documento mostra l'attenzione e l'obiettivo del CNM di indicare ai notai vigilati di dover “*ambire*” alla media del distretto.

242. D'altra parte, una volta ottenuti con il monitoraggio 2016 i dati economici ritenuti tanto necessari dal Consiglio fin dal 2013, le prime elaborazioni effettuate dal CNM hanno riguardato proprio varie combinazioni dei dati di fatturato e repertorio di ciascun notaio per individuare i valori medi del distretto in termini di prezzo e di quantità. Tali elaborazioni dimostrano l'obiettivo anticompetitivo del Consiglio ricostruito in precedenza (“*consentire a ciascuno di valutare l'andamento della sua personale attività in rapporto a quella dei colleghi*”²⁸⁵) e attestano il puntuale riscontro dato dal Consiglio nella propria attività.

A tali elaborazioni non hanno fatto seguito altre iniziative del CNM che, dopo la notifica dell'avvio del presente procedimento, ha sospeso l'utilizzo dei dati raccolti con il monitoraggio.

243. Le condotte prima descritte, in quanto poste in essere dal Consiglio, appaiono idonee a disciplinare l'attività economica dei notai sul mercato. Infatti, occorre tenere conto del costante orientamento giurisprudenziale in materia e delle considerazioni già svolte sulla capacità dei consigli notarili, in ragione del ruolo e del peso che rivestono, di dissuadere determinate scelte imprenditoriali anche esprimendo soltanto un mero indirizzo. Si ricorda, in proposito, che persino una semplice raccomandazione inerente al comportamento economico dei professionisti, indipendentemente dalla sua precisa natura giuridica e dal suo carattere vincolante e in quanto assunta da un organismo o da un ente associativo con lo scopo di influenzare le condotte commerciali delle associate, è idonea ad alterare il gioco della concorrenza²⁸⁶.

244. Alla luce di ciò, risulta palese che tanto le preoccupazioni espresse dal CNM nelle Relazioni annuali, quanto i richiami dallo stesso rivolti a singoli notai sulla quantità del lavoro svolto e sui prezzi praticati costituiscono manifestazione della volontà del CNM di scoraggiare iniziative competitive e/o innovative dei singoli oltreché evidenza della modalità prescelta dal CNM per realizzare tale obiettivo (“*un'attività di vigilanza sempre più penetrante che consenta di prevenire, modificare, piuttosto che sanzionare ...*”²⁸⁷).

²⁸¹ [Cfr. ISP160, pag. 10, in cui il CNM constata che il fatturato del notaio audito è “tre volte l'onorario repertoriale”, evidenziando poi che “non è sicuramente medio, il medio è quattro”.]

²⁸² [Cfr. slides allegate al verbale dell'audizione finale del 18 aprile 2018.]

²⁸³ [Cfr. DOC321, all. 1.]

²⁸⁴ [Cfr. supra Tabella 2.]

²⁸⁵ [Cfr. ISP112.]

²⁸⁶ [Cfr., in questo senso, Causa C-136/12, Consiglio Nazionale Geologi v. AGCM, para. 46 e la giurisprudenza ivi citata., nonché le decisioni dell'Autorità del 26 novembre 2008, Consigli Nazionali dei Ragionieri e Commercialisti, Boll. n. 48/98 e 2 luglio 1993, Ania, Boll. n. 15/93.]

²⁸⁷ [Cfr., ISP113, pag. 14. Che la ratio dell'attività di vigilanza sia di scongiurare comportamenti dei notai non ritenuti congrui dal CNM, con la finalità di evitare il ricorso ai poteri disciplinari, emerge anche dal verbale dell'audizione dello stesso CNM [“solo se l'attività di vigilanza, che ha quale obiettivo la prevenzione di comportamenti deontologicamente rilevanti, non raggiunge il suo scopo vi è necessità di ricorrere ai poteri disciplinari”], cfr. DOC183.]

245. Rilevano in tal senso i continui messaggi sull'esigenza di tendere alla media del distretto (in termini di quantità e di prezzo) attraverso richiami ai singoli notai monitorati nell'ambito delle audizioni, Relazioni annuali, giornate di studio, e sulle conseguenze "nefaste" per la categoria, derivanti dall'acquisizione di un numero "eccessivo" di atti (i c.d. "attifici", le "concentrazioni anomale del lavoro", il ricorso a società di servizi, "politiche tariffarie molto, molto, molto, aggressive", "... ti fai pagare troppo poco?").

246. Nel medesimo solco si collocano i passaggi – che ricorrono nelle Relazioni e nelle audizioni dei notai, nelle giornate di studio – contro i c.d. "attifici", le "concentrazioni anomale del lavoro", ovvero il ricorso alle società di servizi (così allorché viene dato rilievo ai notai che ricorrono in maniera giudicata eccessiva alle società di servizi "La delega esterna vuol dire utilizzare queste organizzazioni esterne al notariato (...). Quelle situazioni vengono monitorate, vengono guardate, vengono approfondite. (...). È una fatica mostruosa, ma ce la facciamo e quindi occhio a stare lontani da quelle organizzazioni"²⁸⁸.

247. Proprio perché è sufficiente un mero indirizzo e/o un avvertimento, il fatto – tanto evidenziato dal CNM – che negli ultimi anni solo un numero esiguo delle richieste di avvio di procedimenti disciplinari abbia riguardato i notai più performanti (4 su 21) non fa, quindi, venire meno l'idoneità delle condotte sopra ricostruite a restringere la concorrenza.

VII.2.d. L'assenza di obiettivi di interesse generale nell'attività di vigilanza in concreto svolta dal Consiglio

248. Le argomentazioni offerte dal CNM a giustificazione della richiesta a tappeto di dati concorrenzialmente sensibili risultano, oltreché generiche, del tutto inconferenti rispetto agli asseriti obiettivi di tutela dei cittadini, anche a fronte dell'obiettivo anticompetitivo sopra documentato e ricostruito.

249. In effetti, l'invio dei questionari 2014 e 2016 non è risultato giustificato dalla necessità, pur formalmente invocata dal Consiglio, di esercitare i propri poteri di vigilanza e, in particolare, di controllare "l'osservanza di alcuni, fondamentali, doveri posti a carico dei notai", segnatamente : i) il dovere di trascrivere gli atti ricevuti nel più breve tempo possibile; ii) il dovere di procedere alla corretta autoliquidazione da parte dei notai delle imposte dovute; iii) il dovere di controllare l'equilibrio finanziario degli studi notarili, con particolare riferimento alla tenuta del conto deposito; iv) il dovere di assoggettare ad IVA ogni operazione imponibile, con la sola esclusione delle somme dovute a titolo di rimborso delle c.d. anticipazioni²⁸⁹.

250. Con riguardo ai tempi di esecuzione delle formalità, si rileva che lo stesso CNM ha chiaramente affermato che il dato richiesto, ovvero il valore medio dei tempi di esecuzione delle formalità dichiarato dai singoli notai, non consente di valutare i rischi cui sono esposti gli utenti in caso di trascrizioni tardive, per appurare i quali occorrerebbe disporre del dato medio riferito alle tipologie di atti (e non già ai notai). Ciò è stato confermato in istruttoria, oltre che da alcune parti del procedimento, anche dalla stessa associazione di categoria (ASNL) che nella propria audizione ha confermato come "il dato relativo al 'tempo medio di trascrizione' non è un dato indicativo, ma è invece necessario conoscere i tempi di trascrizione di ogni atto"²⁹⁰.

Pertanto, come visto in precedenza, le informazioni sui tempi di esecuzione delle formalità per singolo atto sono già nella disponibilità del Consiglio che può acquisirle nell'ambito dell'ordinaria attività di vigilanza, essendo presenti nei repertori notarili, nonché presso l'Agenzia delle Entrate, la quale informa regolarmente il CNM sull'esistenza di tale tipologia di anomalie – oltre che su quelle di natura fiscale – presenti negli atti dei notai.

Inoltre, e soprattutto, il CNM non risulta avere mosso alcuna specifica contestazione sulla tempistica ai notai che hanno dichiarato tempi di trascrizione superiori perfino ai 25 giorni (cfr. Tabella 1).

251. Il CNM nella propria audizione ha poi sottolineato che acquisire detta informazione dai repertori notarili non gli consentirebbe di ovviare a tali comportamenti che, in quanto illeciti di pericolo, andrebbero affrontati preventivamente. Al riguardo, è sufficiente notare che i questionari inviati non sono risolutivi sotto questo punto di vista, in quanto non consentono di acquisire dati con maggiore tempestività rispetto alle altre fonti a disposizione del CNM. Infatti, anche attraverso i questionari il Consiglio è venuto in possesso delle informazioni ritenute necessarie per svolgere la propria attività di vigilanza molto tempo dopo: si pensi che il monitoraggio 2014 è stato deliberato a maggio 2014 e inviato ai notai del distretto soltanto a settembre 2014; i notai hanno potuto inviare i propri dati fino a dicembre dello stesso anno; la predisposizione delle brevi relazioni è stata deliberata a novembre 2014 e i notai sono stati convocati in audizione dal CNM soltanto a luglio 2015. Pertanto, i dati richiesti dal CNM, che riguardavano un solo mese di attività ed erano limitati ai tempi di trascrizione e alle fatture, sono stati acquisiti e utilizzati dopo oltre un anno. Analogamente, il CNM ha discusso del questionario 2016 fin dai primi mesi dell'anno, l'ha deliberato e inviato ai notai del distretto nel mese di settembre 2016 ed elaborato i dati nei grafici e indici sopra descritti nel mese di gennaio 2017, ancora una volta molto tempo dopo l'espletamento delle attività oggetto di monitoraggio, relative all'intero anno 2015.

²⁸⁸ [Cfr. DOC61, all. 2 (registrazione) e DOC20, all. 13 (trascrizione).]

²⁸⁹ [Cfr. DOC6.]

²⁹⁰ [Cfr. DOC208.]

Diversamente, nelle Relazioni annuali il CNM ha spesso sottolineato la tempestività con cui l'Archivio notarile ha messo a sua disposizione i dati richiesti o l'efficacia del sistema di collaborazione attuato con l'Agenzia delle Entrate²⁹¹.

252. A ulteriore conferma della non necessità della quasi totalità dei dati richiesti dal CNM con i questionari 2014 e 2016, depone la circostanza che tali questionari hanno avuto ad oggetto un diverso set informativo – molto più articolato nel secondo caso – e, soprattutto, che il questionario 2015 si è limitato a richiedere soltanto dati relativi ai tempi di registrazione e di esecuzione delle formalità, senza che per questo il CNM sia venuto meno ai propri obblighi di vigilanza. E ancora, nonostante la presente istruttoria e la circostanza che al monitoraggio 2016 non sia quindi seguita alcuna iniziativa da parte del CNM, la Relazione per il 2018 dimostra che comunque l'attività di vigilanza è stata condotta dal CNM, sulla base dei dati che l'ordinamento da sempre mette a sua disposizione a tal fine: quelli dell'Archivio Notarile e quelli dell'Agenzia delle Entrate e gli esposti.

253. A ciò si aggiunga che, all'interno dello stesso CNM, è stata rilevata la possibile incoerenza esistente tra la delibera del monitoraggio 2016 (teoricamente volto al controllo dei tempi di esecuzione delle formalità) e il contenuto del questionario effettivamente inviato ai notai del distretto (in cui vengono richiesti i dati economici degli studi notarili), come attesta uno scambio di email del luglio 2016 tra i consiglieri [*"... mi pare però che deliberare di chiedere i dati di trascrizione e mandare un modulo di monitoraggio con dati economici e chiedendo certificato di regolarità fiscale (??) non sia forse coerentissimo...ne parliamo domani"*]²⁹².

254. Riguardo alle esigenze di verifica della corretta autoliquidazione delle imposte, si osserva che i dati economici richiesti non sono funzionali ad effettuare tale verifica, tant'è che gli stessi verbali delle adunanze del CNM agli atti testimoniano come la fonte d'informazione a tal fine utilizzata dal CNM sia sempre stata e sia tuttora, come chiaramente illustrato nella parte in fatto, il repertorio notarile. A tale fonte si aggiungono le periodiche comunicazioni (tendenzialmente settimanali) provenienti dall'Agenzia delle Entrate, che segnala le anomalie sull'autoliquidazione delle imposte e fiscali, ricavate dal Modello Unico Informatico (MUI) predisposto dai notai.

Lo stesso Consiglio, nella Relazione per l'anno 2012, ha affermato che *"Le comunicazioni da parte dell'Agenzia delle Entrate verso il Consiglio distrettuale, dopo i primi imbarazzanti casi, sono ormai impostate lungo un canale di comunicazione che, nella "ordinarietà" pare essere efficiente e tempestivo"*, aggiungendo che *"I casi di ritardo nel pagamento di imposte continuano ad essere rari ma sembra si riesca a cogliere il fenomeno dai suoi primi esordi e prima che la sua situazione non abbia ritorno"*²⁹³.

255. Quanto all'argomento secondo cui la disponibilità di dati di fatturato, prezzi e costi sarebbe necessaria per controllare l'equilibrio finanziario degli studi notarili anche al fine di evitare situazioni gravissime, quali *"l'utilizzo delle imposte pagate dai clienti per esigenze personali"*, si osserva, in primo luogo, che si tratta di un controllo che, a fronte della sua particolare invasività, presuppone un automatismo che, in realtà, è solo eventuale. Esso infatti si fonda sull'assunto che a problemi di tenuta finanziaria dello studio i notai (pur sempre pubblici ufficiali) rispondano con l'adozione di comportamenti disciplinarmente (e penalmente) rilevanti.

256. In ogni caso, proprio considerata l'invasività di tale misura e la sensibilità concorrenziale di tali dati, i predetti controlli non dovrebbero avere carattere generalizzato, sia dal punto di vista del soggetto che effettua il controllo, sia della platea dei notai interessati sia dell'ampiezza delle informazioni richieste.

257. Pertanto, diversamente da quanto sostenuto dal CNM, secondo il quale la norma sulle ispezioni contabili introdotta dalla L. n. 124/2017 avrebbe rafforzato il potere di vigilanza dei Consigli, legittimandoli a verificare *"l'equilibrio finanziario"* dei notai, occorre considerare che la norma in questione, volta proprio a introdurre *"Misure per favorire la concorrenza e la trasparenza nel notariato"*, non consente in via generalizzata ai Consigli distrettuali, diretti concorrenti dei notai vigilati, di verificare qualsiasi dato economico della loro attività. Il legislatore ha, invero, avuto cura di precisare che tali ispezioni devono essere condotte a campione e preferibilmente ad opera di notai appartenenti a distretti diversi da quello in cui opera il notaio sottoposto a controllo, e ciò all'evidente fine di evitare situazioni di conflitto di interesse. Il legislatore ha, quindi, predisposto un sistema volto a contemperare l'oggettiva esigenza di interesse generale di scongiurare ipotesi di indebita sottrazione delle somme percepite dal cliente, con quella altrettanto legittima di non compromettere la possibilità che i notai operino in condizioni di concorrenza.

258. Giova peraltro sottolineare che, dalle evidenze in atti, è emerso che l'individuato obiettivo sotteso alle attività oggetto di istruttoria (acquisizione di dati economici per far fronte alle temute "sperequazioni"), si è confermato anche in occasione di un'audizione disposta dal CNM per questioni attinenti all'equilibrio economico dello studio di un iscritto²⁹⁴, durante la quale i consiglieri del distretto hanno infatti posto l'accento sul livello dei prezzi praticati dal proprio collega/concorrente (*"ti fai pagare troppo poco?"*).

259. Quanto infine al tema del possibile utilizzo scorretto della voce "anticipazioni" al fine di evadere l'IVA su talune somme, si osserva che, secondo quanto riferito dal CNM e dall'ASNL, tale controllo può essere effettuato solo mediante verifica delle singole fatture.

²⁹¹ [Cfr. ISP111, pagg. 3, 11 e 12, ISP112, p. 2, ISP113, p. 2, ISP114, p. 2.]

²⁹² [Cfr. ISP84.]

²⁹³ [Cfr. ISP111.]

²⁹⁴ [Cfr. ISP160 verbale n. 33 dell'8 settembre 2015.]

Stupisce pertanto che la citata bozza di lettera che avrebbe dovuto accompagnare il questionario 2014 con cui sono state richieste le fatture il CNM non fa menzione della questione delle anticipazioni, né di quella dell'evasione fiscale in generale. Parimenti, risulta singolare che con il questionario 2015 il CNM si sia limitato a richiedere un semplice prospetto sui tempi di trascrizione di un solo mese e che con il questionario 2016, con il quale è stata riavviata l'attività di monitoraggio in maniera peraltro più puntuale e invasiva, non abbia più avvertito l'esigenza di acquisire le fatture, limitandosi a richiedere al singolo notaio soltanto un'autodichiarazione della propria regolarità fiscale e contributiva.

260. Non può, al riguardo, non rilevarsi che il CNM, nei monitoraggi 2014 e 2016, con i quali ha ottenuto dati concorrenzialmente sensibili, è riuscito a svolgere osservazioni sugli onorari praticati da alcuni notai – ciò nelle brevi relazioni o nelle audizioni di singoli notai in atti (monitoraggio 2014) –, e a ottenere informazioni sulle politiche di prezzo mediamente praticate dai notai del distretto alla propria clientela, in base all'Indice/Fatturato e agli altri grafici sopra descritti (monitoraggio 2016). Diversamente, le evidenze in atti dimostrano che nel 2015, anno in cui il CNM si è limitato a monitorare i tempi di trascrizione di un solo mese di attività senza richiedere fatture né altri dati concorrenzialmente sensibili, ha ottenuto *"dati marginalmente utili"*, che non gli hanno permesso di svolgere considerazioni sulle politiche di prezzo praticate dai notai vigilati.

261. In questo contesto, rileva anche la circostanza che il tema del c.d. "scolonnamento" o dell'autoliquidazione viene sistematicamente affrontato per il rischio che il mancato versamento dell'IVA possa generare nel cliente la convinzione di una maggiore convenienza del prezzo offerto da quel notaio e, dunque, la possibilità che tale notaio possa acquisire clienti a scapito dei concorrenti. In altri termini, la preoccupazione dell'illegittimità della condotta si incentra sulle conseguenze che ne derivano nei rapporti tra colleghi, in un contesto di libertà tariffaria, e non per l'interesse generale al rispetto della normativa fiscale. Chiara al riguardo la Relazione sull'attività del Consiglio per l'anno 2015 che riporta il caso di un notaio che *"con tale operato ... a giudizio del Consiglio, ha posto in essere non solo un comportamento scorretto sul piano fiscale, ma anche facendo ai colleghi illecita concorrenza, nel senso di far percepire alla clientela un minore costo del proprio onorario"* ²⁹⁵.

Espressioni analoghe si leggono in altre Relazioni, ad esempio nella Relazione per il 2016, in cui si dà rilievo al fatto che, non imputando in fattura a onorari soggetti ad IVA somme indicate come "anticipazioni" che ne sono esenti, si determina una *"falsa rappresentazione di una maggiore economicità di un notaio rispetto a un altro"* ²⁹⁶.

A conferma che tale impostazione ha guidato l'attività del Consiglio, risulta significativo che anche l'ASNL, intervenuta a sostegno dell'attività da questo svolta, abbia riconnesso alla fattispecie la problematica della illecita concorrenza del collega nei rapporti con la clientela e non profili attinenti alla violazione della normativa fiscale.

262. Analogamente, il CNM ha motivato la pretestuosità della lettura offerta dalla CRI, che, a suo dire, non avrebbe tenuto conto della necessità di evitare fenomeni di irregolarità fiscale, attraverso il sistema delle c.d. anticipazioni, richiamando nuovamente una decisione COREDI del marzo 2016 a conferma del proprio rilievo disciplinare ²⁹⁷.

Al riguardo è sufficiente rilevare che, in base alla ricostruzione della fattispecie disciplinare operata dalla stessa decisione COREDI prodotta dal CNM, emerge, ancora una volta, che il notaio in questione è divenuto oggetto di attenzione del CNM non a seguito delle fatture da questo prodotte in risposta al monitoraggio 2014, bensì in occasione della richiesta di liquidazione di parcella che lo stesso notaio aveva rivolto al CNM per recuperare un proprio credito professionale. Pertanto, il successivo monitoraggio ha, al più, consentito al Consiglio di confermare un sospetto già autonomamente sorto. Ma la legge notarile già offre strumenti di vigilanza, attraverso richieste di informazioni o accessi allo studio notarile mirati e individuali. In ogni caso, il documento richiamato nella CRI (ISP156) dimostra, ancora una volta, che l'attività di vigilanza viene innescata da fatti indipendenti dal monitoraggio, il quale risulta pertanto non strettamente necessario e funzionale alla genuina attività di vigilanza. Inoltre, esso evidenzia che l'audizione del notaio ivi trascritta è stata condotta dal CNM a sottolineare la correlazione tra la prassi delle anticipazioni e il *"problema di concorrenza illecita nei confronti della categoria"*, in un contesto in cui, a fronte della reiterata valutazione sul CNM della politica tariffaria di tale notaio come *"molto, molto aggressiva"*, l'affermazione della liceità/irrelevanza della stessa, ugualmente svolta dal CNM, suona come un ridondante e semplice esercizio di stile.

263. Più in generale e conclusivamente, l'istruttoria ha confermato che il CNM si è determinato a richiedere a tutti i notai del distretto dati economici concorrenzialmente sensibili non per perseguire obiettivi legittimi di interesse generale ma per vigilare sullo *"squilibrio"* tra le posizioni economiche dei notai, a tutela di interessi corporativi.

Significativa in tal senso è la Relazione annuale sull'attività del 2017, in cui il Consiglio esprime sorpresa nel constatare che alla crescita del numero delle transazioni del mercato immobiliare, *core business* del notariato, non sia corrisposta una crescita degli onorari di repertorio, pur essendo rimasto invariato il valore medio delle transazioni, al contempo affermano di non disporre, anche per *"l'ostilità"* dell'Autorità, dei *"dati economici degli studi, quelli per intenderci del monitoraggio"* ²⁹⁸. È evidente che l'unica variabile capace di spiegare tale riduzione è la diminuzione dei prezzi praticati dai notai ai propri clienti.

²⁹⁵ [Cfr. ISP114, pag. 15 e 16.]

²⁹⁶ [Cfr. DOC70, all. 4, pag. 13.]

²⁹⁷ [Cfr. DOC321, all. 5.]

²⁹⁸ [Cfr. DOC286, all. 1, p. 33.]

264. Si rileva infine che, come emerge chiaramente dalle risultanze istruttorie, i poteri di vigilanza possono essere esercitati dal Consiglio ricorrendo ad opzioni meno restrittive della concorrenza. Lo stesso CNM nel corso del procedimento istruttorio ha più volte affermato di non avere mai utilizzato i dati acquisiti con i monitoraggi per avviare procedimenti disciplinari nei confronti dei notai del distretto, depositando elaborazioni sulle delibere assunte nel triennio oggetto dell'istruttoria. Come risulta dai numerosi verbali di adunanze del CNM agli atti del procedimento, l'attività di vigilanza dallo stesso svolta ha avuto origine, prevalentemente, da esposti di clienti (persone fisiche, giuridiche o enti pubblici), da denunce di altri notai, nonché dalle comunicazioni dell'Agenzia delle Entrate, senza sottovalutare l'importanza che rivestono le informazioni che il Consiglio può acquisire direttamente dall'Archivio Notarile, riguardanti tra l'altro i tempi di esecuzione delle formalità²⁹⁹. Ciò dimostra che acquisire dati economici attraverso l'invio generalizzato di questionari dettagliati non è necessario per svolgere i compiti attribuiti al Consiglio dalla vigente normativa.

265. Va quindi rigettata la richiesta del CNM di archiviare il presente procedimento alla luce dei dati statistici forniti relativi all'archiviazione di quasi tutti gli esposti ricevuti nei confronti dei notai più performanti, i quali dimostrerebbero "per tabulas" la liceità della sua azione anche da un punto di vista concorrenziale. In realtà, tali dati non risultano pertinenti ai fini della valutazione del caso di specie in quanto riguardano decisioni del CNM di archiviazione o proposte di avvio di procedimenti disciplinari originate da esposti provenienti da notai del distretto o da clienti.

Gli esposti, infatti, possono riguardare qualsiasi notaio del distretto, indipendentemente dal livello di fatturato realizzato, e per qualsiasi fattispecie.

Tali dati, pertanto, non provano la mancanza di volontà del CNM di perseguire i notai più performanti, trattandosi di un'attività che il Consiglio deve comunque espletare.

Quel che rileva e che viene messo pure in evidenza da tali dati è che l'attività disciplinare del CNM può essere effettuata, e viene normalmente effettuata, indipendentemente dall'attività di monitoraggio, potendo il Consiglio avvalersi appunto degli esposti, oltre che di altre fonti qualificate, quali l'Agenzia delle Entrate o l'Archivio Notarile, i cui dati – come detto – non pervengono al CNM meno tempestivamente di quelli ottenibili con i monitoraggi.

266. Va altresì rigettata la richiesta del CNM di svolgere un supplemento di indagine, in quanto l'attività istruttoria svolta è risultata adeguata e idonea alla ricostruzione degli elementi di prova a supporto delle contestazioni mosse in sede di avvio: sono state acquisite informazioni e documenti nell'ispezione effettuata presso lo stesso CNM, sono state sentite tutte le parti del procedimento, le quali hanno esercitato più volte il diritto di accesso agli atti, e sono state acquisite informazioni anche presso altri soggetti istituzionali (il Capo dell'Archivio Notarile e l'Agenzia delle Entrate) che in base alla legge notarile concorrono a esercitare l'attività di vigilanza sull'esercizio dell'attività notarile. È quindi evidente che il quadro probatorio in atti, oltre a non consentire di archiviare il caso in esame, è stato formato sulla base di una pluralità di elementi fattuali, nonché acquisendo la posizione di soggetti portatori di punti di vista differenziati. Ciò palesa pertanto la pretestuosità della richiesta di supplemento istruttorio, che avrebbe comportato, in definitiva, soltanto un inutile aggravio procedurale, senza alcun apporto utile all'istruttoria.

267. Priva di pregio, infine, è la reiterata doglianza del CNM circa la mancata ammissione al procedimento di altri notai del distretto o di altri consigli notarili. Le relative istanze di partecipazione sono state rigettate non tanto per motivi meramente procedurali, pur essendo tutte pervenute tardivamente, quanto per insussistenza del requisito sostanziale di un pregiudizio immediato e diretto derivante dall'eventuale accertamento delle condotte. Infatti, come il CNM ha avuto modo di constatare in occasione dei numerosi accessi agli atti effettuati, dette istanze erano tutte basate sulla volontà di intervenire a difesa dell'azione di vigilanza e controllo del Consiglio, mentre *"Gli accertamenti in questione, ..., non riguardano le funzioni di controllo e di vigilanza del Consiglio Notarile di Milano in quanto tali, ma, come specificato nel provvedimento di avvio del procedimento, mirano piuttosto a verificare se e in che misura specifiche condotte di tale Consiglio vadano 'oltre quanto necessario e proporzionato al perseguimento di un obiettivo di interesse generale, quale la tutela della qualità delle prestazioni notarili' e possano dar luogo 'ad una ripartizione del mercato e ad una limitazione della concorrenza di prezzo'"* 300.

In tale prospettiva, quindi, soggetti terzi, per collocazione geografica o perché non direttamente coinvolti dai fatti rilevanti, non avrebbero potuto offrire alcun apporto fattuale utile all'istruttoria. In ogni caso, i singoli notai del distretto di Milano interessati avrebbero potuto comunque far pervenire le loro osservazioni *"a difesa dell'attività di vigilanza"*, ciò che non è avvenuto.

In ogni caso, è stata ammessa a partecipare al procedimento l'ASNL, la quale rappresenta, secondo quanto dalla stessa dichiarato in audizione³⁰¹, 330 notai in esercizio nei diversi distretti notarili della Lombardia, di cui circa l'80% nel solo distretto notarile di Milano.

²⁹⁹ [Cfr. "Ordine del giorno" dei verbali agli atti del procedimento.]

³⁰⁰ [Dette istanze di ammissione sono pervenute tra il 19 luglio e il 2 agosto 2017 e, dunque, ben oltre i trenta giorni richiesti dall'art. 7, comma 1, lett. b), del DPR n. 217/1998, dalla pubblicazione del provvedimento di avvio del procedimento, che è avvenuta il 23 gennaio 2017, cfr. le istanze di partecipazione e le relative comunicazioni di rigetto di cui ai DOC108, DOC109, DOC112-DOC122, DOC124, DOC125, DOC127, DOC129, DOC131-DOC133, DOC159, DOC168-DOC169, nonché le risposte da DOC138-DOC155, DOC162, DOC165-DOC166, DOC170-DOC171.]

³⁰¹ [Cfr. DOC208.]

VII.2.e. Conclusioni

268. In conclusione, ferma restando la centralità del potere/dovere del CNM di tutelare l'utenza e la fede pubblica nell'esercizio delle funzioni a tal fine attribuitegli dalla legge notarile, l'istruttoria svolta ha consentito di accertare che le iniziative poste in essere dal Consiglio e oggetto del presente accertamento non sono riconducibili all'esercizio della genuina attività di vigilanza. Infatti, in un contesto di crisi economica e di liberalizzazione del settore, il Consiglio, preoccupato dell'aumento della sperequazione tra repertori notarili, ha inteso acquisire dalla generalità dei notai vigilati dati concorrenzialmente sensibili, in quanto *"conoscere i numeri, possedere il dato, è fondamentale per la difesa ed il consolidamento del notariato"*³⁰² e al fine di *"capire quanto sia calato il rapporto tra fatturato e utile, quanto sia diminuita la redditività del singolo atto, quale sia il reale costo di produzione di un atto, quanto sia diminuito il numero di dipendenti, ed altro ancora"*³⁰³.

La preoccupazione del CNM è stata quella che, nel citato contesto di liberalizzazione, i notai avrebbero potuto fare ricorso alle nuove leve concorrenziali disponibili per acquisire quote di mercato a scapito di altri, riconoscendo che *"i notai ... sono soggetti in forte competizione tra loro, che utilizzano le leve della concorrenza per cercare di ricavare dalla propria attività la maggior redditività possibile ... sapendo che lo sviluppo della propria attività in un mercato tendenzialmente rigido provoca una contrazione dei volumi degli altri notai"*³⁰⁴.

In piena coerenza con l'obiettivo di controllare il comportamento economico di tutti i notai vigilati, il CNM ha utilizzato i dati concorrenzialmente sensibili acquisiti con il monitoraggio 2014 per le *"brevi relazioni"* e per le audizioni di singoli notai, in cui vengono messe in evidenza le politiche di prezzo praticate e la quantità di lavoro registrata³⁰⁵.

La preoccupazione del Consiglio si è spinta fino all'approfondita valutazione del rapporto dei notai con le organizzazioni esterne al notariato, segnalando che tali *"situazioni vengono monitorate, vengono guardate, vengono approfondite. (...) È una fatica mostruosa, ma ce la facciamo e quindi occhio a stare lontani da quelle organizzazioni. L'altro aspetto è quello della quantità smodata"*³⁰⁶.

Tale obiettivo si è tradotto nel monitoraggio 2016, con cui il CNM ha richiesto a tutti i notai del distretto informazioni dettagliate e *"approfondite"* sull'insieme delle variabili economiche di tutti i notai del distretto, fra cui i ricavi e i costi (da cui si possono ottenere gli utili), nonché dettagli sui rapporti con le società di servizi esterne. È significativo che, come visto nella parte in fatto, tra le prime elaborazioni effettuate dal CNM sui dati ottenuti vi siano quelle relative al rapporto tra fatturato e repertorio (*"Indice di perequazione"*, *"Grafico sulla dispersione del fatturato"*, *"Indice Fatturato/Repertorio"*).

269. Alla luce di quanto sopra riportato, si può ritenere che l'insieme delle iniziative poste in essere dal CNM, finalizzate a realizzare l'obiettivo anticompetitivo anzidetto, manifestatosi già a partire dalle Relazioni annuali agli atti e poi concretizzatosi nella richiesta a tappeto di dati economici concorrenzialmente sensibili, nella conseguente mappatura dei notai vigilati e nell'uso segnaletico delle iniziative assunte, configurino un'intesa unica e complessa, restrittiva della concorrenza, avente per oggetto la limitazione del confronto competitivo fra i notai del distretto, tanto in termini di prezzo e di quantità di lavoro gestita, quanto di offerta del servizio con modalità innovative, in violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90.

270. Contrariamente a quanto sostenuto dal CNM, la fattispecie accertata si pone in linea di continuità con il solco tracciato nel provvedimento di avvio, che riguardava sia la richiesta "a tappeto" ai notai del distretto di dati e informazioni concorrenzialmente sensibili, sia il reale obiettivo perseguito dal CNM attraverso l'adozione di iniziative che travalicano i confini di una genuina attività di vigilanza. Rispetto all'atto di avvio, l'istruttoria ha offerto un quadro più ampio e articolato, in quanto arricchito dai numerosi riscontri acquisiti nel corso del procedimento. Ciò si aggiunge al rilievo fattuale che le numerose audizioni svolte nel corso dell'istruttoria e le richieste di informazioni inviate hanno chiaramente riguardato tutti gli aspetti e le situazioni di fatto che hanno permesso di ricostruire nei termini esposti nella parte in fatto l'intesa posta in essere dal CNM.

271. Da ultimo, il CNM ha rilevato che il nuovo articolo 93-ter, comma 1-bis L.N., intervenuto a ridosso dell'adozione della CRI, sottrarrebbe al sindacato dell'Autorità tutti gli atti funzionali al promovimento di procedimenti disciplinari nei confronti dei notai, richiamando l'Ordinanza della Corte di Appello del 6 aprile 2018, secondo cui tale articolo costituirebbe una norma di interpretazione autentica di principi immanenti nell'ordinamento, già affermati dalla Corte di Cassazione (sentenza n. 9041/2016).

³⁰² [Cfr. ISP63, ISP112, ISP114.]

³⁰³ [Cfr. la Relazione per l'anno 2013, ISP112, pag. 1.]

³⁰⁴ [Cfr. la bozza di lettera di accompagnamento al questionario 2014, ISP29, ISP125 e ISP126, nonché DOC198.]

³⁰⁵ [Cfr. ISP22, in cui si legge che "gli onorari degli atti immobiliari oscillano, per la maggior parte, fra i 900 e i 1.200 euro, indipendentemente dal valore degli atti ..." o ancora che "gli onorari sono certe volte eccessivamente bassi (sempre circa meno di 500 euro per le cv e 50 euro per le procure generali ...) ..." o che "... gli onorari dei due atti sono identici al centesimo, come se fossero stati ottenuti dimezzando un importo totale forfettario. Per tali atti gli importi risultano particolarmente bassi in relazione al valore dei beni, gli onorari relativi agli atti societari sono invece in linea con gli importi ritenuti congrui ai fini di una ragionevole redditività dello studio" o ancora che "... tutte le anticipazioni sono corrette, gli onorari sono a volte bassi" oppure che "le visure non sono esposte fra le anticipazioni e quindi sono da ricomprendersi fra gli onorari, che oscillano fra i 900 e i 1.100 euro...".]

³⁰⁶ [Cfr. DOC61, all. 2 (registrazione) e DOC20, all. 13 (trascrizione).]

Tale prospettazione della norma in esame si applicherebbe anche nel caso di specie a copertura dell'insieme delle condotte contestate in virtù del principio *tempus regit actum*, in quanto intervenuta nel corso dell'istruttoria.

272. In realtà, diversamente da quanto sostenuto dal Consiglio, la norma in questione non può assumere rilievo nella fattispecie. Infatti, anche tenuto conto di quanto prodotto dal CNM in occasione della memoria finale del 24 maggio 2019 e della successiva audizione finale, non vi sono sufficienti evidenze per ritenere che l'intesa sia proseguita oltre la notifica dell'avvio del presente procedimento, momento in cui il Consiglio ha dichiarato di avere sospeso ogni ulteriore iniziativa connessa ai dati acquisiti con il monitoraggio 2016. Pertanto, il nuovo articolo 93-ter, comma 1-bis L.N., essendo entrato in vigore il 1° gennaio 2018 e, dunque, in un momento successivo all'arco temporale interessato dalla totalità delle condotte in esame, non può, *ratione temporis*, trovare applicazione ai fatti oggetto della presente istruttoria compiutisi prima dell'entrata in vigore della norma citata. Diversamente, ad essa verrebbe riconosciuta una inammissibile efficacia retroattiva. Tale lettura si impone alla luce della consolidata interpretazione del principio di legalità e irretroattività di cui all'articolo 1 della L. n. 689/1981, che riguarda *"un solo aspetto della irretroattività e cioè quello della norma incriminatrice che sia entrata in vigore successivamente alla commissione dell'illecito, trascurando l'altro aspetto della questione e cioè l'ipotesi della norma che successivamente disciplini in maniera più favorevole il comportamento illecito soggetto alla sanzione amministrativa o, addirittura, non la consideri più punibile"*. Pertanto, *"l'illecito amministrativo va assoggettato alla legge del tempo del suo verificarsi e rimane inapplicabile la disciplina posteriore più favorevole"*³⁰⁷. Ciò in quanto, nelle parole della Corte Costituzionale, *"rientra nella discrezionalità del legislatore – nel rispetto del limite della ragionevolezza – modulare le proprie determinazioni secondo criteri di maggiore o minore rigore in base alle materie oggetto di disciplina"* e ne riconosce la *"pretesa di potenziare l'effetto preventivo della comminatoria, eliminando per il trasgressore ogni aspettativa di evitare la sanzione grazie a possibili mutamenti legislativi"*. Ciò senza che, in relazione all'articolo 117, comma 1, Cost., possa essere rinvenuto *"nel quadro delle garanzie apprestato dalla CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo, l'affermazione di un vincolo convenzionale in ordine alla previsione generalizzata, da parte degli ordinamenti interni dei singoli Stati aderenti, del principio della retroattività della legge più favorevole, da trasporre nel sistema delle sanzioni amministrative"* ³⁰⁸.

VIII. Gravità e durata

273. Secondo la consolidata giurisprudenza eurounitaria e nazionale, per valutare la gravità dell'infrazione si deve tener conto di numerosi fattori, il cui carattere e la cui importanza variano a seconda del tipo di infrazione e delle circostanze particolari della stessa.

Nel caso di specie, la portata restrittiva dell'intesa è risultata limitata in ragione della sua non completa attuazione, tenuto conto che al questionario 2016, il più ampio in termini di quantità di dati sensibili richiesti e di arco temporale interessato, non sono seguite azioni del CNM ulteriori rispetto all'elaborazione interna dei dati acquisiti, idonee a orientare il comportamento economico dei notai vigilati.

In ragione di ciò, l'Autorità rileva che l'intesa restrittiva oggetto di accertamento non rivesta il carattere della gravità e da ciò consegue la mancata applicazione del trattamento sanzionatorio previsto dall'articolo 15 della legge n. 287/90.

274. Con riferimento alla durata dell'intesa, si può ritenere che questa abbia avuto inizio quantomeno con l'adozione, nel febbraio 2013, della Relazione sull'attività del Consiglio nel 2012. Si fa presente, inoltre, che le evidenze agli atti mostrano l'attualità della condotta del CNM al momento dello svolgimento degli accertamenti ispettivi da parte dell'Autorità (12 gennaio 2017). Per tale ragione, il termine finale di durata dell'intesa viene convenzionalmente fatto coincidere con la data delle ispezioni. Salvo prova del contrario, si presume infatti che a tale data la Parte abbia cessato il comportamento alla luce degli accertamenti in corso.

275. In proposito, il CNM ha contestato che la Relazione annuale del 2013 sull'attività del 2012 potesse rappresentare il *dies a quo* dell'intesa, trattandosi di atto unilaterale del Presidente. Al riguardo, si richiamano gli elementi sopra evidenziati che consentono di ricondurre le Relazioni annuali del CNM alle decisioni associative contemplate dall'articolo 2 della L. n. 287/90.

RITENUTO, pertanto, che le iniziative poste in essere dal Consiglio Notarile di Milano rappresentano un'intesa unica e complessa, idonea a limitare il confronto competitivo fra i notai del distretto, in violazione dell'articolo 2 della L. n. 287/90;

RITENUTO, inoltre, alla luce delle suesposte considerazioni, di non procedere nel caso di specie all'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie, in quanto l'intesa qui in esame non riveste il carattere della gravità.

Tutto ciò premesso e considerato;

³⁰⁷ [Cfr. sentenza del Consiglio di Stato n. 1566/2017.]

³⁰⁸ [Così la sentenza della Corte Costituzionale n. 193/2016.]

DELIBERA

a) che il Consiglio Notarile di Milano ha posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, idonea a limitare la concorrenza fra i notai del distretto notarile di Milano;

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

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

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ai sensi dell'articolo 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

p. IL SEGRETARIO GENERALE
Annalisa Rocchietti

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli