

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 19 aprile 2016;

SENTITO il Relatore Professore Michele Ainis;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la segnalazione di un notaio, attivo nel Distretto notarile di Roma, Velletri e Civitavecchia, pervenuta in data 25 novembre 2015, e le successive integrazioni;

VISTA la documentazione in atti;

CONSIDERATO quanto segue:

## **I. LE PARTI**

1. Il segnalante è un notaio attivo nel Distretto notarile di Roma, Velletri e Civitavecchia.

2. Il Consiglio Notarile di Roma, Velletri e Civitavecchia (di seguito, anche CND di Roma o Consiglio) è l'organo rappresentativo del Collegio Notarile di Roma, Velletri e Civitavecchia. Esso ha, *inter alia*, il compito di vigilare sulla “*conservazione del decoro nell'esercizio della professione, e nella condotta dei notari iscritti presso il medesimo, ed alla esatta osservanza dei loro doveri*” nonché “*sull'osservanza, da parte dei notai iscritti al collegio, dei principi e delle norme di deontologia professionale elaborati dal Consiglio nazionale del*

*notariato*” (artt. 93 e 93 bis della legge 16 febbraio 1913 n. 89); il Consiglio ha altresì funzioni disciplinari, potendo instaurare procedimenti disciplinari davanti alla Commissione Regionale di Disciplina (di seguito CO.RE.DI), organo competente a giudicare in primo grado sugli illeciti disciplinari dei notai e irrogare sanzioni.

3. L’Associazione Notariato Romano Dismissioni Immobiliari (di seguito, anche ASNODIM) è un’associazione, la cui costituzione è stata “*propugnata*” dallo stesso Consiglio di Roma, alla quale possono aderire i notai iscritti a ruolo nei distretti notarili di Roma, Velletri e Civitavecchia. Secondo quanto indicato nel sito web di ASNODIM, essa è finalizzata allo “*svolgimento di ogni attività notarile inerente il programma di dismissione del patrimonio e dei beni di cui al Capo I della Legge 488/1999 (Legge Finanziaria 2000), alla legge 410/2001 ed alla legge 289/2002 (Legge Finanziaria 2003)*”<sup>1</sup>.

## II. I FATTI DENUNCIATI

4. Con comunicazione del 27 novembre 2015, un notaio di Roma ha segnalato le limitazioni della concorrenza derivanti dalla delibera n. 2287 del 29 maggio 2006 del CND di Roma in tema di “*distribuzione del lavoro nella dismissione pubblica*”, con cui il Consiglio ha disposto di assegnare *ex officio*, ai notai iscritti al ruolo, alcuni atti notarili relativi alla vendita del patrimonio immobiliare pubblico nell’ambito dei procedimenti di privatizzazione in atto<sup>2</sup>.

5. Il segnalante, ritenendo illegittima tale delibera, in data 30 giugno 2015 ne chiedeva al CND di Roma la revoca in autotutela, richiamando in proposito la sentenza n. 389/2003 del Tar Umbria, con cui è stata annullata una delibera dai contenuti analoghi adottata dal Consiglio notarile del Distretto di Perugia<sup>3</sup>. Non

---

<sup>1</sup> In particolare, secondo quanto riportato sul sito web di ASNODIM “<http://www.asnodim.com/>”, si tratta di “*una Associazione costituita ai sensi della Legge Notarile, aperta a tutti i Notai iscritti a Ruolo nei Distretti Notarili di Roma, Velletri e Civitavecchia, finalizzata allo svolgimento di ogni attività notarile inerente il programma di dismissione del patrimonio e dei beni pubblici. ... La "unicità" di questa Associazione sta nel fatto che essa è nata per volontà e come diretta espressione di tutte le Istituzioni del Notariato. Ciò che è stato più importante ed innovativo nel concepimento della Associazione, è senz'altro costituito dalla circostanza che in modo celere, con impegno progressivo e crescente, il Consiglio Notarile di Roma, ha propugnato la nascita della Associazione individuandola come strumento di un nuovo atteggiamento, di enorme rilevanza politica*”(Cfr. doc. 5).

<sup>2</sup> Cfr. doc. 1.

<sup>3</sup> Decisione confermata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 5014/2004.

avendo ottenuto alcuna risposta, il segnalante procedeva a notificare un ricorso al Tar Lazio - tuttora pendente – avverso la suddetta delibera n. 2287/2006.

Secondo quanto segnalato, il CND di Roma, nell’ambito delle dismissioni del patrimonio immobiliare di ENASARCO e di ROMA CAPITALE, verificatesi nel periodo che va dal 2010 fino ad oggi, ha proseguito nella distribuzione degli incarichi fra i notai, come previsto nella delibera stessa.

6. Il segnalante lamenta, altresì, che il CND di Roma ha avviato un procedimento disciplinare nei suoi confronti, tuttora in corso presso la Commissione Amministrativa Regionale di Disciplina, “*con addebiti diversi dalla violazione della delibera n. 2287/2006, ma comunque connessi sia sotto il profilo oggettivo che temporale alla stipulazione [...] di atti di compravendita concernenti la dismissione di immobili da parte di un ente previdenziale privatizzato*”. In particolare, nella segnalazione viene sottolineato che il procedimento trae origine dalla richiesta del CND di Roma, pervenuta al notaio segnalante il 15 giugno 2015, di esaminare copie di atti, repertori e fatture relativi ai mesi di giugno, luglio, novembre e dicembre 2014, periodo nel quale aveva stipulato un numero consistente di atti di compravendita di immobili di proprietà dell’ENPAM.

### **III. LE INIZIATIVE IN TEMA DI DISMISSIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE**

#### ***i. La delibera n. 2287/2006***

7. In data 29 maggio 2006 il CND di Roma ha adottato la delibera n. 2287 che, nelle premesse, richiama la normativa sulla privatizzazione del patrimonio immobiliare degli enti pubblici e, in particolare, l’art. 3 della legge n. 410/2001, che prevede “*un complesso provvedimento speciale, distinto e qualificato dalla presenza di autonome fasi e sub procedimenti, giuridicamente strumentali all’atto finale di cessione degli immobili*”<sup>4</sup>. Fra i “considerati” della delibera viene, tra l’altro, riportato che:

- [...] *la pubblica funzione notarile ha ad oggetto l’attuazione del rispetto dell’art. 3 della legge n. 410 del 2001 ...;*

---

<sup>4</sup> Cfr. allegato 2 al doc. 1.

- *il rispetto dell'art. 3 della legge n. 410 del 2001 ... richiede l'adozione di una regolamentazione ad hoc per la disciplina generale distrettuale interna dell'assegnazione degli incarichi notarili per la redazione degli atti di vendita, funzionale alla legittima attuazione e al completo e ordinato perfezionamento del procedimento di 'privatizzazione del patrimonio immobiliare';*
- *è necessario garantire, nella fase di assegnazione degli incarichi notarili, principi generali d'efficacia, pubblicità e trasparenza;*
- *l'assegnazione degli incarichi notarili è in funzione dell'attuazione del preminente ed assoluto interesse pubblico proprio del procedimento di 'privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico ' e della conseguente cessione degli immobili";*
- *il Consiglio Notarile ha la legittimità e l'obbligo di garantire, nella fase di perfezionamento e completamento di 'privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico ' e nella conseguente cessione degli immobili, la legittima attuazione dell'interesse pubblico ...;*

8. Alla luce delle suddette 'considerazioni', il CND di Roma ha, pertanto, deliberato:

1. di avocare a sé l'assegnazione di tutti gli "...atti notarili di vendita per il perfezionamento e il completamento del procedimento di 'privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico ' e di 'cessione degli immobili' ex art. 3 della legge n. 410 del 2001, ai Notai del Distretto iscritti a ruolo, in funzione della legittima attuazione del preminente ed assoluto interesse pubblico e nel rispetto dei principi giuridici generali d'efficacia, pubblicità e trasparenza, anche avvalendosi di strutture notarili esterne" (punto 1);
2. di avvalersi nell'assegnazione degli incarichi dei seguenti "criteri giuridici generali":
  - a. "criterio quantitativo", incentrato sulla valutazione del numero di atti di vendita da rogitare in un determinato periodo e del numero di notai disponibili;
  - b. "criterio deontologico – solidaristico", che tiene conto del volume di attività professionale già svolta in passato dai notai e della recente iscrizione al ruolo del collegio (punto 2);
3. nell'assegnazione degli incarichi, al fine di garantire "la legittima attuazione del preminente ed assoluto interesse pubblico e nel rispetto dei principi giuridici d'efficacia, pubblicità e trasparenza", di comunicare il nominativo dei notai incaricati agli "Enti interessati nonché, periodicamente, all'intero Collegio notarile, in quest'ultimo caso anche mediante pubblicazione

*sul sito internet” (punto 3);*

4. di considerare la designazione dei notai *“vincolante nei confronti di tutti i notai iscritti al Collegio notarile”* e che, pertanto, *“la redazione di un mandato o di una procura anche collettivi non attribuisce al notaio che li abbia ricevuti o autenticati il diritto di stipulare i conseguenti atti”* (punto 4);

5. qualora l’attività di ricevimento o di autenticazione dei mandati o delle procure *“non venga effettuata da notai designati”* dal CND di Roma ma da notai diversi, l’obbligo per questi ultimi di *“informare preventivamente il Consiglio stesso”* nonché la possibilità di *“eventualmente dare seguito ai mandati ricevuti solo in collaborazione con il notaio designato”* dal CND di Roma (punto 5);

6. l’obbligo, per i notai non designati dal CND di Roma che ricevono mandati, di informare in modo continuativo lo stesso CND di Roma fino al perfezionamento dell’atto (punto 6);

7. l’obbligo, per i notai non designati dal CND di Roma che ricevono mandati, di depositare l’originale del mandato depositato presso il CND di Roma entro 10 giorni dalla data del perfezionamento (punto 7);

8. di riservarsi la facoltà, con atto motivato, di *“prevedere contemperamenti ed eccezioni ai principi esposti in precedenza, nelle ipotesi di dismissione di ‘grandi complessi immobiliari’, oggetto di vendita in blocco, in tempi ridottissimi, chiamando a collaborare con i notai designati altri notai, in funzione di una migliore organizzazione dell’attività di rogito, con l’esclusivo obiettivo di garantire la piena attuazione dell’interesse pubblico e la legittimità del procedimento di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico”* (punto 8).

9. Le attività funzionali all’assegnazione degli incarichi, secondo le informazioni acquisite, risultano essere svolte dal CND di Roma anche per il tramite dell’ASNODIM. Secondo quanto si legge nel sito web di ASNODIM, *“nell’ambito dell’operazione della dismissione del patrimonio immobiliare degli Enti residenziali Pubblici AS.NO.D.IM. ha gestito oltre 19.000 aste affidate ai Notai per 34.000 compravendite e 12.000 mutui”*. In particolare, *“AS.NO.DIM ha coordinato la vendita delle unità immobiliari oggetto dei seguenti piani di dismissione immobiliare:*

- *Enti Previdenziali Pubblici nella fase pre-cartolarizzazione;*
- *Enti Previdenziali Pubblici e Stato Italiano tramite le operazioni di cartolarizzazione SCIP 1 e SCIP 2;*

- *Comunione delle ASL del Lazio (operazione Fondo Lazio);*
- *Comune di Roma (tramite la Campidoglio Finance srl)”<sup>5</sup>.*

## **ii. *La stipula dei “Protocolli d’intesa”***

10. Come risulta dalla documentazione agli atti, nel caso concreto, al fine di consentire l’attuazione delle previsioni contenute nella delibera sopra descritta, il CND di Roma ha stipulato dei “Protocolli d’intesa” con gli enti proprietari degli immobili da dismettere<sup>6</sup>, in cui ha, tra l’altro, indicato le tariffe che i notai incaricati sono chiamati ad applicare agli atti di rogito e di accensione di mutui da stipulare.

11. Al riguardo, si può richiamare il “Protocollo d’intesa” stipulato dal CND di Roma con la Fondazione ENASARCO il 20 dicembre 2010<sup>7</sup>, in cui è indicato che il CND di Roma “*autorizza ... l’applicazione di tariffe ridotte*” sia per il trasferimento degli immobili che per l’accensione di mutui. Nel documento sono riportate due tabelle che individuano gli onorari applicabili dai notai incaricati per la stipula degli atti di rogito e di accensione dei mutui, di ammontare variabile in funzione del valore dell’immobile. Da un confronto con le Tariffe notarili in vigore nel 2006, le tariffe riportate nelle tabelle suddette risultano leggermente superiori rispetto ai minimi tariffari relativi al 2006 per valori degli immobili fino a circa 90-100 mila euro e inferiori per valori degli immobili superiori a tale soglia.

12. Nel suddetto Protocollo viene convenuto che la Fondazione ENASARCO “*si impegna a consegnare al Consiglio Notarile di Roma l’elenco degli immobili da dismettere con almeno 2 mesi di anticipo, rispetto alle date previste per la vendita*” e che, a sua volta, il CND di Roma “*si impegna a fornire, entro 30 giorni dalla ricezione di ciascuna lista di immobili, pervenuta secondo le modalità di cui sopra, i Notai incaricati per ciascuna unità immobiliare*”.

È, inoltre, previsto che il Consiglio adotterà “*sistemi di razionale distribuzione degli incarichi di stipula degli atti di compravendita e dei mutui ad essi collegati e provvederà ad eventuali sostituzioni dei notai impossibilitati alla*

---

<sup>5</sup> Cfr. doc. n. 5.

<sup>6</sup> Sulla base delle informazioni fornite dal CND di Roma in data 18 gennaio 2016 (doc. 4), in applicazione della suddetta delibera n. 2287/2006, sono state effettuate procedure di dismissione di immobili di proprietà dei seguenti enti: Enasarco, Ministero della Difesa, Roma Capitale, Inps, Ater, Inpdap, Regione Lazio, Inail, Inpdai.

<sup>7</sup> Cfr. allegato 10 del doc. 1.

*stipula*".

Viene fatta salva la possibilità per gli Organi rappresentanti degli inquilini di chiedere al Consiglio la sostituzione del notaio incaricato, *"in presenza di valide motivazioni"* e il Consiglio, *"a seguito di tale richiesta, provvederà alla nomina di altro notaio"*.

13. Anche nel Protocollo d'intesa stipulato dal CND di Roma con Roma Capitale-Dipartimento Patrimonio, Sviluppo e Valorizzazione del 30 ottobre 2014, agli atti del procedimento, è riportato che il Consiglio *"si impegna ad applicare ad ogni singolo atto le tariffe professionali"*, indicate in due tabelle inserite nel testo dell'accordo, *"che sono determinate tenendo presente esigenze di uniformità e condizioni di maggior favore previste dalla normativa in materia"*<sup>8</sup>. Anche in tali tabelle sono indicati gli onorari dei notai applicabili in funzione del valore dell'immobile sia per i mutui che per le compravendite.

### ***iii. Le azioni intraprese dal CND di Roma per il monitoraggio delle attività notarili in materia di dismissioni di patrimonio immobiliare di enti pubblici***

14. Dalla documentazione agli atti emerge che il CND di Roma ha effettuato monitoraggi annuali al fine di verificare il rispetto della Delibera n. 2287/026, inviando ai notai del distretto delle circolari con cui richiedeva i dati relativi al numero di atti stipulati nell'ambito dei procedimenti di dismissione del patrimonio pubblico<sup>9</sup>.

15. In particolare, nella circolare inviata il 24 febbraio 2014 viene chiarito che il *"Consiglio ha necessità di verificare lo stato degli incarichi effettuati in relazione alle dismissioni immobiliari in corso"*. Pertanto, viene richiesto di comunicare *"entro il 31 marzo 2014, il numero di atti da Voi stipulati nell'anno 2013 in relazione a tutte le dismissioni (Enasarco, Risorse per Roma, Comune, Provincia, Regione, Ministeri, ecc.) intendendosi, in caso di compravendita, il numero di acquisti contenuti in ogni singolo atto"*.

16. Analoghe informazioni venivano richieste dal CND di Roma con la circolare del 18 febbraio 2015 relativamente al numero di atti stipulati nel 2014, *"sempre ai fini del necessario aggiornamento del tabulato relativo agli incarichi assegnati presente in Consiglio"*.

In questa circolare il CND di Roma comunica, altresì, che *"in seguito alla*

---

<sup>8</sup> Cfr. all. 11 del doc. 1

<sup>9</sup> Cfr. doc. 6.

*Convenzione sottoscritta dal Consiglio con Roma Capitale in data 9 ottobre 2014 è in fase iniziale la distribuzione dei primi incarichi secondo le modalità a Voi conosciute deliberate dal Consiglio e quindi iniziando con i colleghi neo iscritti, a seguire con i colleghi con il repertorio meno alto, i colleghi che non hanno mai ricevuto incarichi e i colleghi con il repertorio più alti”.*

17. Anche con la circolare del 14 gennaio 2016 il CND di Roma, oltre a richiedere ai notai il numero di atti stipulati nel 2015, comunica che la Convenzione sottoscritta con Roma Capitale in data 9 ottobre 2014 è stata rinnovata ad ottobre 2015 ed è iniziata la distribuzione degli incarichi secondo le modalità indicate nella precedente circolare.

18. Agli atti del procedimento vi è altresì uno scambio di e-mail di gennaio-febbraio 2016, da cui risulta che il CND di Roma chiede al notaio segnalante di comunicare il numero di atti da lui stipulati in relazione a tutte le dismissioni avvenute negli anni 2013 e 2014 e anche *“di segnalare tutti gli atti (compravendite e mutui) eventualmente stipulati anche se non assegnati dal Consiglio...”*.

#### **IV. LA POSIZIONE DEL CND DI ROMA**

19. A seguito di richieste di informazioni<sup>10</sup>, in data 18 gennaio 2016 il CND di Roma ha inviato una memoria con cui ha comunicato che la delibera n. 2287/2006 è tuttora in vigore e che per comprendere le motivazioni sottostanti alla sua approvazione si deve fare riferimento alla disciplina della dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, tra cui l’art. 3 della legge n. 410/2001 che prevede un complesso procedimento amministrativo articolato in diverse fasi. In particolare, *“con riguardo alla fase di cessione degli immobili (art. 3 della legge n. 410/2001), in cui la figura del Notaio svolge un ruolo determinante ai fini della garanzia di certezza giuridica e di ottimizzazione delle operazioni di dismissione, la normativa ha previsto esoneri e semplificazioni procedurali, quale esito finale di un complesso sub-procedimento amministrativo che vede coinvolti, a vario titolo, l’Agenzia del Territorio, l’Ente pubblico individuato quale proprietario dei beni immobili da dismettere (cd. Ente gestore), la società di cartolarizzazione (SCIP S.r.l.), il Consiglio Nazionale del Notariato e i*

---

<sup>10</sup> Cfr. doc. 3.

*Consigli Notarili Distrettuali”*<sup>11</sup>.

20. Più precisamente, secondo quanto comunicato dal CND di Roma, *“l’obiettivo - nonché la ratio ispiratrice – della norma che ha disciplinato il procedimento amministrativo di cessione degli immobili è rappresentato dall’esigenza di attuare procedure rapide, uniformi e certe, attraverso le quali far conseguire, fra l’altro, consistenti vantaggi in favore degli acquirenti. Di fronte ai fenomeni di contrattazione di massa legati alla dismissione del patrimonio pubblico immobiliare, l’interesse pubblico tutelato dalla legge è dunque rappresentato, da un lato, dalla necessità che tutte le operazioni vengano attuate correttamente ed entro i termini prestabiliti e, dall’altro, dall’apprestare incentivi per stimolare la risposta positiva degli acquirenti”*.

21. Nella propria comunicazione il CND di Roma ha altresì sottolineato che, nella materia in questione, *“la funzione pubblica notarile ha ad oggetto l’attuazione ed il rispetto dell’art. 3 della legge n. 410/2001 che, nel contesto della privatizzazione del patrimonio immobiliare, ‘richiede l’adozione di una regolamentazione ad hoc per la disciplina generale distrettuale interna dell’assegnazione degli incarichi notarili per la redazione degli atti di vendita, funzionale alla legittima attuazione e al completo e ordinato perfezionamento del procedimento di privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico ’ ”*<sup>12</sup>.

22. La delibera in questione, secondo quanto riferito dal CND di Roma, non pone in discussione il principio generale della libera scelta del notaio da parte dell’acquirente poiché essa *“è destinata ad operare in un ambito oggettivo del tutto eccezionale e delimitato, quale è quello delle sole procedure di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico”*.

23. In definitiva, il CND di Roma riferisce che con tale delibera sono stati elaborati *“i criteri di assegnazione dei rogiti relativi alle procedure dismissive pubbliche, [con l’obiettivo] ... di ottenere, da un lato, una **distribuzione imparziale e paritaria degli incarichi** tra gli iscritti, e dall’altro, il*

---

<sup>11</sup> Cfr. doc. 4.

<sup>12</sup> In realtà, la frase virgolettata riportata nella comunicazione del CND di Roma è ripresa integralmente dalla stessa delibera n. 2287/2006 e non dall’art. 3 della legge n. 410/2006, il quale si limita a menzionare la figura dei notai, solo al comma 19, nei seguenti termini: *“Gli onorari notarili relativi alla vendita dei beni immobiliari di cui al presente articolo sono ridotti alla metà. La stessa riduzione si applica agli onorari notarili per la stipulazione di mutui collegati agli atti di vendita medesimi, anche fuori dalle ipotesi disciplinate dal testo unico di cui al decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385. In caso di cessione agli affittuari o ai conduttori detti onorari sono ridotti al 25 per cento. I notai, in occasione degli atti di rivendita, provvederanno a curare le formalità di trascrizione, di intavolazione e di voltura catastale relative ai provvedimenti e agli atti previsti dai commi 1 e 2 dell’articolo 1 e dai commi 1 e 1-bis del presente articolo se le stesse non siano state già eseguite”*.

*perseguimento dei rilevanti interessi pubblici legati alla celerità e al buon esito delle operazioni di dismissione” (enfasi presente nel testo). Inoltre, in tal modo il CND di Roma ha risposto al compito istituzionale che è chiamato ad assolvere “rappresentato dalla necessità di **prevenire forme di accaparramento degli incarichi** da parte dei Notai che nuocerebbero gravemente al prestigio e al decoro della classe notarile, oltre che all’interesse pubblico sotteso al rapito e regolare svolgimento del processo di privatizzazione” (enfasi presente nel testo).*

## **V. IL MERCATO RILEVANTE**

24. Le iniziative poste in essere dal CND di Roma riguardano la distribuzione di incarichi notarili, consistenti nella stipula di atti di compravendita e dei mutui ad essi collegati nell’ambito della dismissione del patrimonio immobiliare di enti pubblici, nel distretto notarile di Roma, Velletri e Civitavecchia.

25. Secondo costante orientamento giurisprudenziale, in materia di intese la definizione del mercato rilevante è essenzialmente volta a individuare le caratteristiche del contesto economico e giuridico nel quale si colloca l’accordo o la pratica concordata tra imprese. Tale definizione è dunque funzionale alla delimitazione dell’ambito nel quale l’intesa può restringere o falsare il meccanismo concorrenziale e alla decifrazione del suo grado di offensività.<sup>13</sup>

26. Nel caso di specie, poiché i notai appartenenti al Distretto di Roma, Velletri e Civitavecchia sono prevalentemente attivi nell’ambito territoriale in cui è loro consentito esercitare la professione dalla normativa in vigore, è ragionevole ritenere che il mercato del prodotto, relativo all’erogazione dei servizi notarili consistenti nella stipula di atti degli compravendita e dei mutui ad essi collegati, abbia nel caso di specie una dimensione geografica coincidente almeno con il territorio del distretto notarile.

27. Tuttavia, alla luce del fatto che, in taluni casi, i clienti scelgono di avvalersi di un professionista avente sede al di fuori del proprio distretto e che, a seguito delle modifiche introdotte dall’art. 12 del d.l. 1/2012, il notaio può fornire i propri servizi su tutto il territorio del distretto di Corte d’Appello, sono stati introdotti i presupposti affinché il mercato abbia una dimensione geografica più

---

<sup>13</sup> Cfr. 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.

ampia, coincidente con tale territorio.

## VI. VALUTAZIONI

28. Conformemente alla giurisprudenza comunitaria e nazionale sulla natura di impresa, i soggetti che esercitano professioni intellettuali e che prestano stabilmente a titolo oneroso e in forma indipendente i propri servizi professionali, svolgono attività economica ai sensi dei principi *antitrust*<sup>14</sup>. 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 mercato<sup>15</sup>.

29. Per consolidata giurisprudenza comunitaria, anche le prestazioni notarili non si sottraggono all'applicazione del diritto della concorrenza. Come recentemente sottolineato dalla Corte di Giustizia<sup>16</sup>, il fatto di perseguire obiettivi di interesse generale nell'esercizio della propria attività non è prerogativa della sola professione notarile, ma è propria di numerose attività svolte nell'ambito di diverse professioni regolamentate. Anche in ambito nazionale, risulta pacifico che i notai esercitano un'attività economica in condizioni di concorrenza e, pertanto, possono essere qualificati come imprese<sup>17</sup>.

30. I Consigli notarili distrettuali, pertanto, in quanto enti rappresentativi di imprese che offrono sul mercato in modo indipendente e stabile i propri servizi professionali, sono associazioni di imprese ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90. Al pari anche ASNODIM, in quanto associazione tra notai, è un'associazione di imprese ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della

---

<sup>14</sup> Cfr. Causa C-136/12 - Consiglio nazionale dei geologi e Autorità garante della concorrenza e del mercato; Causa C-41/90, Hofner and Elser v. Macroton GmbH, [1991] ECR I-1979; Causa C-309/99 Wouters v. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten [2002] ECR I-1577, del 25 febbraio 2011.

<sup>15</sup> Cfr. sent. Consiglio di Stato n. 238 del 22 gennaio 2015, I713-Consiglio Nazionale Geologi.

<sup>16</sup> Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Grande Sezione, del 24 maggio 2011 nella causa C-47/08 Commissione c. Belgio e altri, in particolare, par. 118.

<sup>17</sup> Cfr. sent. Tar Lazio n. 8343 del 30 luglio 2014, I749 - Consiglio Notarile di Milano; sent. Tar Lazio n. 8346 del 30 luglio 2014, I747-Consiglio Notarile di Lucca; sent. Tar Lazio n. 8349 del 30 luglio 2014, I753-Consiglio Notarile di Verona. Cfr. altresì Cass. Civ. Sez. II, Sent. n. 3715 del 14 febbraio 2013.

legge n. 287/90.

31. Tramite le condotte descritte nella parte in fatto, il CND di Roma ha posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza volta alla ripartizione del mercato e alla fissazione dei prezzi nell'ambito dell'erogazione di prestazioni notarili rese nel contesto dei processi di privatizzazione del patrimonio immobiliare degli enti pubblici. Alla realizzazione di tale intesa ha concorso anche ASNODIM.

32. Con la delibera n. 2287/2006 il CND di Roma ha infatti limitato significativamente la libertà dei notai nell'offerta di tali prestazioni, sottraendo una parte non irrilevante delle attività notarili alla libera concorrenza. Secondo quanto riferito dal segnalante, in applicazione di tale delibera, il CND di Roma predispone elenchi di notai che di volta in volta sono chiamati ad assumere gli incarichi per la redazione degli atti notarili relativi alla compravendita degli immobili e all'accensione dei mutui nel contesto delle citate dismissioni. Secondo le informazioni agli atti, tale attività viene effettuata anche mediante ASNODIM, l'associazione appositamente costituita al fine di effettuare ogni attività notarile inerente il programma di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico.

33. Ai sensi della delibera in questione, inoltre, il notaio, nel caso in cui riceve o sottoscrive un mandato per la stipula di atti di compravendita (es. per conto di un proprio cliente per il quale ha operato in passato, ovvero in seguito ad una scelta espressa dal cliente stesso), senza essere stato previamente designato dal CND di Roma, deve informarne lo stesso Consiglio e laddove intenda *“eventualmente dare seguito i mandati ricevuti”* lo può fare unicamente con la *“collaborazione del notaio designato”*. Inoltre, a garanzia del rispetto del piano ripartitorio, il notaio non designato è tenuto, secondo la Delibera, a depositare entro dieci giorni l'originale del mandato o della procura presso il CND di Roma.

34. Nel caso concreto, come visto, le attività di dismissione di ciascun ente sono gestite sulla scorta di quanto disposto nei *“Protocolli d'intesa”*, nell'ambito dei quali sono stabilite anche le tariffe che i notai designati sono chiamati ad applicare per lo svolgimento degli incarichi, sottraendo anche tale variabile economica alla libera contrattazione delle parti. Come emerge dal Protocollo d'intesa stipulato con Roma Capitale ad ottobre 2014, peraltro, le iniziative del Consiglio tese a scongiurare confronti di prezzo tra i notai designati sono state

adottate anche successivamente all'abolizione delle tariffe professionali<sup>18</sup>. In tale Protocollo, infatti, viene prevista l'applicazione delle tariffe notarili *“determinate tenendo presente esigenze di uniformità e condizioni di maggior favore previste dalla normativa in materia”*.

35. Lo stesso Consiglio, poi, nelle dichiarazioni rese con la comunicazione del 18 gennaio 2016, ha espressamente affermato al riguardo che con tale delibera sono stati elaborati dei criteri di assegnazione degli incarichi finalizzati ad ottenere *“una distribuzione imparziale e paritaria degli incarichi tra gli iscritti”*, consentendo di *“prevenire forme di accaparramento degli incarichi”*<sup>19</sup>.

36. Dalla documentazione agli atti emerge, altresì, che il Consiglio di Roma si è in più occasioni attivato, tramite circolari inviate alla totalità degli iscritti, nonché con comunicazioni dirette singoli notai, per garantire il rispetto del piano di ripartizione degli incarichi così delineato, monitorando sistematicamente le attività da questi poste in essere nel settore e, secondo quanto riferito dal segnalante, anche utilizzando i propri poteri disciplinari al fine di censurare possibili deviazioni dal piano suddetto.

37. L'insieme delle iniziative sopra descritte (delibera, protocolli, interventi di monitoraggio, esercizio strumentale del potere disciplinare) potrebbe configurare un'intesa restrittiva della concorrenza, in violazione dell'art. 2, comma 2, della legge n. 287/90, che potrebbe avere per oggetto e per effetto la ripartizione dei servizi notarili e la fissazione dei relativi prezzi nel settore delle dismissioni del patrimonio immobiliare dello Stato. Tale intesa, alla luce della documentazione in atti, sembra avere trovato attuazione.

38. L'intesa in esame potrebbe avere un impatto molto penetrante sull'esercizio della professione notarile, oltre che sulla libertà di scelta degli acquirenti degli immobili. Secondo quanto riferito dal CND di Roma in data 18 gennaio 2016, in applicazione della suddetta delibera n. 2287/2006, sono state, infatti, effettuate procedure di dismissione di immobili di proprietà di numerosi enti pubblici, fra cui Enasarco, Ministero della Difesa, Roma Capitale, Inps, Ater, Inpdap, Regione Lazio, Inail, Inpdai<sup>20</sup>. Da quanto riportato sul sito web di

---

<sup>18</sup> Infatti, l'articolo 9 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, come convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, e recante le *“Disposizioni sulle professioni regolamentate”*, al comma 1, ha abrogato le *“tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico”* e delle *“disposizioni vigenti che per la determinazione del compenso del professionista rinviano alle tariffe di cui al comma 1”* (comma 5).

<sup>19</sup> Cfr. doc. 3.

<sup>20</sup> Cfr. doc. 4.

ASNODIM, emerge che la stessa *“ha coordinato la vendita delle unità immobiliari oggetto di diversi piani di dismissione immobiliare”* facenti capo ad Enti previdenziali pubblici, allo Stato italiano, ad ASL del Lazio e al Comune di Roma.

39. Si osserva, inoltre, che, a differenza di quanto si legge nella delibera n. 2287/2006 e di quanto affermato dal CND di Roma nella propria comunicazione del 18 gennaio 2016, l'art. 3 della legge n. 410/2001 non attribuisce alcun ruolo ai Consigli notarili<sup>21</sup>.

40. Le restrizioni alla concorrenza derivabili da tale intesa non sembrano proporzionate alla tutela di interessi generali. In particolare, nel caso delle operazioni di dismissione del patrimonio degli enti pubblici, l'interesse generale da tutelare, menzionato dal CND di Roma nella propria comunicazione del 18 gennaio 2016, consistente nella necessità *“da un lato, ... che tutte le operazioni vengano attuate correttamente ed entro i termini prestabiliti e, dall'altro, dall'apprestare incentivi per stimolare la risposta positiva degli acquirenti”*, può essere perseguito mediante modalità meno restrittive della concorrenza, che dovrebbero limitarsi a garantire obiettivi di gestione efficiente delle operazioni funzionali alle dismissioni di cui trattasi.

RITENUTO, pertanto, che le iniziative poste in essere dal CND di Roma e da ASNODIM, potrebbero costituire un'intesa restrittiva della concorrenza, in violazione dell'art. 2, comma 2, della legge n. 287/90;

## DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 14, della legge n. 287/90, nei confronti di Consiglio Notarile di Roma, Velletri e Civitavecchia e dell'Associazione Notariato Romano Dismissioni Immobiliari per accertare l'esistenza di violazioni dell'art. 2, comma 2, della legge n. 287/90;

---

<sup>21</sup> In effetti l'unico riferimento ai notai (ma non anche agli organismi che li rappresentano) è contenuto nella seconda parte del comma 19 del citato art. 3, in cui è previsto che: *“Gli onorari notarili relativi alla vendita dei beni immobiliari di cui al presente articolo sono ridotti alla metà. La stessa riduzione si applica agli onorari notarili per la stipulazione di mutui collegati agli atti di vendita medesimi, anche fuori dalle ipotesi disciplinate dal testo unico di cui al decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385. In caso di cessione ai conduttori detti onorari sono ridotti al 25 per cento. I notai, in occasione degli atti di rivendita, provvederanno a curare le formalità di trascrizione, di intavolazione e di voltura catastale relative ai provvedimenti e agli atti previsti dai commi 1 e 2 dell'articolo 1 e dai commi 1 e 1-bis del presente articolo se le stesse non siano state già eseguite”*.

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

c) che il responsabile del procedimento è la dott.ssa Ester Arisi;

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

e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 maggio 2017.

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Roberto Chieppa*

IL PRESIDENTE  
*Giovanni Pitruzzella*