

1803 - CONDOTTE RESTRITTIVE DEL CONSIGLIO NOTARILE DI MILANO

Provvedimento n. 26327

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA dell'11 gennaio 2017;

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 il 22 febbraio 2016 e successivamente integrata a più riprese, da ultimo il 5 dicembre 2016, nonché le denunce anonime pervenute il 5 e 6 agosto 2014 e il 4 ottobre 2016;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

A) Il segnalante

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

B) Il segnalato

2. Il Consiglio Notarile di Milano (di seguito anche, CNM) è l'organo rappresentativo del Collegio Notarile di Milano. Il Consiglio Notarile viene eletto dai notai del Collegio notarile fra i notai esercenti nel distretto e gli eletti restano in carica tre anni. Ai sensi della legge 16 febbraio 1913 n. 89 "Ordinamento del Notariato e degli Archivi notarili" (di seguito anche Legge Notarile o L.N.), tale organo ha, *inter alia*, il compito di vigilare sulla "conservazione del decoro nell'esercizio della professione, e nella condotta dei notari iscritti presso il medesimo, ed alla esatta osservanza dei loro doveri", nonché "sull'osservanza, da parte dei notai iscritti al collegio, dei principi e delle norme di deontologia professionale elaborati dal Consiglio nazionale del notariato" (artt. 93 e 93-bis L.N.).

Il Collegio Notarile di Milano riunisce i distretti di Milano, Lodi, Monza, Busto Arsizio e Varese; pertanto, il Consiglio Notarile di Milano rappresenta i notai dei distretti di Milano, Lodi, Monza, Busto Arsizio e Varese, per un totale di circa 480 professionisti, pari a circa il 60% dei notai attivi in Lombardia e all'80% circa dei notai attivi nel distretto della Corte d'Appello di Milano¹¹.

II. I FATTI DENUNCIATI

3. Con comunicazione del 22 febbraio 2016², successivamente più volte integrata³, un notaio del Collegio Notarile di Milano ha segnalato taluni comportamenti dello stesso, volti a restringere in modo significativo la concorrenza tra i notai del distretto, segnatamente attraverso la fissazione – di fatto – di un tetto quantitativo massimo all'attività che può essere svolta dai singoli notai.

4. Il notaio segnalante ha evidenziato l'uso, a suo avviso, strumentale e illegittimo, da parte del Consiglio Notarile di Milano, di talune attività di monitoraggio e prerogative disciplinari nei confronti dei notai del distretto, con l'obiettivo ultimo di controllare e orientare in maniera anticoncorrenziale la quantità di lavoro svolta (*output*) e i livelli tariffari dei professionisti vigilati.

5. In particolare, nel corso del 2014 e del 2015 il notaio segnalante è stato destinatario di numerose e pervasive richieste di informazioni sulla quantità e sul prezzo delle prestazioni eseguite (sebbene formalmente volte ad accertare i tempi di esecuzione e trascrizione degli atti), indirizzate alcune a lui individualmente⁴, altre, a tutti i notai del distretto "a tappeto"⁵. A tale ultimo riguardo, il segnalante ha trasmesso copia della lettera del CNM del 30 luglio 2014 mediante la quale il Consiglio richiedeva a tutti i notai del distretto, di produrre copia dei seguenti documenti: "1. copia del repertorio relativo al mese di giugno 2014 (se il notaio non fosse stato 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".

¹ [Dati elaborati a partire dal documento del Consiglio Notarile di Milano del 7 marzo 2013. Tali dati risultano confermati da elaborazioni compiute sulla base di dati estratti dal portale "Trova Notaio" del Consiglio Nazionale del Notariato, il 9 dicembre 2016. Cfr. DOC36.]

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

³ [DOC20 e DOC21.]

⁴ [DOC20 e DOC21.]

⁵ [DOC20 e DOC21.]

La lettera, dopo aver specificato le istruzioni per la preparazione dei documenti richiesti, nonché le modalità e i tempi della trasmissione, concludeva affermando che *"la raccolta di questi dati è necessaria per conoscere e prevenire comportamenti i cui effetti negativi colpirebbero tutti noi"*.

La lettera del CNM del 30 luglio 2014 è stata anche oggetto di due denunce anonime pervenute all'Autorità il 5 e 6 agosto 2014⁶.

6. A seguito di tali richieste di informazioni, il CNM, con provvedimento del 28 luglio 2015, ha deferito il notaio segnalante dinnanzi alla Commissione Regionale di Disciplina della Lombardia (di seguito COREDI), per rispondere di una serie di illeciti disciplinari, tra cui la violazione del principio di personalità nello svolgimento dell'attività notarile (articoli 47, comma 2, L.N. e 147, comma 1, lettera b) L.N. e paragrafo 36 del codice di deontologia professionale)⁷.

7. Il CNM ha fondato l'addebito disciplinare nei confronti del notaio segnalante sulla base del numero di atti dallo stesso stipulati in media nel 2014 (15,86 atti al giorno e 290,75 atti al mese) e sull'analisi dello svolgimento dell'attività professionale con riferimento a tre giornate "tipo", relativamente alle quali sono stati presi in considerazione il numero e la tipologia di atti stipulati, il tempo di lettura degli stessi e il luogo della stipula, concludendo che non fosse possibile per il notaio eseguire l'attività nel rispetto del principio di personalità della prestazione.

8. Secondo il segnalante, la metodologia seguita dal CNM per fondare il rinvio alla COREDI, segnatamente l'utilizzo di un parametro quantitativo (media di atti al giorno, nella specie 15), lascerebbe trasparire una lettura anticoncorrenziale delle norme di legge e deontologiche in materia di personalità della prestazione, le quali sarebbero state interpretate in maniera distorta e strumentale per fissare una soglia quantitativa, oltre la quale vi sarebbe una presunzione di violazione delle norme professionali con la conseguente attivazione da parte del Consiglio del procedimento disciplinare (ex articolo 93-ter L.N.). Quanto al dato specifico relativo alle tre "giornate tipo", secondo il segnalante questo non sarebbe idoneo a fondare la violazione *"non occasionale"* della norma professionale (articolo 147 L.N.); inoltre, a fronte della contestazione di tale dato, il CNM avrebbe omesso di verificare la correttezza e la qualità degli atti stipulati in tali giorni, trascurando le argomentazioni all'uopo offerte dal notaio⁸.

9. Il notaio segnalante ha altresì fornito evidenze circa la rilevanza data alla propria vicenda disciplinare in occasione di incontri di studio organizzati dal CNM attinenti la professione notarile il 25 novembre 2015 e l'11 gennaio 2016⁹. Ciò attesterebbe la volontà del CNM di utilizzare il procedimento disciplinare in questione come segnale per il mercato, affinché tutti i notai del distretto comprendano il rischio di sanzioni disciplinari connesso al superamento di una determinata soglia produttiva.

10. Tra gli elementi forniti dal notaio segnalante vi è anche la registrazione di una conversazione tenuta presso il suo studio professionale con il Sovrintendente dell'Archivio notarile di Milano, soggetto avente conoscenze puntuali sulle dinamiche interne al Consiglio, dalla quale si avrebbe un riscontro della finalità anticoncorrenziale del *modus procedendi* del Consiglio Notarile di Milano (ossia, monitoraggio a "tappeto", richieste di informazioni specifiche a determinati notai, apertura di procedimenti disciplinari)¹⁰.

Dalla medesima conversazione emergerebbe, inoltre, che il CNM avrebbe adottato iniziative analoghe nei confronti di altri notai del distretto, segnatamente quelli maggiormente produttivi ed economicamente performanti¹¹.

In definitiva, secondo la ricostruzione e gli elementi a supporto forniti dal segnalante, con l'attività di monitoraggio di cui trattasi, il Consiglio Notarile di Milano intenderebbe far emergere la posizione dei notai maggiormente attivi in termini di reddito e quantità di lavoro nel distretto (precisamente dei "primi dieci"), al fine poi di procedere disciplinarmente nei loro confronti e, al contempo, inviare un segnale all'intero mercato circa la quantità di lavoro (in termini di numero di atti da redigere giornalmente) ritenuta accettabile dal Consiglio.

11. Il notaio segnalante ha anche prodotto evidenze relative alla rinnovata attività di monitoraggio a "tappeto" realizzata dal Consiglio Notarile di Milano, da cui emerge che, il 21 settembre 2016, in esecuzione di una deliberazione del 5 luglio 2016, il CNM ha inviato a tutti i notai del distretto un questionario denominato *"Attività di Vigilanza Informativa 2015"* con le relative istruzioni per la compilazione, tramite il quale richiede informazioni ancor più puntuali e dettagliate sull'attività economica di tutti i notai del distretto¹². Tale questionario è stato, altresì, oggetto di una denuncia anonima pervenuta il 4 ottobre 2016¹³.

⁶ [DOC1 e DOC2.]

⁷ [DOC20 e DOC21.]

⁸ [DOC20, DOC23, DOC28.]

⁹ [DOC20 e DOC21.]

¹⁰ [DOC29, DOC30, DOC31, DOC32.]

¹¹ [Ibidem.]

¹² [DOC30 e DOC35.]

¹³ [DOC27.]

12. In tale questionario, dopo una serie di informazioni relative alle modalità di esercizio della professione da parte dei notai¹⁴, viene richiesto l'ammontare degli onorari di repertorio atti tra vivi e il numero di atti tra vivi annotati a repertorio, nonché il numero di atti soggetti a registrazione e il relativo onorario di repertorio stipulati: i) in sede ii) nel Comune dell'Ufficio secondario, iii) in altri Comuni del distretto di Milano (da comunicare solo se superiori a 20 in uno stesso Comune), iv) nel distretto di Corte d'Appello, con indicazione del Comune nel caso in cui siano stati eseguiti più di 20 atti in un unico Comune del distretto di Corte d'Appello. Infine, si richiede il numero e gli onorari repertoriali percepiti per il passaggio di autoveicoli (da comunicare solo se superiori a 200) e iv) il numero e gli onorari repertoriali percepiti per i protesti e il numero delle certificazioni ex articolo 567 c.p.c.

Il questionario effettua, altresì, uno screening dettagliato dei costi sostenuti dai notai attivi nel distretto, richiedendo loro di fornire le generalità dei collaboratori e i compensi corrisposti agli stessi, nonché le spese di gestione di studio così specificate: operazioni passive IVA, spese per lavoro dipendente, canoni di locazione non soggetti ad IVA e compensi a terzi non soggetti ad IVA.

Infine, viene richiesto al notaio di indicare il fatturato ossia, come si legge nelle indicazioni per la compilazione: "*il totale delle operazioni attive (al netto dell'IVA) ricavato dalle dichiarazioni IVA (in caso di studio associato indicare il numero/valore corrispondente alla quota di competenza di ciascun associato)*".

13. Da ultimo, il notaio segnalante ha dato conto di nuove iniziative assunte nei propri confronti dal Consiglio, consistenti, in particolare, nella revoca del sigillo¹⁵ e nell'apertura di un nuovo procedimento disciplinare per presunta violazione dell'articolo 147, comma 1, lettera a) L.N. in relazione alla strategia difensiva tenuta dal notaio nel corso del precedente procedimento disciplinare¹⁶. In relazione a tali iniziative, il notaio segnalante ha richiesto l'adozione di misure cautelari per ottenere la restituzione del sigillo notarile, con possibilità di esercizio dell'attività professionale e la sospensione, in vista della successiva revoca, dell'avvio del procedimento disciplinare deliberato dal CNM in data 11 ottobre 2016¹⁷.

III. IL QUADRO NORMATIVO E I PRINCIPI DI DEONTOLOGIA PROFESSIONALE

A) I poteri di vigilanza e di iniziativa disciplinare dei Consigli notarili

14. Secondo quanto disposto dalla legge n. 89/1913 (di seguito anche L.N. o legge notarile), il notaio eroga prestazioni professionali relative alla produzione, cura e conservazione di documenti giuridici dotati di pubblicità e certezza; la legge individua i casi che richiedono l'intervento del notaio, prescrivendo l'obbligatorietà dell'atto pubblico. Oltre ai compiti istituzionalmente spettanti al notaio, la legge notarile attribuisce al notaio alcune facoltà che comportano attività ulteriori, tra cui i ricorsi di volontaria giurisdizione, la formazione di inventari, il ricevimento di atti di notorietà.

15. Ai sensi dell'articolo 83 della L.N., i notai residenti in ciascun distretto notarile compongono un Collegio notarile¹⁸, organo di governo di ciascun distretto, che esercita le proprie attribuzioni attraverso le adunanze, ordinarie e straordinarie. Per ogni Collegio vi è un Consiglio notarile, costituito da un numero variabile tra cinque e undici notai, eletto dai notai in esso residenti e con funzioni di vigilanza e indirizzo del Collegio stesso¹⁹.

16. 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 predispose il conto preventivo da sottoporre all'approvazione del Collegio.

17. Più in particolare, la legge notarile, agli articoli 93, 93-bis e 93-ter, attribuisce ai consigli notarili poteri di vigilanza e di iniziativa disciplinare nei confronti dei notai aventi sede nel distretto.

18. L'articolo 93 L.N. prevede, in via generale, il potere di vigilanza del Consiglio Notarile 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 [...]*", mentre l'articolo 93-bis, introdotto dall'articolo 10, comma 1, del Decreto Legislativo. 1° agosto 2006, n. 249²⁰, specifica il contenuto di tale potere di vigilanza in relazione ai doveri

¹⁴ [Viene espressamente richiesto ai notai di indicare: se il notaio è delegato alle esecuzioni immobiliari, se partecipa ad un'associazione notarile (con indicazione dei componenti e delle rispettive quote di partecipazione agli utili), se il notaio si avvale di una società di servizi (in caso affermativo se ne ha il controllo diretto o indiretto) e i compensi versati a quest'ultima, nonché l'apertura di un ufficio secondario.]

¹⁵ [Cfr. DOC30, DOC32, DOC33.]

¹⁶ [DOC30.]

¹⁷ [DOC33.]

¹⁸ [La L.N. stabilisce il principio della territorialità della competenza notarile: a ciascun notaio è assegnata, secondo la pianta organica formata ai sensi di legge, una sede notarile coincidente con il territorio del Comune di appartenenza. Il complesso delle sedi esistenti in una circoscrizione territoriale di Tribunale costituisce il distretto notarile.]

¹⁹ [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.]

²⁰ [Con decorrenza dal 1° giugno 2007.]

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) [...]”.*

19. Quanto ai poteri ispettivi nei confronti dei notai, oltre a quelli attribuiti dalla legge al Consiglio notarile (articolo 93-bis comma 2, *supra*), gli articoli 128 e 132 L.N. disciplinano, rispettivamente, le ispezioni biennali ordinarie e l’ispezione straordinaria dei notai.

Segnatamente, l’articolo 128 L.N. dispone che *“Nell’anno successivo ad ogni biennio, i notai presentano personalmente, o per mezzo di speciale procuratore, i repertori, i registri e gli atti rogati nell’ultimo biennio all’archivio notarile distrettuale per l’ispezione (comma 1) [...] Nel corso di tali ispezioni 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 (comma 3)”*²¹.

Infine, l’articolo 132, comma 1 prescrive che *“fatte salve le ispezioni ordinarie di cui all’articolo 128, il Ministero della giustizia può disporre ispezioni straordinarie, anche al fine di controllare le operazioni di verifica di cui all’articolo 129. [...]”.*

20. Con riferimento alla materia disciplinare, l’articolo 93-ter L.N. stabilisce il potere di iniziativa disciplinare da parte del Consiglio notarile, per mezzo del presidente, qualora sia rilevata l’inosservanza di leggi, di regolamenti, di principi e norme deontologiche ovvero la violazione di altri doveri da parte del notaio²². A seguito dell’entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 249/2006, il Consiglio distrettuale può deferire i notai per supposti illeciti disciplinari presso la competente Commissione Regionale di Disciplina (CO.RE.DI.)²³. 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.

Le sanzioni disciplinari irrogabili ai notai sono l’avvertimento, la censura, la sanzione pecuniaria, la sospensione dall’attività professionale e la destituzione.

B) Il principio di personalità della prestazione professionale notarile

21. Il principio della personalità della prestazione notarile trova espressione all’articolo 47, comma 2, L.N. (come modificato a seguito dell’articolo 12, comma 1, lettera b) della legge n. 246/2005), ai sensi del quale *“il notaio indaga la volontà delle parti e sotto la propria direzione e responsabilità cura la compilazione interale dell’atto”*²⁴.

22. Ai sensi dell’articolo 147 della L.N., *“È punito con la censura o con la sospensione fino ad un anno o, nei casi più gravi, con la destituzione, il notaio che pone in essere una delle seguenti condotte: a) compromette, in qualunque modo, con la propria condotta, nella vita pubblica o privata, la sua dignità e reputazione o il decoro e prestigio della classe notarile; b) viola in modo non occasionale le norme deontologiche elaborate dal Consiglio nazionale del notariato; c) fa illecita concorrenza ad altro notaio, con riduzioni di onorari, diritti o compensi, ovvero servendosi*

²¹ [Le ispezioni ordinarie biennali di cui all’art. 128 L.N. sono eseguite dal presidente del consiglio notarile o da un consigliere da lui delegato e, anche disgiuntamente, dal capo dell’archivio notarile del distretto nel quale il notaio è iscritto. Gli Archivi notarili distrettuali sono istituiti nei Comuni capoluoghi dei distretti notarili e dipendono gerarchicamente e amministrativamente dal Ministero della Giustizia da cui sono vigilati (art. 96 L.N.).

Presso l’archivio notarile devono essere depositati e conservati gli atti indicati dall’art. 106 L.N. e, a capo di ogni archivio notarile vi è un conservatore, il quale svolge altresì la funzione di tesoriere dello stesso (art. 98 L.N.). Tra i compiti che la legge notarile assegna al conservatore vi sono: la rappresentanza dell’archivio, nonché la responsabilità per la custodia e conservazione di tutti i documenti, repertori e sigilli depositati nell’archivio. Inoltre, il conservatore veglia al regolare andamento del medesimo, all’esatto adempimento degli obblighi imposti ai notari verso l’archivio, e denuncia alla competente autorità le contravvenzioni in cui i notari o altre persone fossero incorse per inosservanza delle disposizioni concernenti gli archivi (art. 110 L.N.). Il Conservatore permette altresì l’ispezione e la lettura degli atti depositati in archivio, ne rilascia le copie anche in forma esecutiva, nonché gli estratti ed i certificati, dando conto in un apposito registro di tutte le copie, i certificati e gli estratti rilasciati giornalmente a pagamento o a debito, indicando da chi è fatta la richiesta (art. 112 L.N.). Il conservatore, inoltre, nella qualità di tesoriere dell’archivio, riscuote, i diritti e le tasse spettanti all’archivio a norma della tariffa annessa alla presente legge e provvede alle spese del servizio (art. 111 L.N.) e, annualmente redige il conto delle spese dell’archivio dell’anno decorso e quello preventivo dell’anno corrente, e li trasmette per l’approvazione al Ministero di grazia e giustizia (art. 110 L.N.).]

²² [L’art. 153 L.N., al primo comma, individua i soggetti legittimati a promuovere l’azione disciplinare, indicando alla lettera b): “[i]l 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’articolo 156-bis, comma 5”.]

²³ [Le Commissioni regionali di disciplina sono state introdotte dal decreto legislativo 1° agosto 2006, n. 249, Norme in materia di procedimento disciplinare a carico dei notai, in attuazione dell’articolo 7, comma 1, lettera e), della legge 28 novembre 2005, n. 246, in G.U. n. 186 dell’11 agosto 2006.]

²⁴ [Nella versione previgente, l’art. 47, comma 2, stabiliva che “spetta al notaio soltanto di indagare la volontà delle parti e dirigere personalmente la compilazione integrale dell’atto”.]

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.(comma1) . La destituzione è sempre applicata se il notaio, dopo essere stato condannato per due volte alla sospensione per la violazione del presente articolo, vi contravviene nuovamente nei dieci anni successivi all'ultima violazione.(comma 2)".

23. Quanto alle disposizioni deontologiche rilevanti in tema di personalità della prestazione notarile, l'articolo 36 dei Principi di deontologia professionale dei notai²⁵ (di seguito codice deontologico) prevede "L'esecuzione della prestazione del notaio è caratterizzata dal "rapporto personale" con le parti. La facoltà di valersi di collaboratori non può pregiudicare la complessiva connotazione personale che deve rivestire l'esecuzione dell'incarico professionale" e il successivo articolo 37 specifica che "in ogni caso compete al notaio svolgere di persona, in modo effettivo e sostanziale, tutti i comportamenti necessari:- per l'accertamento della identità personale delle parti, con utilizzazione di tutti gli elementi idonei e con prudente esame dei documenti di identificazione in relazione al tipo e alla loro possibilità di falsificazione;- per l'indagine sulla volontà delle parti, da svolgere, in modo approfondito e completo, mediante proposizione di domande e scambio di informazioni intese a ricercare anche i motivi e le possibili modificazioni della determinazione volitiva come prospettatagli;- per la direzione della compilazione dell'atto nel modo più congruente alla accertata volontà delle parti".

24. Inoltre, sempre in relazione alla personalità della prestazione notarile, il protocollo notarile "Regola 2 – sull'indagine della volontà delle parti nell'atto pubblico notarile", elaborato e pubblicato (sebbene non formalmente approvato) dal Consiglio Nazionale del Notariato (di seguito anche CNN), al punto 4 chiarisce che "il notaio può avvalersi di propri ausiliari al fine di compiere l'istruttoria preliminare dell'atto da stipulare. A tal fine, i suddetti ausiliari potranno acquisire dalle parti la documentazione e le informazioni necessarie e potranno eventualmente interloquire con le parti al fine di verificare quale tipo di atto stipulare ed in vista di quale risultato".

Il commento al protocollo in questione specifica che gli obblighi di indagine della volontà delle parti e di informazione delle stesse possono essere assolti dal notaio, tendendo conto "della realtà delle moderne contrattazioni che molto spesso vedono coinvolti mediatori immobiliari, consulenti, altri professionisti e comunque soggetti diversi dalle parti", aggiungendo, poi, che, ferma restando l'indagine della volontà da espletare al momento della stipula, il notaio può raccogliere le informazioni necessarie ad assolvere ai propri compiti adottando "gli opportuni accorgimenti per realizzare adeguatamente l'intento delle parti (ad esempio contattandole telefonicamente, inviando al loro domicilio bozze dell'atto, allegati e comunque sollecitandole anche a distanza per i chiarimenti e le informazioni che si rendessero opportuni".

Infine, il punto 5 della Regola 2 prevede che il notaio possa anche "far redigere, sotto la sua direzione e responsabilità l'atto pubblico" e che "nei casi in cui la compilazione sia compiuta da persone diverse dal notaio, quest'ultimo avrà cura di verificare personalmente la redazione effettuata, riscontrandone la conformità alla volontà delle parti".

IV. VALUTAZIONI

a) Il mercato rilevante

25. In aderenza al consolidato orientamento giurisprudenziale, negli accertamenti relativi alle intese, la definizione del mercato rilevante è successiva all'individuazione dell'intesa, in quanto sono l'ampiezza e l'oggetto dell'intesa a circoscrivere il mercato, sotto il profilo merceologico e territoriale, 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 offensività²⁶.

26. Ciò premesso, si rileva che le richieste di informazioni "a tappeto", aventi ad oggetto quantità e prezzo delle prestazioni professionali rese dai notai, inviate dal CNM il 30 luglio 2014 e il 21 settembre 2016 a tutti i notai vigilati e le iniziative successivamente promosse nei confronti del notaio segnalante 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.

27. Poiché gli atti di vigilanza e di iniziativa disciplinare adottati dal Consiglio Notarile di Milano sono destinati ad avere effetto nei confronti dei notai dallo stesso vigilati, ossia i notai del Collegio notarile di Milano residenti nel distretto notarile di Milano, il mercato, nel caso di specie, ha una dimensione geografica coincidente con il territorio del distretto notarile di Milano. Tuttavia non si può escludere che il mercato geografico possa estendersi anche al distretto della Corte di Appello, in ragione del fatto che l'implicita limitazione quantitativa all'attività dei notai è idonea a ridurre gli incentivi dei notai ad operare nel più ampio ambito territoriale disegnato dalle recenti norme di liberalizzazione Milano²⁷.

²⁵ [Comunicato del Consiglio Nazionale del Notariato del 5 aprile 2008 , in G.U. del 30 luglio 2008, n. 177, e successive modificazioni.]

²⁶ [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.]

²⁷ [Si osserva al riguardo che, per effetto dell'art. 12 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1 (conv. in legge n. 27/2012), è ora consentito al notaio di "recarsi, per ragione delle sue funzioni, in tutto il territorio del distretto della Corte d'Appello in cui trovasi la sua sede notarile".]

b) L'intesa

28. Occorre preliminarmente osservare che, secondo giurisprudenza costante, nell'ambito del diritto della concorrenza, la nozione di impresa comprende qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dallo *status* giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento²⁸. Secondo consolidati principi *antitrust*, infatti, costituisce un'attività economica qualsiasi attività consistente nell'offrire beni o servizi su un mercato determinato²⁹.

29. I notai, in quanto prestano i propri servizi professionali a titolo oneroso, in forma indipendente ed assumono, quindi, i rischi finanziari relativi allo svolgimento di tali servizi, svolgono attività economica³⁰. Pertanto, essi possono essere qualificati come imprese ai fini dell'applicazione delle disposizioni della legge n. 287/90³¹.

Giova, inoltre, ricordare che, in base alla giurisprudenza nazionale e comunitaria, le prestazioni notarili non si sottraggono all'applicazione del diritto della concorrenza. In particolare, è irrilevante a tal fine il fatto che i notai agiscano perseguendo un obiettivo di interesse generale, giacché, come recentemente sottolineato dalla Corte di Giustizia, tale caratteristica non è unicamente prerogativa della professione notarile, ma è propria di numerose attività svolte nell'ambito di diverse professioni regolamentate³². Anche la Corte di Cassazione ha chiaramente affermato che "[...] i notai, 'nei limiti delle loro rispettive competenze territoriali', esercitano la loro professione 'in condizioni di concorrenza'; e la circostanza che le attività notarili perseguano obiettivi di interesse generale, miranti in particolare a garantire la legalità e la certezza del diritto degli atti conclusi tra privati, non è sufficiente a far considerare quelle attività come una forma di "partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri"³³.

30. 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. 287/90³⁴. Nel caso di specie, il CNM, per mezzo delle condotte sopra descritte agisce come l'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"³⁵.

31. Pertanto, le condotte del CNM sopra descritte, in quanto assunte da un ente rappresentativo di imprese, costituiscono decisioni di un'associazione di imprese ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90.

c) La restrittività dell'intesa

32. Sulla base degli elementi agli atti, il CNM appare aver posto in essere un'articolata strategia collusiva, sviluppatasi attraverso un insieme di iniziative, consistenti in: i) atti di monitoraggio a tappeto, aventi ad oggetto la dettagliata richiesta di informazioni concorrenzialmente sensibili, ai notai vigilati al fine di far emergere posizioni di preminenza economica; ii) la promozione di controlli e procedimenti disciplinari nei confronti dei notai del distretto maggiormente produttivi ed economicamente performanti, quali quelli che hanno coinvolto il notaio segnalante, cui peraltro è stata data ampia risonanza tra i professionisti del distretto.

²⁸ [A livello comunitario, si vedano, ex multis, Corte di Giustizia, causa C-41/90, *Höfner and Elser v Macrotron GmbH*, ECLI:EU:C:1991:161 e causa C-1/12, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas contro Autoridade da Concorrência (OTOC)*, ECLI:EU:C:2013:127, e causa C-136/12, *Consiglio nazionale dei geologi v. AGCM. Per la giurisprudenza nazionale si vedano, ex multis, TAR Lazio, Sez. I, 25 febbraio 2011, sent. n. 1757, Consiglio Nazionale Geologi c. AGCM (Geologi), confermata da Consiglio di Stato, Sez. VI, 22 gennaio 2015, sent. n. 238, Consiglio Nazionale dei Geologi v. AGCM (Geologi), nonché Consiglio di Stato, Sez. VI, 22 marzo 2016, sent. n. 1164.]*

²⁹ [Cfr. ex multis Corte di Giustizia, causa C-35/96, *Commissione v. Italia*; ECLI:EU:C:1998:303, causa C-309/99 *Wouters e altri v. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten* ECLI:EU:C:2002:98, nonché TAR Lazio, Sez. I, sent. 1757/2011, *Geologi, cit.*]

³⁰ [Si rileva che, tranne nei casi in cui il notaio è designato dal giudice, ciascun utente ha la possibilità di scegliere liberamente il proprio notaio, in funzione delle condizioni richieste e della qualità dei servizi forniti, nonché delle capacità di ciascun professionista. I notai, peraltro, sono direttamente e personalmente responsabili, nei confronti dei loro clienti, dei danni risultanti da qualsiasi errore commesso nell'esercizio delle loro attività.]

³¹ [In questo senso, Corte di giustizia CE, sentenza C-309/99, *Wouters, cit.*, punto 48. Cfr., altresì, il punto 49 in cui è specificato che la natura complessa e tecnica dei servizi prestati e la circostanza che l'esercizio della loro professione è regolamentato non può modificare la conclusione per cui gli avvocati sono imprese ai fini *antitrust*.]

³² [Sentenza della Corte di Giustizia, Grande Sezione, causa C-47/08, *Commissione v. Belgio e altri*, ECLI:EU:C:2011:334. In questo caso, la Corte ha escluso l'applicabilità *tout court* della deroga di cui all'art. 45(1) del Trattato CE (ora art. 51(1) TFUE) - che esonera dall'applicazione delle disposizioni in tema di libertà di stabilimento le attività che partecipino, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri - alla professione notarile. Ai fini del presente procedimento, rileva quanto affermato al paragrafo 118 della sentenza, dove la Corte chiarisce che "nei limiti delle loro rispettive competenze territoriali, i notai esercitano la loro professione [...] in condizioni di concorrenza, circostanza che non è caratteristica dell'esercizio dei pubblici poteri". Anche la Commissione Europea ha ripetutamente affermato l'applicabilità delle norme del TFEU in materia di concorrenza ai professionisti intellettuali, tra cui i notai, si veda ex multis, *Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali del 9 febbraio 2004 (COM(2004) 83 def.)*]

³³ [Cfr. 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.]

³⁴ [Si veda Corte di giustizia CE, sentenza C-309/99 del 19 febbraio 2002, *Wouters, cit.* e più recentemente Corte di Giustizia, causa C-1/12, , *OTOC, cit.*, nonché T.A.R. Lazio, sent. 1757/2011, *Geologi, cit.*]

³⁵ [Cfr. TAR Lazio, sent. n. 1757/2011, *Geologi e giurisprudenza ivi citata, secondo cui, ai fini della qualificazione degli ordini come associazioni di imprese, "assume significato decisivo la circostanza che gli ordini professionali sono comunque enti pubblici associativi, espressione degli esercenti una determinata professione, nei cui confronti l'ente svolge poteri autoritativi sia di vigilanza che di tutela delle ragioni economiche, cosicché non può escludersi che attraverso le deliberazioni dei Consigli possano realizzarsi forme di coordinamento delle condotte dei singoli professionisti suscettibili di assumere valenza anticoncorrenziale nel mercato considerato.".]*

Tali iniziative si prefiggono l'obiettivo comune di indurre i notai del distretto a limitare, sotto il profilo quantitativo, la propria attività, così restringendo il confronto concorrenziale tra gli stessi e conducendo, in ultima analisi, ad una ripartizione del mercato e ad una limitazione della concorrenza di prezzo.

33. In particolare, il CNM per mezzo di richieste di informazioni "a tappeto" nei confronti dei notai del Distretto ha acquisito informazioni dettagliate in ordine al comportamento economico dei soggetti vigilati (quali la quantità e la tipologia di atti, i compensi richiesti, etc.), di estrema sensibilità sotto il profilo concorrenziale. Ciò al fine di far emergere i primi dieci notai del distretto in termini di reddito e quantità di lavoro, con l'obiettivo di scrutinare ulteriormente la loro posizione sotto il profilo del rispetto delle norme professionali e deontologiche. È infatti evidente che, tramite i questionari trasmessi agli iscritti, il CNM è in grado di stimare con notevole precisione l'utile conseguito da ciascun notaio del distretto.

34. Tale attività di scrutinio è stata posta in essere, *inter alia*, anche nei confronti del notaio segnalante, verosimilmente in ragione della sua posizione di preminenza in termini reddituali e per mole di lavoro nel distretto di Milano, e avrebbe condotto alla promozione di un'azione disciplinare nei suoi confronti, facendo strumentalmente leva sulla violazione del principio di personalità della prestazione.

In particolare, nel promuovere tale azione disciplinare, il Consiglio notarile, perseguendo gli anzidetti obiettivi di ripartizione del mercato e limitazione della concorrenza di prezzo, avrebbe interpretato e applicato le norme professionali e deontologiche in maniera anticoncorrenziale, ancorando la violazione del principio di personalità della prestazione al superamento di una soglia quantitativa di atti al giorno, oltre la quale scatterebbe una presunzione di violazione del principio di personalità della prestazione, con le relative conseguenze sul piano disciplinare, a prescindere da qualsiasi valutazione sulla qualità della prestazione e il corretto esercizio della stessa.

In questa stessa prospettiva, il Consiglio si sarebbe adoperato per portare a conoscenza dei notai del distretto la vicenda disciplinare del notaio segnalante e i suoi sviluppi, proprio al fine di ammonire i professionisti del distretto e dissuaderli dal porre in essere condotte analoghe.

35. Nel contesto del quadro normativo sopra descritto le iniziative del CNM oggetto del presente procedimento vanno oltre quanto necessario e proporzionato al perseguimento di un obiettivo di interesse generale, quale la tutela della qualità delle prestazioni notarili.

36. In conclusione, la limitazione quantitativa, da parte del CNM, dell'attività dei notai vigilati, sotto minaccia di azione disciplinare, si presta ad attenuare in misura significativa la concorrenza tra i notai del distretto, favorendo, di fatto, una ripartizione del mercato tra gli stessi e disincentivando i notai ad avvalersi del prezzo quale leva concorrenziale per attrarre la clientela.

RITENUTO, pertanto, con riferimento all'istanza del segnalante, che, nel caso di specie, non sussistono i presupposti di fatto e di diritto che giustificano l'adozione di misure cautelari ai sensi dell'articolo 14-*bis* della Legge n. 287/90, non ravvisandosi il rischio di un danno grave e irreparabile per la concorrenza nel mercato rilevante;

RITENUTO, pertanto, che le condotte del CNM sopradescritte, in quanto volte ad ostacolare la concorrenza tra i notai operanti nel distretto notarile di Milano, sono suscettibili di configurare un'intesa in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90;

DELIBERA

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

b) la fissazione del termine di giorni sessanta, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei rappresentanti legali delle parti, o di persone da essi delegate, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Manifatturiero e Servizi della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è il Dott. Matteo Pierangelo Negrinotti;

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

e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 marzo 2018;

f) il rigetto dell'istanza del notaio segnalante di adozione di misure cautelari, ai sensi dell'articolo 14-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Roberto Chieppa

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella