



*Autorità Garante  
della Concorrenza e del Mercato*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 30 maggio 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 Roma, Velletri e Civitavecchia, pervenuta in data 25 novembre 2015, e le successive integrazioni;

VISTA la delibera del 19 aprile 2016, con la quale è stata avviata un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, nei confronti del Consiglio Notarile di Roma, Velletri e Civitavecchia e dell'Associazione Notariato Romano Dismissioni Immobiliari per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90;

VISTA la comunicazione delle risultanze istruttorie inviata al Consiglio Notarile di Roma, Velletri e Civitavecchia, all'Associazione Notariato Romano Dismissioni Immobiliari e al segnalante nelle date 6 e 7 marzo 2017;

VISTA la memoria conclusiva del Consiglio Notarile di Roma, Velletri e Civitavecchia e dell'Associazione Notariato Romano Dismissioni Immobiliari, nonché la memoria conclusiva del segnalante, tutte pervenute in data 6 aprile 2017;

SENTITI in audizione finale, in data 11 aprile 2017, i rappresentanti del Consiglio Notarile di Roma, Velletri e Civitavecchia e dell'Associazione Notariato Romano Dismissioni Immobiliari, nonché il segnalante, che ne avevano fatto richiesta;

VISTA la documentazione in atti;

CONSIDERATO quanto segue:

## **I. LE PARTI**

1. Il segnalante è un notaio operante 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.

Secondo quanto riferito nell'audizione del 22 settembre 2016, i notai del Consiglio sono 500<sup>1</sup>.

Il CND di Roma ha realizzato un fatturato complessivo di circa 711.000 per l'anno 2016.

3. L'Associazione Notariato Romano Dismissioni Immobiliari (di seguito, anche ASNODIM) è stata costituita il 19 aprile 2000 “*ai sensi della vigente normativa sul notariato e dell'art. 5 commi 2 e 3 del DPR 917/1986*” da un gruppo di notai del distretto, come “*strumento necessario a disciplinare il processo di dismissione del patrimonio immobiliare degli Enti pubblici ... [e]... mezzo più idoneo per dare effettiva esecuzione all'attività notarile relativa all'attuazione delle finalità di cui alla legge 488/1999<sup>2</sup>, al fine di offrire agli utenti il miglior servizio possibile e di realizzare, nella massima trasparenza, una razionale ripartizione dei carichi di lavoro tra i Notai del*

---

<sup>1</sup> Cfr. doc. 122, verbale dell'audizione del 22 settembre 2016.

<sup>2</sup> Legge finanziaria 2000 in cui era prevista, all'art. 2, la “*Dismissione di beni e diritti immobiliari di enti previdenziali*”.

*Distretto*”<sup>3</sup>. La costituzione di ASNODIM, alla quale possono aderire i notai iscritti al ruolo nei distretti notarili di Roma, Velletri e Civitavecchia, è stata “*propugnata*”<sup>4</sup> dallo stesso Consiglio di Roma, in attuazione della delibera del 22 marzo 2000<sup>5</sup>.

In particolare, l’art. 2 dello Statuto dispone che ASNODIM ha ad oggetto “*lo svolgimento in forma associata tra i Notai dei Distretti Riuniti di Roma, Velletri e Civitavecchia di ogni attività inerente il programma di dismissione degli Enti Pubblici ...*”. Nell’ambito di detta attività “*e sotto l’osservanza delle direttive emanate dal Consiglio Nazionale del Notariato*”, ASNODIM potrà compiere “*... tutte quelle operazioni ritenute utili o necessarie per il miglior svolgimento dell’attività di cui sopra e, in particolare, ... provvederà agli accertamenti ipocatastali relativi agli immobili da dismettere, ponendo gli stessi a disposizione di tutti gli associati ...*”<sup>6</sup>.

L’art. 2 dello Statuto prevede che gli iscritti “*si obbligano a svolgere in forma associata tutta la propria attività professionale*” relativa alle dismissioni del patrimonio pubblico, restando escluse “*tutte le attività estranee dalle dismissioni...*”. Inoltre, i singoli iscritti “*si obbligano a svolgere in forma associata tutte le attività relative agli incarichi che nella loro autonoma attività professionale dovessero ricevere da persone fisiche, associazioni, cooperative e/o altre aggregazioni ... relativi ai finanziamenti e alle dismissioni relative al patrimonio immobiliare degli Enti ... [mentre] ... tutti gli introiti derivanti dall’attività professionale degli associati relativa alle materie di cui sopra, si intenderanno comunque conseguiti dall’Associazione stessa*” (enfasi aggiunta).

Con riguardo alla ripartizione di costi e ricavi, l’art. 3 dello Statuto dispone che i singoli iscritti “*parteciperanno in parti uguali ai costi e ai ricavi dell’Associazione, salvo un’indennità forfettaria da riconoscersi ai singoli associati, per ogni atto da loro stipulato, di uguale importo per ogni tipologia di atto, da determinarsi preventivamente dal Consiglio Direttivo...*”. Inoltre, ogni tre mesi “*si procederà alla verifica della effettività del criterio di ripartizione tra tutti gli associati degli incarichi al fine di consentire, nel corso*

---

<sup>3</sup> Cfr. doc. 104 e all. 4 del doc. 111, Atto costitutivo e Statuto.

<sup>4</sup> Cfr. doc. 104 e all. 4 del doc. 111, citati. Come dichiarato dal CND di Roma si tratta di “*un’associazione di diritto privato non riconosciuta come persona giuridica e il cui ordinamento interno è conseguentemente regolato dagli accordi degli associati*”, cfr. all. 9 del doc. 111.

<sup>5</sup> Cfr. doc. n. 340 del doc. 82bis, verbale n. 2096bis dell’adunanza straordinaria n. del CDA di Roma del 22 marzo 2000.

<sup>6</sup> Ai sensi dell’art. 5 dello Statuto, l’associazione è amministrata da un Consiglio Direttivo composto da un minimo di 5 ad un massimo di 11 membri eletti dall’assemblea degli associati. La maggioranza dei Consiglieri è eletta tra quelli indicati dal CND di Roma mentre la minoranza è eletta liberamente. Il Consiglio Direttivo è investito dei più ampi poteri per la gestione ordinaria e straordinaria di ASNODIM.

*dell'anno, una equa ripartizione numerica degli incarichi stessi”* (enfasi aggiunta). L'art. 4 dispone in merito alle quote associative che devono essere versate dagli associati.

Infine, l'art. 10 dello Statuto elenca, fra i motivi di esclusione da ASNODIM, la violazione dell'“*obbligo, che contestualmente alla firma del presente accordo ciascun associato espressamente assume, di non svolgere le attività di cui al punto uno delle premesse in proprio o comunque in concorrenza con l'associazione, ad esempio tramite Notaio a lui associato”* (enfasi aggiunta).

Secondo quanto riferito nell'audizione del 22 settembre 2016, i notai iscritti ad ASNODIM sono 198<sup>7</sup>.

ASNODIM ha realizzato un fatturato complessivo di circa 1.454.000 euro per l'anno 2016.

## **II. LA SEGNALAZIONE**

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, approvata dal CND di Roma, con cui il Consiglio ha deciso l'assegnazione *ex officio*, ai notai del distretto, degli atti notarili relativi alla vendita del patrimonio immobiliare di enti pubblici e previdenziali nell'ambito dei procedimenti di privatizzazione in atto<sup>8</sup>.

5. Secondo quanto segnalato, in particolare, il notaio segnalante aveva ottenuto direttamente dai locatari, in qualità di acquirenti, una serie di mandati per la stipula degli atti di compravendita e di mutuo per immobili in dismissione di proprietà di ENPAM, ma veniva informato che l'acquisizione di incarichi direttamente dagli acquirenti era in contrasto con la citata Delibera n. 2287/2006<sup>9</sup>. Il segnalante, ritenendo illegittima tale delibera, in data 30 giugno 2015 ne chiedeva la revoca in autotutela al CND di Roma, richiamando in proposito la sentenza n. 389/2003 del TAR dell'Umbria, con cui era stata annullata una delibera del CND di Perugia di analogo contenuto<sup>10</sup>. Successivamente, il segnalante impugnava al TAR del Lazio la suddetta Delibera n. 2287/2006<sup>11</sup>.

6. Sempre secondo quanto segnalato, il CND di Roma, in applicazione della

---

<sup>7</sup> Cfr. doc. 122, verbale dell'audizione del 22 settembre 2016.

<sup>8</sup> Cfr. doc. 1.

<sup>9</sup> Cfr. docc. 1 e doc. 128 verbale audizione del 17 novembre 2016

<sup>10</sup> Decisione confermata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 5014/2004.

<sup>11</sup> L'udienza di merito si è tenuta 25 gennaio 2017.

Delibera n. 2287/2006, ha stipulato nel 2011 e nel 2014 dei Protocolli d'intesa con la Fondazione ENASARCO e con ROMA CAPITALE, procedendo alla distribuzione di incarichi di redazione degli atti di rogito e di mutuo fra i notai del distretto, ai quali erano allegati i Tariffari per i servizi di redazione dei rogiti e dei mutui. Inoltre, al fine di verificare il rispetto della delibera, il CND di Roma avrebbe effettuato dei monitoraggi annuali tra i notai del distretto e minacciato sanzioni disciplinari.

7. Il segnalante lamenta, altresì, che il CND di Roma ha avviato un procedimento disciplinare nei suoi confronti, *“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 della Fondazione ENPAM.

### **III. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA**

8. In data 19 aprile 2016, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio, nei confronti del CND di Roma e di ASNODIM, volto ad accertare se l'insieme delle condotte segnalate (delibera, protocolli, interventi di monitoraggio, esercizio strumentale del potere disciplinare) costituiscono un'intesa in violazione dell'art. 2 della legge n. 287/90. In pari data, l'Autorità ha deliberato accertamenti ispettivi che si sono svolti il 28 aprile 2016 presso le sedi del CND di Roma e di ASNODIM.

9. Il 22 settembre 2016 si è tenuta l'audizione del CND di Roma e di ASNODIM<sup>12</sup>, mentre in data 17 novembre 2016 si è tenuta l'audizione del notaio segnalante<sup>13</sup>.

10. L'accesso agli atti è stato effettuato dal CND di Roma e da ASNODIM nelle date: 8 luglio 2016, 16 marzo 2107 e 10 aprile 2017<sup>14</sup>; il segnalante ha effettuato l'accesso agli atti nelle date: 4 novembre 2016, 17 marzo 2017 e 7

---

<sup>12</sup> Cfr. doc. 122.

<sup>13</sup> Cfr. doc. 128.

<sup>14</sup> Cfr. docc. 117, 173, 184.

aprile 2017<sup>15</sup>.

11. Nelle date 12 e 13 dicembre 2016 sono state inviate richieste di informazioni al CND di Roma, ad ASNODIM, al Consiglio Nazionale del Notariato (di seguito anche CNN), all'ATER, all'INPS, all'INPDAP, alla Fondazione ENPAIA, alla Fondazione ENASARCO, alla Fondazione ENPAM, a ROMA CAPITALE<sup>16</sup> che hanno risposto nel mese di dicembre 2016 e nei mesi di gennaio e febbraio 2017<sup>17</sup>.

12. La comunicazione delle risultanze istruttorie (di seguito anche CRI) è stata inviata il 6 marzo 2017 al CND di Roma e ad ASNODIM<sup>18</sup> e al segnalante<sup>19</sup> il 7 marzo 2017.

13. Il CND di Roma e ASNODIM, nonché il segnalante sono stati sentiti in audizione, innanzi al Collegio dell'Autorità, in data 11 aprile 2017<sup>20</sup>, successivamente al deposito delle loro deduzioni e memorie finali avvenuto il 6 aprile 2017<sup>21</sup>.

#### **IV. LA REGOLAMENTAZIONE E L'AUTOREGOLAMENTAZIONE DEL SETTORE NOTARILE**

##### ***1. L'ORGANIZZAZIONE DELLA PROFESSIONE NOTARILE E I POTERI DI VIGILANZA E DI INIZIATIVA DISCIPLINARE DEI CONSIGLI DISTRETTUALI***

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 l.n. 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.

Con riguardo agli obblighi del notaio nei confronti degli utenti, l'art. 27 della l.n. dispone che *“il notaio è obbligato a prestare il suo ministero ogni volta che ne è richiesto. Egli non può esercitarlo fuori del territorio della Corte*

---

<sup>15</sup> Cfr. docc. 125, 175, 182.

<sup>16</sup> Cfr. docc. 129-136.

<sup>17</sup> Cfr. docc. 140, 141, 142, 142, 144, 145, 147, 150, 151, 152, 153.

<sup>18</sup> Cfr. docc. 167 e 168.

<sup>19</sup> Cfr. doc. 169.

<sup>20</sup> Cfr. doc. 187.

<sup>21</sup> Cfr. docc. 178 e 179.

*d'Appello nel cui distretto è ubicata la sua sede*"<sup>22</sup>.

15. Quanto agli organi rappresentativi, ai sensi dell'art. 83 della l.n. i notai residenti in ciascun distretto notarile compongono un Collegio notarile, 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 distrettuale, eletto dai notai in esso residenti e con funzioni di vigilanza e di indirizzo del Collegio stesso. Il Consiglio, tra gli altri compiti, vigila sulla condotta dei notai e dei praticanti, anche dei praticanti del distretto e predispone il conto preventivo da sottoporre all'approvazione del Collegio (articoli 93, 93-bis e 93-ter della l.n.).

16. L'art. 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 notari iscritti presso il medesimo, ed alla esatta osservanza dei loro doveri [...]"*, mentre l'art. 93-bis, introdotto dall'art. 10, comma 1, del Decreto Legislativo. 1° agosto 2006, n. 249<sup>23</sup>, specifica il contenuto di tale 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) [...]"*.

17. Con riferimento alla materia disciplinare, l'art. 93-ter della l.n. stabilisce il potere di iniziativa disciplinare da parte del CND, 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 notaio. A seguito

---

<sup>22</sup> Comma così sostituito dal comma 5 dell'art. 12, D.L. 24 gennaio 2012, n. 1.

<sup>23</sup> Con decorrenza dal 1° giugno 2007.

dell'entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 249/2006, il Consiglio distrettuale può deferire i notai per supposti illeciti disciplinari presso la competente COREDI<sup>24</sup>.

18. In merito alle tariffe professionali, 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). Devono di conseguenza ritenersi abrogate tutte le previsioni della legge notarile che fanno riferimento alle tariffe, nonché le normative di attuazione e le norme deontologiche contrastanti con le suddette disposizioni normative.

Il comma 4 dell'articolo 9 prevede che *“la misura del compenso è previamente resa nota al cliente con un preventivo di massima, deve essere adeguata all'importanza dell'opera e va pattuita indicando per le singole prestazioni tutte le voci di costo, comprensive di spese, oneri e contributi”*.

## **2. NORMATIVA RIGUARDANTE LA DISMISSIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO**

19. Al fine di inquadrare l'intesa oggetto del presente procedimento, giova ripercorrere brevemente la normativa in tema di dismissioni del patrimonio immobiliare degli enti previdenziali e pubblici vigente nel decennio in cui è stata approvata la Delibera n. 2287/2006 e tuttora in vigore. In particolare, il D.L. 351/2001, convertito nella legge 23 novembre 2001 n. 410, oltre che il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 18 dicembre 2001 *“Operazione di cartolarizzazione degli immobili degli enti previdenziali, nonché emissione dei titoli da parte della Società veicolo”*<sup>25</sup>, con il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 21 novembre 2002 *“Trasferimento alla società di cartolarizzazione dei beni immobili appartenenti agli enti previdenziali italiani e allo Stato italiano”*<sup>26</sup> e con il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 21 novembre 2002 *“Modalità e procedure di vendita dei beni immobili trasferiti alla società di*

---

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> GU n. 29 del 4 febbraio 2002.

<sup>26</sup> GU n. 279 del 28 novembre 2002.

*cartolarizzazione*<sup>27</sup> hanno modificato la disciplina delle dismissioni del patrimonio degli enti pubblici e previdenziali precedentemente vigente<sup>28</sup>, definendo una procedura articolata nei seguenti passaggi:

- attribuzione all’Agenzia del Demanio del compito di identificare<sup>29</sup>, mediante propri decreti dirigenziali, i beni immobili da dismettere di proprietà dello Stato, di enti pubblici non territoriali, dei beni immobili non strumentali in precedenza attribuiti a società a totale partecipazione pubblica riconosciuti di proprietà dello Stato, ecc.
- classificazione dei suddetti immobili in unità immobiliari residenziali, unità immobiliari di pregio e unità immobiliari ad uso diverso da quello residenziale<sup>30</sup>;
- ricorso alla tecnica della cartolarizzazione attraverso il trasferimento degli immobili a società veicolo<sup>31</sup>;
- costituzione nel tempo, da parte del Ministero dell’economia, di più società veicolo a responsabilità limitata - SCIP1Srl<sup>32</sup>, SCIP2 S.r.l.<sup>33</sup> e SCIP3 S.r.l.<sup>34</sup> (di

---

<sup>27</sup> GU n. 281 del 30 dicembre 2002. In particolare, l’Allegato 1 del Decreto stabilisce le tempistiche da rispettare in relazione alla vendita di immobili ad uso abitativo, all’esercizio del diritto di opzione, all’esercizio del diritto di prelazione, ecc..

<sup>28</sup> Negli anni Novanta le dismissioni sono state disciplinate dapprima con la legge 24 dicembre 1993 n. 560 che ha introdotto la nozione di “*alloggi di edilizia residenziale pubblica*”, prevedendo misure per la promozione dell’alienazione di tale tipologia di alloggi e individuando le condizioni di alienazione (soggetti titolati all’acquisto degli alloggi, modalità di determinazione dei prezzi di vendita, ecc.). La successiva legge 8 agosto 1995 n. 335, all’art. 3, comma 27, ha delegato il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi volti a regolamentare le dismissioni del patrimonio immobiliare degli enti previdenziali pubblici e gli investimenti in campo immobiliare sulla base di una serie di principi e di criteri esplicitamente definiti nella legge stessa. In attuazione di tale delega, il D.Lgs. 16 febbraio 1996 n. 104 ha definito i criteri e i parametri a cui gli enti previdenziali pubblici si dovevano attenere nella gestione e nella successiva cessione del proprio patrimonio immobiliare, prevedendo l’affidamento della gestione degli immobili a società specializzate oltre che la possibilità di conferimento di parte di tale patrimonio a fondi comuni di investimento immobiliare e a società immobiliari. I progetti di conferimento del patrimonio elaborati dagli enti dovevano comunque ottenere il parere preventivo di un Osservatorio costituito presso il Ministero del lavoro, ai sensi dell’art. 10 dello stesso D.Lgs.; il parere aveva ad oggetto i valori di conferimento rispetto ai prezzi di mercato degli immobili conferiti, le caratteristiche di solidità finanziaria dei soggetti a cui il patrimonio era conferito, le prospettive di redditività, la congruità dei fondi comuni prescelti rispetto alle finalità perseguite dagli enti. La legge 23 dicembre 1996 n. 662 costituisce la normativa quadro del primo progetto organico di dismissione e valorizzazione del patrimonio immobiliare statale, che si è realizzato nella seconda metà degli anni Novanta, prevedendo delle specifiche procedure di dismissione che sono poi state riconfermate dalla legge 23 dicembre 1999 n. 488, con la quale è stata introdotta la possibilità di alienazione attraverso la vendita frazionata o in blocco, anche a cooperative di cui erano soci gli inquilini. Solo con la legge n. 410/2001 è stata avviata una nuova fase di dismissioni che si è realizzata negli anni Duemila e ha previsto nuove procedure più articolate rispetto a quelle adottate nel precedente decennio.

<sup>29</sup> Art. 1 della legge n. 410/2001 recante “*Ricognizione del patrimonio immobiliare pubblico*”.

<sup>30</sup> La ricognizione è estesa anche ai beni di regioni, province, comuni e altri enti locali che ne facciano richiesta e ai beni utilizzati per uso pubblico, ininterrottamente da oltre venti anni, con il consenso del proprietario.

<sup>31</sup> Art. 2 della legge n. 410/2001 recante “*Privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*”.

<sup>32</sup> L’operazione SCIP 1 è iniziata a dicembre 2001 con la cessione di 27.250 unità ad uso residenziale e di 262 immobili ad uso commerciale da parte di sette enti previdenziali pubblici (Enpals, Inail, Inpdai, Inpdap, Inps, Ipost e Ipsema) alla società veicolo costituita *ad hoc*.

<sup>33</sup> L’operazione SCIP2 è iniziata a dicembre 2002 con la cessione di 53.241 unità ad uso residenziale e di 9.639 unità immobiliari ad uso commerciale da parte dei medesimi enti previdenziali pubblici e dello Stato alla società veicolo.

seguito SCIP) - aventi ad oggetto esclusivo la realizzazione delle operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio pubblico;

- trasferimento a titolo oneroso degli immobili da dismettere alle società veicolo mediante decreti ministeriali nei quali erano indicati, tra l'altro, il prezzo iniziale degli immobili e le caratteristiche delle cartolarizzazioni<sup>35</sup>.

20. Le SCIP, alle quali erano stati inizialmente conferiti gli immobili da cartolarizzare, sono state operanti fino al 2009. Successivamente, l'art. 43bis della legge n. 14 del 27 febbraio 2009 ha posto in liquidazione le suddette società, disciplinando contestualmente le condizioni di retrocessione degli immobili rimasti invenduti agli enti originariamente proprietari, nonché le modalità di vendita nei confronti degli inquilini<sup>36</sup>. Gli enti proprietari stanno proseguendo l'attività di dismissione degli immobili secondo le procedure individuate dall'art. 3 della l. 410/2001 e dai citati decreti ministeriali.

21. Con riguardo alle procedure di dismissione, l'art. 3 della legge n. 410/2001 e i citati decreti ministeriali stabiliscono un'articolata sequenza procedimentale, finalizzata a garantire, sia la rapidità e il buon esito delle operazioni di dismissione, sia i diritti degli inquilini/acquirenti. In particolare, nel caso di vendita di unità immobiliari ad uso residenziale è previsto un diritto di opzione per l'acquisto in favore dei conduttori, con possibilità, in caso di reddito familiare inferiore a determinati limiti, di accendere un mutuo a tasso agevolato finalizzato all'acquisto stesso.

L'art. 3 della legge n. 410/2001 dispone che il prezzo di vendita delle unità immobiliari sia determinato sulla base delle valutazioni di mercato, prendendo a riferimento i prezzi effettivi di compravendite di unità immobiliari aventi caratteristiche analoghe.

Tali unità immobiliari sono offerte in opzione ai conduttori al prezzo di mercato diminuito del 30 per cento e i conduttori possono, altresì, godere di un'ulteriore riduzione del prezzo se acquistano, a mezzo di mandato collettivo, un numero di unità immobiliari che rappresenta almeno l'80 per cento delle unità complessive dell'immobile, al netto di quelle libere. Uno sconto di minore entità è riconosciuto ai conduttori che acquistano, a mezzo di mandato

---

<sup>34</sup> L'operazione SCIP 3 è stata costituita ai sensi della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria per il 2005) e ha iniziato ad operare con la cessione degli immobili del Ministero della Difesa.

<sup>35</sup> Le fasi e le modalità di trasferimento degli immobili sono previste nei Decreti ministeriali del 18 dicembre 2001 e del 28 e 30 novembre 2002.

<sup>36</sup> Il d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 27 febbraio 2009, n. 14 ("decreto mille proroghe") ha infatti disposto all'art. 43-bis una norma specifica sulla liquidazione della SCIP e sul trasferimento dei beni già assegnati alla SCIP ai singoli enti che ne erano proprietari prima dell'instaurazione del procedimento di dismissione generalizzata.

collettivo, un numero di unità immobiliari che rappresenta almeno il 50 per cento, ma meno dell'80 per cento, delle unità complessive dell'immobile, al netto di quelle libere.

22. La citata norma prevede, inoltre, che le unità immobiliari libere e quelle per le quali i conduttori non hanno esercitato il diritto di opzione per l'acquisto siano poste in vendita al miglior offerente, individuato con procedura competitiva, come disciplinata dai decreti che trasferiscono i beni immobili alle società veicolo. Nel caso di aggiudicazione dell'unità immobiliare ad un prezzo inferiore a quello di esercizio dell'opzione, ai conduttori è riconosciuto il diritto di prelazione per l'acquisto al prezzo determinato in sede di asta<sup>37</sup>.

23. La normativa in questione e la normativa in vigore negli anni '90 non individuano alcun particolare ruolo o procedura che deve essere adottata dai Consigli Notarili Distrettuali nell'ambito delle dismissioni. In particolare, l'art. 3, comma 19, della legge n. 410/2001 si limita a disporre 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 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”* (enfasi aggiunta).

24. Nel Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 18 dicembre 2001 *“Operazione di cartolarizzazione degli immobili degli enti previdenziali, nonché emissione dei titoli da parte della Società veicolo”* è previsto all'art. 15 che *“Per le finalità di cui al comma 19 dell'art. 3 del decreto-legge n. 351, l'Agenzia per il territorio fornisce in via telematica al Consiglio nazionale del notariato, secondo le modalità da definire con apposita convenzione, e per esso ai consigli notarili distrettuali, le informazioni relative agli immobili trasferiti alla società di cartolarizzazione, presenti nei sistemi informativi del catasto e della conservatoria. La società di cartolarizzazione stipula con*

---

<sup>37</sup> Una disciplina particolare è dettata per gli immobili di pregio, per i quali: non è concesso ai conduttori, che esercitano il diritto di opzione, lo sconto del 30 per cento sul prezzo, né gli ulteriori abbattimenti riconosciuti per l'acquisto a mezzo di mandato collettivo; non è prevista la nullità degli atti di alienazione posti in essere prima che siano trascorsi cinque anni dalla data dell'acquisto, quando questo è stato effettuato in seguito all'esercizio del diritto di opzione o di prelazione. Anche la disciplina per la vendita delle unità immobiliari ad uso diverso da quello residenziale è contenuta nell'articolo 3 della l. 410/2001 il quale riconosce il diritto di opzione per l'acquisto in forma individuale al prezzo di mercato, ma non la riduzione del 30 per cento.

l’Agenzia per il territorio una convenzione per l’espletamento delle formalità di regolarizzazione relative ai beni immobili alla stessa trasferiti in forza del primo decreto del Ministro dell’economia, alla quale ciascun ente previdenziale ha facoltà di aderire per i beni immobili da esso rispettivamente gestiti.” (enfasi aggiunta).

25. Anche nel Decreto 21 novembre 2002 del Ministero dell’Economia e delle Finanze “*Trasferimento alla società di cartolarizzazione dei beni immobili appartenenti agli enti previdenziali italiani e allo Stato italiano*”, viene precisato, al comma 1 dell’art. 10, che “*per le finalità di cui al comma 19 dell’art. 3 del Decreto Legge n. 351 [legge 410/2001], l’Agenzia del territorio, ai sensi del protocollo d’intesa da stipularsi con il Consiglio Nazionale del Notariato, fornisce in via telematica a quest’ultimo, e per lo stesso ai consigli notarili distrettuali, le informazioni presenti nei sistemi informativi del catasto e delle conservatorie relative agli immobili trasferiti alla SCIP ...*” (enfasi aggiunta), mentre al comma 2 è indicato che “*La S.C.I.P. Società Cartolarizzazione Immobili Pubblici S.r.l. stipula con l’Agenzia del Territorio una convenzione, cui aderiscono l’Agenzia del Demanio e gli enti previdenziali individuati quali originari proprietari dei beni immobili ai sensi dei Decreti dell’Agenzia del Demanio, ai sensi della quale (i) all’Agenzia del Territorio è affidato l’incarico di effettuare, in relazione agli immobili trasferiti ai sensi del presente decreto, la determinazione del prezzo di cui all’articolo 3, comma 9, del Decreto Legge n. 351, e (ii) l’Agenzia del Territorio si impegna a fornire servizi, ai soggetti aderenti che ne facciano richiesta, in relazione alle formalità di regolarizzazione concernenti gli immobili trasferiti ai sensi del presente decreto, ai prezzi e con le modalità ivi indicate*”.

26. Le Convenzioni stipulate ai sensi dei due suddetti Decreti Ministeriali indicano, in un Allegato, che “*Il Consiglio Nazionale del Notariato per il tramite dei Consigli Notarili Distrettuali ... trasmette ... la lista dei nominativi dei notai designati per le stipule di ciascuna vendita prevista per gli immobili ...*”<sup>38</sup>.

27. Infine, al punto 4 dell’Allegato 1 del Decreto 21 novembre 2002 del Ministero dell’Economia e delle Finanze “*Modalità e procedure di vendita dei beni immobili trasferiti alla società di cartolarizzazione*” viene menzionata la figura del notaio nei seguenti termini: “*Le aste aventi ad oggetto immobili abitativi sono gestite dai notai. Le aste aventi ad oggetto immobili non abitativi*”

---

<sup>38</sup> Cfr. Convenzione fra Agenzia del Territorio e CNN del 28 febbraio 2002 (doc. 140), Convenzione fra Agenzia del Territorio e CNN del 9 maggio 2003 (doc. 142), Convenzione tra Agenzia del Territorio SCIP del 13 marzo 2002 (Alle. 7 al doc. 179). Nell’Allegato alle prime due Convenzioni sono riportate le fasi e le tempistiche dei procedimenti di dismissione.

*sono gestite da soggetti individuati ai successivi punti ...” (enfasi aggiunta).*

### **3. DISPOSIZIONI DEL CODICE DEONTOLOGICO RILEVANTI AI FINI DEL CASO DI SPECIE**

28. Il codice deontologico attualmente in vigore dispone, all’art. 34, che *“Nell’ipotesi di rilevanti fenomeni di vasta contrattazione, riguardanti il patrimonio di enti pubblici o degli enti ad essi assimilati (c.d. privatizzazioni o dismissioni), i Consigli Notarili Distrettuali - in considerazione del superiore interesse pubblico che li caratterizza e in accordo con detti enti - possono organizzare l’assunzione e la distribuzione degli incarichi fra i notai del Distretto che si dichiarino disponibili, facendo salva la facoltà del singolo acquirente di designare tempestivamente un notaio diverso”* (enfasi aggiunta).

29. Inoltre, l’art. 35 del codice deontologico prevede che: *“Quando la realizzazione del programma di dismissione, a tutela di straordinari interessi pubblici, comporti tempistiche e procedure rigorose e uniformi, che vengano regolate da convenzioni e protocolli tra il Consiglio Nazionale e gli enti coinvolti, la designazione dei notai è riservata ai Consigli Notarili Distrettuali secondo criteri che essi abbiano elaborato preventivamente”* (enfasi aggiunta)<sup>39</sup>.

30. L’attuale versione del Codice deontologico è il risultato di modifiche apportate nel tempo dal CNN, dapprima con delibera n. 1/1528 del 10 maggio 2002 e successivamente con delibere n. 1/1625 e n. 4/1628 del 2004.

## **V. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE**

### **1. IL DIBATTITO ALL’INTERNO DEL CND DI ROMA NEL PERIODO 2000-2006**

31. Dalle informazioni acquisite in sede ispettiva e nell’audizione del 22 settembre 2016 si evince che già nei primi mesi del 2000 vi fosse ampio dibattito, all’interno del CND di Roma, sulle procedure di dismissione del patrimonio immobiliare degli enti pubblici, essendo state le vendite di immobili nell’ambito delle dismissioni in grande crescita.

Il 19 aprile 2000 viene costituita ASNODIM, la cui finalità, come si evince dal Verbale di Adunanza del CND di Roma n. 2117 del 6 dicembre 2000 e dallo

---

<sup>39</sup> Alla data di approvazione della Delibera n. 2287/2006, gli articoli 34 e 35 del Codice deontologico erano riuniti in un unico articolo, vale a dire l’art. 35.

Statuto, è di porsi come strumento di coordinamento dell'attività notarile nell'ambito delle dismissioni. Inoltre, nel citato verbale viene, tra l'altro, deciso che il CND di Roma si attiverà "per procedere disciplinarmente nei confronti di quei colleghi che, per numero di incarichi ricevuti, modalità di assunzione e di svolgimento degli stessi, violino i principi di deontologia che devono essere alla base di tale particolare attività e si pongano in contrasto con le particolari finalità sociali a cui è rivolta, in questa occasione, la nostra attività" (enfasi aggiunta)<sup>40</sup>. Il CND di Roma costituisce, nel 2002, un'apposita Commissione Dismissioni con il compito, tra l'altro, di formulare dei "criteri di distribuzione degli atti" nell'ambito delle dismissioni, criteri che dovranno poi essere approvati dal Consiglio stesso<sup>41</sup>, e delega ASNODIM alla "designazione dei notai a cui affidare le stipule in base ai criteri dettati dal Consiglio stesso a seconda delle esigenze"<sup>42</sup>.

32. Già in tale periodo emerge chiaramente che le esigenze espresse dagli organi del notariato di gestire la distribuzione degli incarichi fra i notai del distretto, evitando forme di "accaparramento della clientela", sono prevalenti rispetto alle esigenze degli acquirenti di scegliere i notai di fiducia. In molti verbali si dà atto, infatti, della ricezione di comunicazioni con cui gli inquilini di unità immobiliari oggetto di dismissioni esprimono la volontà di scegliere un notaio di propria fiducia, anziché accettare il notaio incaricato dal CND di Roma<sup>43</sup>. Tale comportamento "dell'inquilinato" risulta essere stato discusso e stigmatizzato all'interno del Consiglio, così come il comportamento degli enti previdenziali che "rifiutano i colleghi designati dal Consiglio" e come il comportamento di "alcuni colleghi [che] hanno motu proprio ricevuto vari mandati e pretendono, di conseguenza, di stipulare loro i relativi atti, nel presupposto di un incarico diretto"<sup>44</sup>. A fronte di ciò, il CND di Roma ha

---

<sup>41</sup> Cfr. doc. n. 392 del dco. 82bis, verbale d'adunanza n. 2161 del 27 maggio 2002; doc. n. 440 del doc. 82bis, verbale d'adunanza n. 2233 del 13 settembre 2004; doc. n. 446 del doc. 82bis, verbale d'Adunanza n. 2240 del 22 novembre 2004.

<sup>42</sup> Cfr. doc. n. 396 del doc. 82bis, verbale d'adunanza n. 2165 del 24 luglio 2002.

<sup>43</sup> Cfr. doc. n. 453 del doc. 82bis, verbale d'adunanza n. 2248 del 14 marzo 2005. In questo verbale si dà atto della comunicazione dell'Inpdap relativa al fatto che gli inquilini di alcuni immobili siti in Roma "hanno fatto richiesta di essere assistiti dai notai [omissis] nei relativi atti di compravendita e mutuo in luogo del notaio [omissis] incaricato dal Consiglio ...".

<sup>44</sup> Cfr. doc. n. 419 del doc. 82bis, verbale d'adunanza n. 2202stra del 22 ottobre 2003, in cui si dà atto che "... si è creata una situazione di vischiosità in quanto per gli atti degli immobili gestiti dall'INPDAP non c'è più collaborazione, alcune società come Gestim e Co.sv.edil rifiutano i colleghi designati dal Consiglio e alcuni colleghi hanno motu proprio ricevuto vari mandati e pretendono, di conseguenza, di stipulare loro i relativi atti, nel presupposto di un incarico diretto. Si apre un vasto dibattito ove prendono la parola tutti i consiglieri presenti prospettando varie soluzioni e varie interpretazioni dell'ultima versione del codice deontologico, auspicando una indagine per far emergere dichiarazioni infedeli, denunciando che sono proprio gli enti che non rispettano i tempi della Convenzione non comprendendo gli interessi che sottintendono tali comportamenti, prospettando la necessità di una denuncia di tale stato di fatto, che pregiudica gli scopi del

inizialmente invitato i notai che hanno accettato incarichi direttamente dagli enti “*all’osservanza delle direttive impartite dagli organi istituzionale del notariato*”<sup>45</sup>. Successivamente, “*sull’argomento delle designazioni dei notai da parte dell’inquilinato in deroga alle direttive Consiliari*” risulta essere stata discussa dal CND di Roma “*la possibilità di apertura di procedimenti disciplinari a carico dei Colleghi che disapplicano gli indirizzi Consiliari*” (enfasi aggiunta)<sup>46</sup>.

33. La possibilità di adottare provvedimenti disciplinari nei confronti dei notai che accettano incarichi direttamente dagli inquilini/acquirenti, disattendendo le indicazioni del CND di Roma, risulta essere stata discussa dallo stesso Consiglio anche in un’adunanza di aprile 2006. Come risulta dal relativo verbale “*Viene ascoltata la Collega [omissis], la quale illustra al Consiglio le vicende relative alle stipule di Via Mazzoccolo n.8 che, inizialmente suddivise tra più Colleghi, all’ultimo momento, sono state attribuite dall’INPDAP ai notai indicati dagli inquilini senza tener conto delle designazioni ufficiali del Consiglio per il tramite dell’Asnodim. La Collega consegna al Consiglio, per l’acquisizione agli atti, il mandato in data ... del notaio [omissis]. Dopo che la Collega si è allontanata si apre un ampio dibattito nel quale viene posta in evidenza l’esigenza di prendere provvedimenti disciplinari nei confronti dei Colleghi che, in spregio alle designazioni ufficiali e sfruttando indicazioni dell’inquilinato, sottraggono lavoro ai Colleghi designati. In tal senso il Consiglio decide di convocare per la prossima riunione i Colleghi [omissis] e di porre in evidenza all’ordine del giorno della stessa seduta la delibera sulle dimissioni per cui si dà incarico ai Colleghi [omissis] di riesaminare il testo proposto, alla luce di alcune obiezioni sollevate nella discussione*” (enfasi aggiunta)<sup>47</sup>.

34. Dall’analisi dei verbali risulta, altresì, che nelle adunanze del CND di Roma viene spesso ribadito “*il principio che il Consiglio Notarile è l’unico soggetto competente a conferire gli incarichi per la stipula degli atti relativi alle dimissioni*” e che “*la redazione del mandato non attribuisce al notaio che*

---

governo, evidenziando lo stato di incertezza per i consigli distrettuali a seguito della sentenza del Tar Umbro”. Cfr. altresì docc. 82bis\_19 e 82bis\_21.

<sup>45</sup> Cfr. doc. n. 420 del doc. 82bis. Si tratta del verbale d’adunanza n. 2203stra del 31 ottobre 2003; doc. n. 468 del doc. 82bis, verbale d’adunanza n. 2267 del 28 novembre 2005 in cui è riportato che “*Il Consiglio, vista la nota dell’Inpdap ... con la quale si comunica: il conferimento, per espressa richiesta degli inquilini, ai notai [omissis] dell’incarico relativo agli immobili in Roma ... in luogo del notaio [omissis] incaricata dal Consiglio; il conferimento, per espressa richiesta degli inquilini, al notaio [omissis] dell’incarico relativo agli immobili in Guidonia ... in luogo del notaio [omissis] incaricato dal Consiglio; delibera di trasmettere ai Colleghi lettera con la quale invitarli al rispetto delle decisioni del Consiglio in tema di assegnazione degli incarichi*”.

<sup>46</sup> Cfr. doc. 473 del doc. 82bis, verbale d’adunanza n. 2269stra del 21 dicembre 2005.

<sup>47</sup> Cfr. doc. n. 486 del doc. 82bis.

l'ha ricevuto o autenticato il diritto alla stipula dei relativi atti di vendita e mutui" (enfasi aggiunta)<sup>48</sup>.

## 2. LA DELIBERA N. 2287/2006

35. Uno dei punti più frequentemente trattati nelle adunanze del CND di Roma, come si evince dai verbali agli atti, risulta essere stato l'“*Esame della delibera in tema di distribuzione del lavoro nella dismissione pubblica*”, delibera approvata nella riunione del 29 maggio 2006.

36. Molto sinteticamente, fra i considerati della Delibera n. 2287/2006 vi sono richiami:

-agli “*artt. 1, 2 e 3 della legge n. 410 del 2001 che dettano specifiche disposizioni legislative per l'attuazione e la regolamentazione normativa della 'privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, prevedendo un complesso procedimento speciale, distinto e qualificato dalla presenza di autonome fasi e subprocedimenti, giuridicamente strumentali all'adozione dell'atto finale di 'cessione degli immobili'*”;

-alla “*titolarità della funzione notarile, nell'ambito del procedimento di 'privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico'* ”;

-alla necessità di garantire, nella fase di assegnazione degli incarichi, “*principi generali di efficacia, pubblicità e trasparenza*”, nonché di garantire che l'assegnazione degli incarichi sia “*in funzione dell'attuazione del preminente ed assoluto interesse pubblico proprio del procedimento di 'privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico'*”;

-all'art. 35, comma 2, del Codice deontologico, nella versione modificata con delibera n. 1/1625 del 25 marzo 2004, che prevede che “*quando la realizzazione del programma di dismissione, a tutela di straordinari interessi pubblici, comporti tempistiche e procedure rigorose e uniformi, la designazione dei notai è riservata ai Consigli notarili distrettuali secondo criteri che essi abbiano elaborato preventivamente*”.

37. Alla luce di ciò, viene deliberato che “*il Consiglio Notarile di Roma dispone di assegnare ex ufficio 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,*

---

<sup>48</sup> Cfr. doc. n. 425 del doc. 82bis, verbale d'adunanza n. 2209stra del 10 dicembre 2003.

*anche avvalendosi di strutture notarili esterne” (punto 1).*

38. Nella delibera vengono individuati i seguenti *“criteri giuridici generali”* di assegnazione degli incarichi:

a. *“criterio quantitativo, incentrato sulla valutazione del numero di atti di vendita da rogitare: ad esempio, il rapporto tra il numero degli atti notarili da assegnarsi in un determinato periodo e il numero de colleghi disponibili”;*

b. *“criterio deontologico – solidaristico, che tiene conto “della partecipazione dei notai al procedimento dismissivo sia in relazione al volume di attività professionale già svolta, sia alla recente iscrizione degli stessi al ruolo del collegio”* (punto 2).

39. In base alla delibera, il CND di Roma, *“per garantire la legittima attuazione del preminente ed assoluto interesse pubblico e nel rispetto dei principi giuridici d’efficacia, pubblicità e trasparenza, designa i Notai per le stipule degli atti in agenda, dandone comunicazione agli Enti interessati nonché, periodicamente, all’intero Collegio notarile, in quest’ultimo caso anche mediante pubblicazione sul sito internet”* (punto 3a). Inoltre, eventuali modifiche o sostituzioni di notai alle designazioni effettuate, *“in relazione ad esigenze e/o ragioni sopravvenute”*, possono essere decise solo dal CND di Roma *“con atto motivato”* (punto 3b). Nella Delibera è altresì previsto che la designazione dei notai:

- *“è vincolante nei confronti di tutti i notai iscritti al Collegio notarile;*

- *per l’effetto, la redazione di un mandato o di una procura anche collettivi non attribuisce al Notaio che li abbia ricevuti o autenticati il diritto e/o la facoltà alla stipula dei conseguenti atti”* (punto 4) (enfasi aggiunta).

Di conseguenza, qualora l’attività di ricevimento o di autenticazione dei mandati o delle procure *“non venga effettuata da Notai designati alla stipula degli atti”* dal CND di Roma ma da notai diversi *“questi ultimi devono informare preventivamente il Consiglio stesso ed il Notaio designato ed eventualmente eseguirla in accordo e collaborazione con il notaio designato dal consiglio Notarile”* (punto 5) (enfasi aggiunta).

40. Come risulta dalla documentazione agli atti e come confermato nel corso dell’audizione del 22 settembre 2016<sup>49</sup>, la Delibera n. 2287/2006 del CND di Roma si applica a tutte le tipologie di immobili individuate nella L. 410/2001, poste in vendita secondo le diverse modalità previste per le unità immobiliari optate e inoptate.

---

<sup>49</sup> Cfr. doc. 122 verbale dell’audizione del CND di Roma e di ASNODIM.

### 3. MODALITÀ DI ATTUAZIONE DELLA DELIBERA N. 2287/2006

#### 3.1 I Protocolli d'intesa stipulati dal CND di Roma

41. Fra la documentazione acquisita in ispezione vi sono alcuni Protocolli d'intesa stipulati dal CND di Roma con enti proprietari di immobili da dismettere che recepiscono la procedura prevista nella Delibera n. 2287/2006. In tali accordi è espressamente indicato che la designazione dei notai è fatta dal Consiglio e vi sono in allegato i tariffari notarili da applicare da parte dei notai designati.

42. Si rappresenta peraltro che dalle informazioni acquisite nel corso del procedimento risulta che alcuni enti previdenziali hanno proceduto autonomamente nelle dismissioni del proprio patrimonio immobiliare, senza stipulare convenzioni con il notariato. Si tratta della Fondazione ENPAM<sup>50</sup>, della Fondazione ENPAIA<sup>51</sup> e di ATER<sup>52</sup>. Secondo quanto precisato dalle due Fondazioni, nella scelta dei notai a cui affidare gli incarichi di redazione degli atti di vendita e di mutuo hanno proceduto sulla base di accordi con le associazioni degli inquilini. Con riguardo ad ATER, secondo quanto riportato nella comunicazione, la procedura in uso per la scelta dei notai da parte

---

<sup>50</sup> Cfr. doc. 141. La Fondazione ENPAM, con comunicazione del 23 dicembre 2016 ha informato che, a seguito dell'intervenuta privatizzazione ai sensi del D. Lgs. 30 giugno 1994, n. 509, si è trasformato in Fondazione senza finalità di lucro, con propria autonomia gestionale, organizzativa, amministrativa e contabile. Pertanto, conformemente a quanto previsto dall'art. 1, comma 38, della legge n. 243/2004 ad essa non si applica la normativa sulle alienazioni del patrimonio immobiliare pubblico. Il processo di dismissione del patrimonio residenziale di ENPAM ubicato a Roma ha avuto concreto avvio a giugno 2013 mentre i primi atti di compravendita sono stati stipulati a luglio 2014. In particolare, non sono stati stipulati accordi con i Consigli notarili ma le dismissioni sono state guidate *“dagli accordi con le OO.SS. inquilini e portieri ... formalizzati nella ‘Procedura Operativa per la vendita del patrimonio residenziale di Roma’. Tra le varie disposizioni, detta procedura prevede che la vendita avvenga in blocco ... secondo le indicazioni fornite dalla Fondazione ENPAM, con riconoscimento di un diritto di prelazione all'acquisto a favore dei soci dei Soggetti Giuridici Collettivi costituiti da Inquilini (di seguito, ‘SGCCI’)”*. Secondo quanto comunicato da ENPAM sia nella fase di stipula dei rogiti *“... che nelle precedenti fasi di sottoscrizione delle procure e di stipula degli atti di mutuo, ogni SGCCI, nell'esercizio delle facoltà loro proprie, provvede a nominare il notaio incaricato”*.

<sup>51</sup> Cfr. doc. 147. La Fondazione ENPAIA ha comunicato, con memoria pervenuta il 12 gennaio 2017, che nell'ambito del processo di dismissione del proprio patrimonio immobiliare, iniziato a giugno 1998 e ancora in corso, sono stati individuati direttamente dalla stessa Fondazione *“gli studi notarili ai quali affidare la predisposizione degli atti di rogito e della relativa documentazione a supporto, avendo gestito in autonomia tutta l'attività propedeutica”*. Più precisamente, le vendite di immobili *“sono state attuate ... direttamente dalla proprietà. I notai sono stati prescelti, e proposti alle controparti, ... sulla scorta di incarichi fiduciari affidati in relazione alla riscontrata professionalità ...”*.

<sup>52</sup> Cfr. doc. 160. In particolare, con comunicazione del 20 febbraio 2017 ATER ha reso noto di avere proceduto alle dismissioni del proprio patrimonio immobiliare a partire dagli anni '50. Nel periodo maggio-ottobre 2006 si fosse valutata la fattibilità della sottoscrizione di un Protocollo di intesa con il notariato, ma tale accordo non è mai stato formalizzato. Le dismissioni sono sempre avvenute in autonomia. La procedura aziendale prevedeva che l'acquirente indicasse il professionista di cui avvalersi o desse mandato all'azienda di individuarne uno, scelto da un elenco appositamente realizzato attraverso lo strumento degli avvisi pubblici. ATER ha rappresentato di non avere incontrato difficoltà nell'individuazione dei notai nell'ambito delle dismissioni.

dell'ente stesso è di costituire appositi elenchi di notai, sulla base di bandi pubblici di selezione diretti ai notai del distretto.

Giova evidenziare che nelle memorie presentate dalla Fondazione ENPAM, dalla Fondazione ENPAIA e da ATER, in risposta alle richieste di informazioni effettuate nel corso del procedimento, viene dato conto delle modalità con cui sono state condotte le operazioni di dismissione – che per due di tali enti hanno interessato un arco di tempo molto lungo – secondo le procedure da loro autonomamente poste in essere e senza evidenziare alcuna criticità riscontrata nello svolgimento delle stesse.

43. Come risulta dall'analisi della citata banca dati, relativa agli *“Incarichi dismissioni immobiliari enti pubblici”*<sup>53</sup> fornita dal CND di Roma, il numero di incarichi complessivamente conferito ai notai del distretto sulla base dei Protocolli conclusi tra il CND di Roma e gli enti proprietari di immobili da dismettere è molto significativo e raggiunge, nel quinquennio 2011-2015, addirittura una percentuale superiore al 90% del totale degli incarichi conferiti dal CND di Roma nello stesso quinquennio.

*i. La designazione dei notai*

44. Con riguardo alle dismissioni del patrimonio immobiliare di proprietà del Comune di Roma, il CND di Roma risulta avere stipulato un Protocollo d'intesa nel 2005<sup>54</sup>, un Protocollo d'intesa nel 2011<sup>55</sup>, un Protocollo d'intesa il 30 ottobre 2014<sup>56</sup> e un Protocollo d'intesa il 1° ottobre 2015<sup>57</sup>. Il Protocollo d'intesa del 2011 risulta in allegato ad una lettera del Presidente del CND di Roma *“ai Notai del Distretto”*, con la quale li informa che *“in data 30 giugno 2011 è stata sottoscritta tra il Consiglio Notarile di Roma e il Comune di Roma, alla presenza del sindaco ..., una convenzione avente ad oggetto la dismissione del patrimonio ERP. Ti allego la convenzione con la tabella dei diritti, onorari e spese. Trattasi di 7410 alloggi che, aggiunti ai numero della dimissione ENASARCO, dovrebbero costituire una fonte di lavoro non trascurabile. Atti questi tutti, che verranno ripartiti tra i colleghi con gli stessi criteri di distribuzione da sempre adottati da Consiglio”* (enfasi aggiunta)<sup>58</sup>.

45. Il Protocollo d'intesa del 2005 ha ad oggetto *“l'alienazione di un lotto di beni, facenti parte del patrimonio disponibile comunale ad uso residenziale e*

---

<sup>53</sup> Doc. 152, All. 4.

<sup>54</sup> Cfr. doc. 153.

<sup>55</sup> Cfr. doc. 324 del doc. 82bis.

<sup>56</sup> Cfr. doc. 58.

<sup>57</sup> Cfr. doc. 59.

<sup>58</sup> Cfr. doc. 323 del doc. 82bis.

non”, mentre il Protocollo d’intesa del 2011, come quello stipulato nel 2014, ha ad oggetto la dismissione degli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica del Comune di Roma (di seguito, ERP) e la convenzione del 2015 ha ad oggetto la “*dismissione di un’ulteriore parte del patrimonio immobiliare*” oltre agli alloggi ERP.

46. Il testo di tali convenzioni è simile ma non uguale. In particolare, i tre accordi del 2011, del 2014 e del 2015 prevedono l’impegno di ROMA CAPITALE a “*recepire l’indicazione del Consiglio Notarile di Roma per la nomina dei notai incaricati del programma di stipule*” e ad “*inviare al notaio così nominato tutta la documentazione in proprio possesso, utile e necessaria ai fini delle stipule...*”. Solo in linea di principio, nelle convenzioni del 2011 e del 2015, viene fatto salvo il diritto dell’inquilino di scegliere un notaio diverso da quello designato dal Consiglio, essendo ciò previsto esclusivamente nelle ipotesi di vendita con atto singolo e previa comunicazione al Consiglio del nominativo del notaio scelto e facendo comunque salva la possibilità per il Consiglio di adottare le misure di propria competenza “*ove riscontri l’instaurarsi del fenomeno dell’accaparramento degli atti*”.

Nei tre accordi del 2011, del 2014 e del 2015 il CND di Roma si impegna a “*comunicare, di volta in volta, in riscontro alla relativa richiesta di ROMA CAPITALE, il nominativo del notaio rogante entro 7 gg. dalla richiesta; inoltre il Consiglio in via preliminare si impegna ad indicare il nominativo dei notai coordinatori .... i quali ... senza alcun compenso aggiuntivo .... collaborino alla soluzione di eventuali problematiche di natura giuridica connesse con l’attività di dismissione ...*”. Nell’accordo del 2005 il Consiglio si impegna “*a comunicare di volta in volta, in riscontro alla richiesta della società ... il nominativo del notaio rogante prescelto a rotazione tra quelli individuati concordemente dalle parti ...*”.

47. Per quanto riguarda le modalità di nomina dei notai roganti, previsioni analoghe presenta la convenzione stipulata a dicembre 2010 dal CND di Roma con la Fondazione ENASARCO<sup>59</sup>. In particolare, il CND di Roma si impegna a fornire “*i Notai incaricati per ciascuna unità immobiliare*”, oltre che ad adottare “*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 stipula*”, facendo salva la possibilità per gli organi rappresentanti gli inquilini “*in presenza di valide motivazioni ... di chiedere al Consiglio la sostituzione del notaio incaricato. Il Consiglio, a*

---

<sup>59</sup> Cfr. doc. 60. Le tariffe notarili relative alle dismissioni ENASARCO sono state aumentate nell’adunanza straordinaria del CND di Roma del 27 giugno 2011, come risulta dal relativo verbale n. 2436, doc. 41.

*seguito di tale richiesta, provvederà alla nomina di altro notaio”.*

Tale Convenzione, secondo quanto comunicato dal CND di Roma in audizione, è ancora in vigore.

48. La Regione Lazio, in vista della dismissione del proprio patrimonio immobiliare, ha siglato una convenzione, a gennaio 2011, con i cinque Consigli Notarili Distrettuali presenti sul territorio. Come risulta dalla copia acquisita in ispezione, anche in tale Convenzione è prevista la designazione dei notai da parte dei Consigli distrettuali<sup>60</sup>.

## *ii. Le tariffe*

49. Dalla documentazione in atti risulta che il CND di Roma fissa anche gli onorari che i notai designati devono applicare a fronte delle prestazioni notarili rese nell'ambito delle dismissioni immobiliari, tariffari che risultano essere stati applicati anche dopo l'entrata in vigore della legge 24 marzo 2012, n. 27.

50. In particolare, allegate a ciascuno dei Protocolli d'intesa stipulati dal Consiglio con ROMA CAPITALE vi sono due tabelle, di cui la prima riporta gli onorari notarili graduati in funzione del valore dell'atto di compravendita da redigere e la seconda gli onorari notarili graduati in funzione del valore del mutuo da trattare. Nel testo degli accordi vi è, pertanto, l'impegno del CND di Roma *“ad applicare ad ogni singolo atto le tariffe professionali, riportate nel documento allegato alla presente convenzione ..., che sono state determinate tenendo presente esigenze di uniformità e condizioni di maggior favore previste dalla normativa in materia...”* (enfasi aggiunta).

51. Anche la convenzione ENASARCO, stipulata nel 2010 e ancora in vigore, presenta in allegato due tabelle che riportano *“le tariffe ridotte, comprensive delle riduzioni di legge”* relative agli onorari per le stipule degli atti di rogito e di mutuo. Tali tariffe sono di entità pari a quelle riportate nelle tabelle allegate al Protocollo d'intesa con Roma Capitale del 2011.

52. Nella Convenzione stipulata dal CND di Roma con la Regione Lazio non sono allegate le tabelle con i tariffari e nel testo della Convenzione vi è, tra l'altro, l'impegno dei *“Consigli Distrettuali del Lazio, per ciascuna operazione di dismissione concordata ai sensi della presente Convenzione, ... ad approvare criteri applicativi della tariffa professionale, a carico delle parti acquirenti, che saranno improntati alla economicità ed uniformità sull'intero territorio nazionale prevedendo anche il costo della struttura centralizzata ...”*.

---

<sup>60</sup> Cfr. doc. 67.

53. Quanto alla natura di tali tariffe, la documentazione agli atti dimostra che si tratta di tariffe fisse, essendo approvate tramite delibera del Consiglio e potendo essere variate solo tramite delibera del Consiglio stesso. Ciò risulta evidente dalla copia dell'estratto del verbale dell'adunanza straordinaria n. 2436 del 27 giugno 2011<sup>61</sup> del CND di Roma, il cui testo è del seguente tenore: *“a) in tema di dismissione Enasarco, il Consiglio preso atto che sono state presentate istanze di riduzione delle parcelle, in considerazione della presenza dell'attività di supporto da parte dei sindacati degli inquilini, delibera di autorizzare i coordinatori delle singole dismissioni a riconoscere, in tali casi, una riduzione delle parcelle per compravendite e mutui che complessivamente non superino l'importo complessivo di euro 250,00 (circa 150,00 per le vendite e 100,00 per i mutui)”* (enfasi aggiunta).

54. Con riguardo ai livelli tariffari e alla loro evoluzione nel tempo, appare utile il confronto tra i valori delle tariffe riportati nelle tabelle allegate ai Protocolli d'intesa stipulati da CND di Roma e i compensi notarili in vigore nel 2011, riportati in un documento denominato *“Il costo di un atto notarile”* che indica il compenso minimo e il compenso massimo per atti relativi a *“trasferimenti immobiliari”* e a *“mutui bancari di durata superiore ai 18 mesi”*<sup>62</sup>. Da tale confronto risulta che l'abbattimento degli onorari previsto dalla legge n. 410/2001 non ha mai condotto a tariffe pari al 50% o al 75% della tariffa minima al tempo vigente. Ciò vale sia per gli onorari applicati alla stipula di rogiti che per gli onorari previsti per i mutui.

55. Gli onorari anzidetti risultano essere aumentati, nel periodo successivo all'abrogazione delle tariffe. Al riguardo, il CND di Roma nell'audizione del 22 settembre 2012 ha riferito che *“siccome il valore a repertorio è aumentato,*

---

<sup>61</sup> Cfr. doc. 42. Cfr. anche doc 62 che riporta sia la Delibera n. 2436/2011 sia i Tariffari allegati al Protocollo d'intesa stipulato con Enasarco nel 2010; tali delibere sono allegate ad una email del 23 novembre 2001 inviata dal CND di Roma ad un notaio coordinatore con il seguente testo: *“Egregio notaio coordinatore su incarico del consigliere ... si trasmettono in allegato l'estratto della delibera del Consiglio del 27 giugno 2011 in tema di dismissioni Enasarco e le relative tariffe”*.

<sup>62</sup> Cfr. doc. 157. Secondo le informazioni riportate nel suddetto documento, i compensi minimi e massimi riportati sono stati elaborati dal CNN sulla base della Tabella Nazionale del 2011, tenendo conto della prassi ricorrente. In particolare, tali compensi, variabili in funzione del valore dell'immobile oggetto di cessione, si riferiscono ad un atto per il quale si è ipotizzata:

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

Nel documento è precisato che *“l'importo del compenso potrà variare nei diversi casi, ma sarà comunque compreso tra il minimo e il massimo previsti dalla tariffa ministeriale vigente, tenuto conto dei criteri di massima deliberati dai Consigli Notarili Distrettuali”*.

*inevitabilmente è aumentato anche il valore finale della prestazione professionale. Inoltre, i valori di riferimento tengono anche conto dell'aumento dei costi di gestione delle dismissioni che è cresciuto in ragione della loro complessità. A ciò si aggiungano gli aumenti della tassa di archivio e del contributo obbligatorio alla cassa del notariato. Il vero confronto, quindi, andrebbe fatto sull'onorario effettivo e verificarne l'incidenza sul totale imponibile. In ogni caso, si è sempre cercato di fornire il servizio a tariffe sociali”.*

Si noti, tuttavia, che, da confronti effettuati sulle tariffe riportate nelle tabelle allegare alle varie convenzioni agli atti, emerge come non vi sia corrispondenza tra gli aumenti degli onorari repertoriali (una delle voci più consistenti alla base del calcolo del compenso) avvenuti dopo il 2011 e gli aumenti delle tariffe allegare ai Protocolli, senza considerare che non risulta dimostrato che nell'applicazione della voce “onorari repertoriali” non fosse possibile operare un abbattimento<sup>63</sup>.

56. Nel documento “*Il costo di un atto notarile*” sopra citato è, inoltre, indicato che “*quando la compravendita è effettuata contestualmente al mutuo, che è comunque oggetto di un atto separato, il notaio è uso praticare, a vantaggio dei clienti, anche se la tariffa non lo prevede, una riduzione degli onorari che, in base ai criteri fissati dai Consiglio Notarili Distrettuali, viene applicata sulla compravendita o sul mutuo*”.

### 3.2 Le concrete modalità di designazione dei notai

57. Dalle informazioni acquisite risulta che le modalità di designazione dei notai applicate dal Consiglio e da ASNODIM sono quelle delineate nella Delibera n. 2287/2006 sia per gli immobili per i quali è stata esercitata l'opzione di acquisto da parte degli inquilini, sia per gli immobili inoptati o liberi e quindi venduti tramite asta<sup>64</sup>. In particolare, una volta individuati gli immobili oggetto di dismissione, l'ente proprietario comunica al Consiglio una lista dettagliata degli stessi, chiedendo di ricevere i nominativi dei notai designati per ciascun immobile<sup>65</sup>.

A sua volta, il CND di Roma individua i notai assegnatari degli incarichi per ogni immobile in dismissione dandone poi comunicazione agli enti proprietari, distinguendo fra notai coordinatori e i notai roganti. I notai coordinatori, secondo quanto indicato nell'audizione del 22 settembre 2016, hanno il

---

<sup>63</sup> Cfr. docc. 58, 59, 60, 324, 67.

<sup>64</sup> Cfr. doc. 122, verbale di audizione del 22 settembre 2016.

<sup>65</sup> Cfr. docc. 14, 26, 28, 55, 56, 62, 64, 76, 98, 99, 105.

compito “di distribuire parte del carico di lavoro fra i colleghi” ponendosi “come interfaccia tra il CND di Roma e l’ente proprietario di immobili; distribuisc[ono] in autonomia gli atti fra i notai incaricati dal CND di Roma, con sollecitazione a rispettare i criteri individuati nella delibera n. 2287/2006 e tenendo conto di chi ha già fatto vendite e chi ha fatto mutui, in modo da invertire”<sup>66</sup>. E’ poi la Commissione Coordinatrice Dismissioni del CND di Roma che invia le lettere ai notai designati con cui comunica l’avvenuto conferimento di incarico<sup>67</sup>.

58. Anche la sostituzione del notaio può avvenire solo per il tramite dello stesso CND di Roma, come previsto al punto 3.a della Delibera n. 2287/2006, il quale decide con atto motivato. Ad esempio, nel caso in cui lo stesso notaio designato dal CND di Roma comunica l’impossibilità di dare seguito agli incarichi ricevuti, è sempre il Consiglio che autorizza la sua sostituzione<sup>68</sup>. In caso di rinuncia dell’incarico da parte del notaio designato, è il CND di Roma che può selezionare un suo sostituto<sup>69</sup>.

59. Le modalità con cui i conduttori degli immobili oggetto di dismissione, in qualità di potenziali acquirenti, vengono informati del nominativo del notaio designato dal CND di Roma dallo stesso ente proprietario sono tali da limitarli notevolmente nella scelta di un proprio e diverso notaio di fiducia. Infatti, il nominativo dei notai designati dal Consiglio e da ASNODIM è già indicato nella comunicazione con la quale vengono edotti, tra l’altro, della possibilità e delle procedure con cui possono esercitare il diritto di prelazione<sup>70</sup>.

60. Le decisioni degli organi del notariato circa i notai designati sono vincolanti ed obbligatorie per gli inquilini/acquirenti e la sostituzione del notaio designato dal Consiglio con il notaio da loro scelto deve essere motivata e autorizzata. Significativo al riguardo è un verbale del CND di Roma del 14 maggio 2008 dal quale risulta essere stata oggetto di discussione la richiesta di due notai del “*nulla osta a procedere per gli incarichi loro conferiti*” direttamente dall’Ente proprietario degli immobili. Il nulla osta all’accettazione degli incarichi viene concesso dal CND di Roma al notaio richiedente con la motivazione “*della particolarità dell’incarico e ... della sua natura di*

---

<sup>66</sup> Cfr. doc. 122, verbale audizione del 22 settembre 2016. Sempre secondo quanto è emerso nell’audizione del 22 settembre 2016, non è prevista alcuna indennità per l’attività di coordinamento, ma il notaio coordinatore, che è anche rogante, riceve l’onorario per la stipula degli atti che gli sono stati conferiti.

<sup>67</sup> Cfr. docc. 25, 29, 45, 71, 98, 99, 105.

<sup>68</sup> Cfr. docc. 52, 53 pagg. 6-9, doc. 68.

<sup>69</sup> Cfr. docc. 51; 56 pag. 12; doc. 95 pag. 5. Si tratta di una email da ASNODIM al CDN di Roma del 5 ottobre 2010, con la quale comunica che uno dei notai designati ha rinunciato a tutti gli incarichi di rogito e richiede con urgenza uno o più notai per la stipula di atti relativi ad una serie immobili elencati nella email stessa. Cfr. doc. 99.

<sup>70</sup> Cfr. docc. 14, 26, 28, 55, 56, 62, 64.

*‘Progetto pilota ... con riserva di eventuale nomina di altri Notai a supporto, riservandosi altresì di esprimere parere di congruità sulle tariffe proposte’*. Inoltre, l’efficacia della delibera viene subordinata *“al ricevimento dell’impegno formale”* da parte dell’ente venditore” *affinché sia rimessa al Consiglio Notarile stesso la nomina dei Notai incaricati per gli atti di vendita degli immobili dell’Ente, sulla base dell’elenco dei Notai dichiaratisi disponibili, elenco da aggiornarsi annualmente”*<sup>71</sup>.

In un’email del 18 febbraio 2014, risulta che il notaio [omissis] abbia comunicato al CND di Roma di essere stato incaricato dagli inquilini a stipulare gli atti di acquisto di immobili di proprietà della Fondazione ENASARCO, chiedendo *“di avere il nominativo del Notaio incaricato dal Consiglio notarile al fine di contattarlo e verificare la possibilità di stipulare detto atto”*. Vi è un appunto manoscritto sul fondo della copia di email agli atti del procedimento dove è riportato che *“Il Notaio [omissis] il 20 febbraio ha detto di provvedere a contattare direttamente telefonicamente il Notaio [omissis] x chiarire la vicenda richiesta”*<sup>72</sup>.

61. Secondo quanto affermato dal CND di Roma nel corso dell’audizione del 22 settembre 2016, *“in genere, di fronte alle richieste di sostituzione di notai avanzate dagli inquilini viene fatta una verifica di tipo quantitativo, vale a dire vengono verificati gli atti già stipulati dal notaio indicato dagli inquilini per il determinato ente. La richiesta degli inquilini viene sicuramente accettata se il notaio da loro indicato ha ottenuto in passato pochi atti e viene invece rigettata se ne ha già ottenuti molti”*. Le singole richieste degli inquilini di sostituzione dei notai incaricati, comunque, *“vengono accolte raramente nei casi di vendite in blocco, nelle quali non è semplice sostituire i notai incaricati dal CND di Roma con i notai eventualmente scelti dagli inquilini”*<sup>73</sup>.

62. Peraltro dai verbali delle riunioni del CND di Roma relativi al periodo successivo alla Delibera n. 2287/2006 risulta che all’Ordine del Giorno sia stato spesso in discussione il punto *“Dismissioni”*, nell’ambito del quale erano valutate le comunicazioni di ASNODIM relative non solo ai conferimenti di incarichi e alle sostituzioni di notai, ma anche le richieste di incarichi provenienti direttamente dagli inquilini o dagli enti proprietari e le

---

<sup>71</sup> Cfr. doc. 546 del doc. 82bis, verbale del CND di Roma n. 2340 del 14 maggio 2008. Cfr. anche doc. 547 del doc. 82bis, verbale del CND di Roma n. 2341, da cui risulta che *“Il Consiglio, vista la nota dell’Ater (ns. prot. 2259 del 22 maggio 2008) con la quale ha comunicato di volersi avvalere di una procedura straordinaria, in via sperimentale, per la vendita di circa 500 unità immobiliari site ..., individuando un ristretto numero di notai per la stipula degli atti di acquisto ed accettando le condizioni poste da questo Consiglio con delibera del 14 maggio 2008, delibera di predisporre la lettera di nulla osta che autorizza i Colleghi ... alle stipule”*.

<sup>73</sup> Cfr. doc. 122.

comunicazioni dei notai che hanno ricevuto direttamente gli incarichi dagli inquilini.

63. Con riguardo ad eventuali lamentele degli inquilini in qualità di acquirenti, che in attuazione della Delibera n. 2287/2006, vedono negata la possibilità di scegliere il notaio di fiducia, il CND di Roma e ASNODIM nell'audizione del 22 settembre 2016 hanno sostenuto che *“la richiesta di uno o più inquilini di nominare un proprio notaio diventa molto problematica da gestire”*. Del resto, *“il meccanismo individuato nella delibera n. 2287/2006 è l'unico in grado di garantire la vendita di blocchi di immobili di entità elevata nel rispetto di tempi certi e rapidi. Un esempio in tal senso è costituito dalla vendita in blocco di un complesso immobiliare che ha impegnato 62 notai. Gli atti di rogito dovevano essere stipulati entro la mattinata del giorno concordato dall'ente, pena la mancata riuscita della vendita in blocco, per poi procedere alla stipula dei mutui. Solo con il suddetto meccanismo organizzativo i 62 notai hanno potuto organizzarsi per rispettare le tempistiche indicate. Nei casi di vendite in blocco non è semplice sostituire i notai incaricati dal CND di Roma con i notai eventualmente scelti dagli inquilini. Pertanto, per gli atti di vendita, le singole richieste degli inquilini di sostituzione dei notai incaricati vengono accolte raramente, quando ad esempio un appartamento sfugge alla vendita in blocco perché, ad esempio, si sono verificati problemi nella verifica dei dati catastali che hanno portato l'immobile interessato ad essere venduto in tempi successivi (si tratta delle c.d. vendite de residuo)”*<sup>74</sup>.

### 3.3 La concreta assegnazione degli incarichi

64. Secondo quanto riferito dai rappresentanti del Consiglio nell'audizione del 22 settembre 2016, nella distribuzione degli incarichi si cerca di favorire una rotazione fra notai coordinatori e fra notai roganti. In particolare, nella designazione dei notai roganti *“si inizia dalle informazioni sulla data di iscrizione al ruolo e sul repertorio, oltre che sulla disponibilità a ricevere incarichi. Vengono favoriti i notai più recentemente iscritti e quelli che hanno il repertorio più basso e poi scorrendo mano a mano l'elenco dei notai che hanno dato la propria disponibilità il CND di Roma procede con le assegnazioni”*. Vi sono, tuttavia, delle deroghe a tali criteri *“Ad esempio, nel caso delle vendite in blocco vi è necessità di studi notarili con una buona e consolidata struttura organizzativa; in questi casi devono necessariamente essere designati tali professionisti. Nel caso di vendite di immobili tramite aste*

---

<sup>74</sup> Cfr. doc. 122.

*pubbliche, possono ottenere incarichi solo i notai che hanno una speciale abilitazione, avendo frequentato appositi corsi”<sup>75</sup>.*

65. Da un’analisi dei dati contenuti nella citata banca dati “*Incarichi dismissioni immobiliari: 2011-2015*”<sup>76</sup> fornita dal CND di Roma, nessuno dei due criteri di scelta dei notai indicati nella Delibera n. 2287/2006 risulta essere stato rispettato. In particolare, se si prendono in esame i notai iscritti nel distretto nel quinquennio 2011-2015, i dati dimostrano che

- circa il 39% non ha ricevuto alcun incarico;
- circa il 49% ha ricevuto un solo incarico;
- un solo notaio ha avuto più di cinque incarichi;
- il numero medio di incarichi per notaio è dello 0,9, con in media 2,8 atti stipulati per notaio.

Dalla stessa analisi applicata ai notai che hanno dichiarato un repertorio superiore ai 100.000 euro risulta che:

- nessun notaio ha avuto zero incarichi;
- circa il 7% ha ricevuto un incarico;
- circa il 75% ha avuto più di cinque incarichi;
- il numero medio di incarichi per notaio è stato di 6, con in media 20,9 atti stipulati per notaio.

Se si considerano ora i notai che hanno dichiarato un repertorio inferiore ai 100.000 euro si ottiene quanto segue:

- nessun notaio ha avuto zero incarichi;
- circa il 21% ha ricevuto un incarico;
- circa il 58% ha avuto più di cinque incarichi;
- il numero medio di incarichi per notaio è stato di 7, con in media 21,1 atti stipulati per notaio.

In conclusione, da tale analisi emerge che la distribuzione degli incarichi non ha premiato i notai che hanno dichiarato il repertorio più basso e che quasi il 90% dei giovani notai, ovvero di quelli iscritti nel distretto nel quinquennio considerato, non ha ricevuto alcun incarico o ne ha ricevuto uno solo.

66. I criteri di ripartizione applicati dal Consiglio hanno danno luogo anche alla stipula di un numero di atti superiore a quello ritenuto necessario dall’ente proprietario degli immobili da dismettere.

Esemplificativa al riguardo è una lettera del 25 gennaio 2012, con la quale il notaio [omissis] comunica al CND di Roma che la Fondazione ENASARCO avrebbe richiesto di rimodulare la ripartizione degli atti relativi alla dismissione

---

<sup>75</sup> Cfr. doc. 122.

<sup>76</sup> Doc. 152, All. 4.

di un determinato immobile, in modo da poter stipulare cinque atti di compravendita anziché i dodici previsti secondo la ripartizione per scala<sup>77</sup>. Nella lettera il notaio sottolinea che *“come si evince da mie precedenti comunicazioni ... la ripartizione è stata effettuata nel solco della prassi ad oggi consolidata (ovvero per scala) con assegnazione delle vendite a 12 Notai (oltre al Notaio [omissis] per la dismissal dei commerciali) e dei mutui ai restanti colleghi; ciò anche per assicurare a ciascuno la stipula di un numero congruo e quanto più possibile omologo di atti. ... Chiedo pertanto di avere urgenti e precise indicazioni in merito con preghiera di indicarmi, ove possibile, il criterio da seguire per la rimodulazione degli incarichi in caso di accoglimento della richiesta pervenutami”* (enfasi aggiunta). Allegata alla lettera del notaio vi è la comunicazione di ENASARCO con cui chiede *“in accoglimento delle segnalazioni pervenutaci dal mandatario SUNIA, nonché in considerazione delle esigenze operative della Fondazione stessa ... di poter rimodulare la suddivisione degli atti di compravendita per lo stabile in oggetto. Attualmente la ripartizione prevede un atto per ciascuna delle tre scale dei quattro fabbricati, per un totale di dodici atti di compravendita; si richiede di poter predisporre quattro atti di compravendita, uno per ogni numero civico del complesso immobiliare, oltre all’atto per le unità ad uso commerciale”*. In risposta, il giorno successivo, il CND di Roma comunica, tramite email, che *“non possono essere derogati i consolidati criteri di distribuzione degli atti da te giustamente seguiti ...”*.

67. A conferma di ciò, agli atti del procedimento vi è un’email del 13 febbraio 2012, inviata dal CND di Roma ad un notaio coordinatore, con cui comunica che *“in relazione alla dismissal in oggetto ... sarai così cortese da distribuire gli atti tra i notai da te coordinati assegnando per le vendite un notaio ad ogni scala e dividendo i rimanenti atti tra gli altri notai coordinati, secondo la prassi consolidata nel rispetto dei principi posti a base della Convenzione ENASARCO”* (enfasi aggiunta)<sup>78</sup>.

68. Anche secondo quanto riferito nell’audizione del 22 settembre 2016, ai fini della “rotazione degli incarichi”, nel caso di vendite in blocco *“può essere redatto un unico atto per scala condominiale oppure, laddove si renda necessario per rispettare le esigenze di turnazione, tanti atti per ciascun appartamento di una scala condominiale. A titolo esemplificativo, “nel caso di vendita in blocco di un complesso formato da 5 condomini ciascuno con 10 immobili, il meccanismo distributivo applicato di norma, per garantire il*

---

<sup>77</sup> Cfr. doc. 65.

<sup>78</sup> Cfr. docc. 54.

*rispetto della tempistica, è di nominare un notaio per ogni scala condominiale con l'incarico di redigere i rogiti e, poi, di distribuire la stipula dei mutui tra gli altri notai individuati dal CND di Roma che, nel caso di specie, potrebbero essere 7, per un totale di 12 notai coinvolti*<sup>79</sup>.

### 3.4 Il monitoraggio delle attività notarili in materia di dimissioni

69. Dalla documentazione agli atti emerge che il CND di Roma effettua monitoraggi annuali sulla distribuzione degli incarichi fra i notai del distretto, chiedendo informazioni in merito al numero di atti dagli stessi stipulati nell'ambito dei procedimenti di dimissione del patrimonio pubblico.

70. L'intenzione di svolgere l'attività di monitoraggio era stata oggetto di discussione in diverse adunanze del CND di Roma. I notai del distretto risultano essere stati informati di tale attività mediante una comunicazione del Consiglio il cui testo, deliberato nell'adunanza del 13 settembre 2006, recita, tra l'altro, che: *“Si informa, altresì, che il Consiglio ha iniziato a svolgere attività di monitoraggio del comportamento di quei Colleghi che non ottemperano alla delibera in questione, anche al fine dell'apertura di eventuali procedimenti disciplinari. Si comunica, inoltre, che il Consiglio in data 10 luglio 2006 ha emanato il provvedimento dell'avvertimento nei confronti di un Collega, in quanto non si è comportato correttamente con altro Collega in materia di dimissioni del patrimonio pubblico”* (enfasi aggiunta)<sup>80</sup>. Tale comunicazione risulta essere stata pubblicata sul sito nell'area riservata ai Notai e trasmessa via e-mail in data 15 settembre 2006<sup>81</sup>.

71. Dalla documentazione agli atti del procedimento risulta che il monitoraggio viene effettuato mediante l'invio di circolari del CND di Roma ai “colleghi” con le quali richiede di inviare i dati necessari per aggiornare i tabulati relativi agli incarichi assegnati. A titolo esemplificativo, un gruppo di circolari, inviato ai notai del distretto a gennaio 2012, riguarda le *“dimissioni degli Enti Pubblici Locali, nonché quelle degli Enti Previdenziali, Fondo Lazio e GI”* e viene richiesto *“il numero complessivo di atti da Te stipulati nel corso del 2011, precisando l'Ente di riferimento, il numero di mutui e, nel caso di vendita, il numero delle vendite contenute in un singolo atto”*<sup>82</sup>.

72. In altre circolari, inviate il 24 febbraio 2014, il CND di Roma chiede di

---

<sup>79</sup> Cfr. doc. 122.

<sup>80</sup> Cfr. doc. 500 del doc. 182bis, verbale d'adunanza n. 2294 del CND di Roma.

<sup>81</sup> Cfr. doc. 1, all. 7. Nella comunicazione si informano, altresì, i notai che la Delibera n. 2287/2006 è stata impugnata al TAR Lazio, il quale ha revocato la sospensiva inizialmente concessa e, pertanto, *la suddetta delibera ... è pienamente efficace*”.

<sup>82</sup> Cfr. doc. 30.

avere, tra l'altro, “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”<sup>83</sup>.

73. Analoghe informazioni sono state richieste dal CND di Roma ai notai del distretto con la circolare del 18 febbraio 2015 relativamente al numero di atti stipulati nel 2014, “ai fini del necessario aggiornamento del tabulato relativo agli incarichi assegnati presente in Consiglio”<sup>84</sup> e con la circolare del 14 gennaio 2016 relativamente al numero di atti stipulato nel 2015<sup>85</sup>.

74. L'attività di monitoraggio si è svolta anche tramite ASNODIM. Infatti, in sede ispettiva, sono state acquisite una serie di tabelle che riportano per il 2011, 2012 e 2013 gli elenchi degli immobili di proprietà di ENASARCO, con l'indicazione per ogni immobile della tipologia, il nominativo del notaio coordinatore, del notaio che ha stipulato l'atto di vendita, del notaio che ha stipulato il mutuo e il numero di atti per ogni notaio<sup>86</sup>, oltre una tabella che riporta “lo schema di ripartizione degli incarichi delle prime stipule ENASARCO”. Secondo quanto riferito in audizione, si tratta di tabelle elaborate da ASNODIM sulla base dei propri dati e inviate al CND di ROMA, probabilmente su richiesta dello Consiglio.

### 3.5 Le misure disciplinari adottate dal Consiglio

75. Le informazioni agli atti danno conto di richiami fatti dal Consiglio ai notai che hanno accettato incarichi conferiti direttamente dagli enti proprietari di immobili in dismissione, di audizioni svolte nell'ambito delle Adunanze del Consiglio e anche dell'avvio di procedimenti disciplinari. Di ciò si ha evidenza, in particolare, dall'analisi dei verbali delle adunanze del Consiglio che si sono tenute precedentemente all'adozione della Delibera n. 2287/2006. Da tali informazioni emerge che dopo l'assunzione della Delibera n. 2287/2006 le misure disciplinari e i richiami si sono ridotti.

76. Si può citare, al riguardo, il Verbale di adunanza n. 2253 del 6 giugno 2005, in cui risulta essere stata discussa l'“Apertura del procedimento disciplinare nei confronti del notaio [omissis]” reo, secondo quanto risulta da precedenti verbali, di avere accettato incarichi direttamente dall'INPDAP (che ha agito per conto degli inquilini), pur essendo stato nominato un altro notaio

---

<sup>83</sup> Cfr. docc. 8 All. 7, 39, 70.

<sup>84</sup> Cfr. doc. 40.

<sup>85</sup> Cfr. doc. 6.

<sup>86</sup> Cfr. docc. 35, 36, 37 e 63.

dal CND di Roma. Nella riunione viene approvato il testo di una lettera-esperto nel confronti del suddetto notaio, da inviare alla Procura della Repubblica, e viene auspicato che nel testo sia *“anche inserito il riferimento al gran numero di atti che il Collega stipula, che rendono impossibile una esaustiva indagine della volontà delle parti”*<sup>87</sup>.

77. Nel Verbale di adunanza n. 2282stra del 19 aprile 2006 risulta che nel corso della riunione sia intervenuto il notaio [omissis] per rappresentare le vicende relative alle stipule di un immobile di proprietà dell'INPDAP, lamentando che tali stipule *“inizialmente suddivise tra più Colleghi, all'ultimo momento, sono state attribuite dall'INPDAP ai notai indicati dagli inquilini senza tener conto delle designazioni ufficiali del Consiglio per il tramite di Asnodim”*. Nel verbale si da atto che *“si apre un ampio dibattito nel quale viene posta in evidenza l'esigenza di prendere provvedimenti disciplinari nei confronti dei Colleghi che, in spregio alle designazioni ufficiali e sfruttando indicazioni dell'inquilinato, sottraggono lavoro ai Colleghi designati. In tal senso il Consiglio decide di convocare per la prossima riunione i Colleghi [omissis] e di porre in evidenza all'ordine del giorno della stessa seduta la delibera sulle dimissioni per cui si dà incarico ai Colleghi [omissis] di riesaminare il testo proposto, alla luce di alcune obiezioni sollevate nella discussione”* (enfasi aggiunta)<sup>88</sup>.

In seguito a tale delibera i suddetti notai [omissis] vengono convocati in audizione in data 8 maggio 2006<sup>89</sup> e, successivamente, viene deliberato di non procedere disciplinarmente nei confronti di uno dei due notai mentre per l'altro la decisione è che sia *“meritevole di sanzione disciplinare nella forma dell'avvertimento”*<sup>90</sup>.

78. Con riguardo al periodo successivo all'entrata in vigore della delibera, dal Verbale di adunanza n. 2292 del 12 luglio 2006<sup>91</sup> risulta che sia stato discusso il *“comportamento dei Colleghi [omissis] che hanno stipulato nelle giornate del 6 e 7 luglio 2006 un gran numero di atti INPDAP in sostituzione dei notai designati dal Consiglio che avevano lavorato e predisposto gli atti”*. Tale comportamento, *“in aggiunta ai precedenti comportamenti tenuti da detti Colleghi”*<sup>92</sup> [e] *tenuto conto anche della delibera Consiliare del 29 maggio 2006, pienamente efficace dopo la revoca della misura cautelare da parte del*

---

<sup>87</sup> Cfr. doc. n. 458 dell'Allegato 4 del verbale dell'ispezione presso il CND di Roma.

<sup>88</sup> Cfr. doc. n. 486 dell'Allegato 4 del verbale dell'ispezione presso il CND di Roma.

<sup>89</sup> Cfr. doc. n. 488 dell'Allegato 4 del verbale dell'ispezione presso il CND di Roma.

<sup>90</sup> Cfr. doc. n. 493 dell'Allegato 4 del verbale dell'ispezione presso il CND di Roma.

<sup>91</sup> Cfr. doc. n. 498 dell'Allegato 4 del verbale dell'ispezione presso il CND di Roma.

<sup>92</sup> Come risulta dall'analisi di precedenti verbali, tali notai avrebbero ricevuto numerosi incarichi direttamente dagli inquilini o dagli enti proprietari anche in occasione delle dimissioni di altri immobili di INPDAP.

TAR, apre al Consiglio un ampio dibattito nel quale emerge da parte di tutti i Consiglieri la ricorrenza di elementi sanzionabili con l'art. 147 l.n."<sup>93</sup> (enfasi aggiunta).

In una successiva adunanza, come risulta dal verbale n. 2295 del 2 ottobre 2006<sup>94</sup>, viene discusso il suddetto comportamento dei due notai e viene riferito che *“sull'esame svolto dalla Commissione Vigilanza e Disciplina sugli atti e altra documentazione inviata, ponendo in luce come ciò che va stigmatizzato nel comportamento dei colleghi è l'atteggiamento assunto nei confronti degli altri notai interessati alle dismissioni”*.

79. Secondo quanto riferito dal notaio segnalante nel corso dell'audizione del 17 novembre 2016, il CND di Roma non avrebbe necessità di assumere provvedimenti disciplinari nei confronti dei notai scelti direttamente dagli acquirenti, in quanto può *“esercitare forti pressioni, affinché rinuncino a tali incarichi”*. In particolare, nei confronti dei notai che hanno adottato comportamenti non conformi alla delibera sono *“state fatte una serie di minacce, fra cui quella di intraprendere dei procedimenti disciplinari o anche la minaccia di azioni penali, così da scoraggiarli dal proseguire nell'accoglimento di mandati a livello individuale”*<sup>95</sup>.

80. A conferma dell'atteggiamento del CND di Roma particolarmente avverso ai notai che hanno accettato incarichi notarili direttamente dagli inquilini in qualità di acquirenti o dagli enti proprietari su mandato degli inquilini, il segnalante ha depositato, nel corso dell'audizione del 17 novembre 2016, due documenti ai quali sono allegate le trascrizioni di alcune conversazioni ambientali avvenute tra il segnalante stesso e altri notai che sarebbero stati soggetti a pressioni, da parte del CND di Roma, al fine di farli rinunciare agli incarichi ricevuti direttamente dagli inquilini, nell'ambito dei processi di dismissione del patrimonio immobiliare dell'ENPAM, di ROMA CAPITALE e di EANASRCO<sup>96</sup>.

---

<sup>93</sup> Ai sensi dell'art. 147 della legge n. 89/1013 *“1. E' 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 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.

2. 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.

<sup>94</sup> Cfr. doc. n. 501 dell'Allegato 4 del verbale dell'ispezione presso il CND di Roma.

<sup>95</sup> Cfr. doc. n. 128.

<sup>96</sup> Cfr. All. 1 del doc. 128, *“Trascrizione di conversazioni ambientali espletate dal C.T. Tiziana DI TODARO per incarico del dott. Andrea Mosca, notaio in Roma”*, elaborato di 80 pagine (Perito Trascrittore Iscritto

81. Da una conversazione oggetto di trascrizione si evince che il notaio [omissis] e un altro collega, il notaio [omissis], avessero ricevuto direttamente dagli inquilini incarichi relativi alla dismissione del patrimonio immobiliare di ROMA CAPITALE. Ad aprile 2013, i due notai sono stati convocati dai vertici del CND di Roma con la proposta di fare confluire al Consiglio stesso gli incarichi ricevuti, a fronte della promessa di una loro ri-assegnazione da parte del Consiglio. Secondo quanto risulta dalla trascrizione, per convincere i due notai a rinunciare agli incarichi ricevuti – come poi si è verificato – il CND di Roma li avrebbe minacciati di denuncia alla Procura della Repubblica.

82. Dalla trascrizione di altra conversazione tra il segnalante e il notaio [omissis], da poco iscritto all'Albo, si legge che quest'ultimo avesse ottenuto dagli inquilini/acquirenti, a settembre 2015, incarichi per procedere alla vendita di due immobili di proprietà di ENASARCO. Era intenzione del notaio [omissis] organizzare le relative stipule avvalendosi di alcuni giovani notai di sua fiducia. Dopo avere comunicato al CND di Roma le modalità con cui intendeva procedere nella stipula degli atti, sarebbe stato contattato da un Consigliere per informarlo che, nell'ambito delle dismissioni ENASARCO, tutti gli incarichi dovevano passare per il Consiglio e che se avesse proseguito nella stipula degli atti sarebbe andato contro la politica del Consiglio. A fronte di ciò, il notaio avrebbe rinunciato dal proseguire in tale attività.

83. Da altra conversazione trascritta nel documento presentato dal segnalante, avuta dal segnalante con i notai [omissis], già soggetti a misure disciplinari in passato<sup>97</sup>, risulta che, nell'ambito delle dismissioni ENASARCO, siano stati richiamati dal CND di Roma che avrebbe prospettato l'avvio di un nuovo procedimento disciplinare qualora avessero accettato incarichi conferiti direttamente dagli acquirenti.

84. Lo stesso notaio segnalante lamenta di essere stato convocato dal Consiglio, a giugno 2014, per avere informazioni sull'attività di stipula di atti di rogito e di mutuo in esecuzione di una serie di mandati ricevuti direttamente dagli inquilini/acquirenti di immobili in dismissione di proprietà dell'ENPAM, ente con cui peraltro il CND di Roma non risulta avere in corso alcuna convenzione. In tale sede, al segnalante sarebbe stato ribadito che le

---

all'Albo del Tribunale penale di Roma); All. 2 del doc. 128, "Trascrizione di conversazioni ambientali espletate dal C.T. Tiziana DI TODARO per incarico del dott. Andrea Mosca, notaio in Roma", elaborato di 37 pagine Roma. Copia del supporto informatico contenente le registrazioni delle conversazioni ambientali è stata acquisita agli atti del procedimento, cfr. doc. 159. Tale documentazione è stata presentata alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, in allegato all'esposto fatto dal notaio segnalante, il quale ha ottenuto dalla stessa Procura il nullaosta per il loro deposito presso l'Autorità nell'ambito del procedimento I797.

<sup>97</sup> Come risulta dall'analisi di precedenti verbali, tali notai avrebbero ricevuto numerosi incarichi direttamente dagli inquilini o dagli enti proprietari anche in occasione delle dimissioni di altri immobili di INPDAP.

dismissioni immobiliari degli enti pubblici e previdenziali dovevano essere gestite dal CND di Roma e non da un singolo notaio e che quindi avrebbe dovuto sospendere l'attività di stipula per incarichi ricevuti con tali modalità<sup>98</sup>. Successivamente, ad agosto 2014, il segnalante inviava al CND di Roma una email informativa *“sulla situazione relativa alla procedura di dismissione immobiliare della Fondazione ENPAM”*, con cui dava conto degli atti stipulati in esecuzione dei mandati ricevuti direttamente dagli inquilini/acquirenti. In risposta, il Presidente del CND di Roma comunicava al segnalante che *“l'aggiornamento richiesto era per organizzare le relative stipule ENPAM secondo i principi stabiliti dal Consiglio in materia di Dismissioni, come a Te chiaramente detto, e non per una mera conoscenza delle stipule avvenute. Non posso non parteciparti la mia sorpresa, il mio disappunto e il mio dispiacere per quanto da Te comunicato”*<sup>99</sup>.

85. Tale email è stata inviata dal CND di Roma sia ai notai che avevano collaborato con il segnalante alle operazioni di dismissione in oggetto, sia al Presidente della Commissione Vigilanza e Deontologia del Consiglio<sup>100</sup>.

86. A luglio 2015 il segnalante veniva convocato in un'audizione formale presso il Consiglio nell'ambito della quale gli sono state richieste informazioni sulle modalità di dismissione degli immobili ENPAM e ad agosto 2015 il Consiglio avviava un procedimento disciplinare nei suoi confronti; ad avviso del segnalante, considerata la tempistica e l'oggetto delle richieste di informazioni, tale misura, sebbene non esplicitamente diretta a tale scopo, sarebbe stata volta ad indurlo a rispettare i principi contenuti nella delibera<sup>101</sup>.

### 3.6 La vicenda ENASARCO

87. Significativa della compressione della libertà degli inquilini, in qualità di potenziali acquirenti, di scegliere il notaio di fiducia, e quindi delle modalità con cui il Consiglio ha dato attuazione alla Delibera n. 2287/2006, è la vicenda relativa alla dismissione ENASARCO. In particolare, in una lettera del 16 aprile 2010 al CND di Roma, ENASARCO confermava la volontà di *“addivenire sollecitamente alla definizione di un protocollo d'intesa ... [evidenziando tuttavia che] “l'indicazione nella lettera di offerta in prelazione agli inquilini del Notaio designato dal Consiglio non potrà ritenersi ostativa ai*

---

<sup>98</sup> Cfr. all. 1 pag. 5-6 del doc. 128, verbale dell'audizione del 17 novembre 2016.

<sup>99</sup> Cfr. doc. 141.

<sup>100</sup> Cfr. all. 1, pag. 7, del doc. 128, verbale dell'audizione del segnalante.

<sup>101</sup> Cfr. all. 1 del doc. 128, verbale dell'audizione del 17 novembre 2016; docc. 789 e 790 dell'Allegato 4 del verbale dell'ispezione presso il CND di Roma, verbali delle adunanze del CND di Roma del 27 luglio 2015 e 5 agosto 2015.

*fini del rogito poiché la Fondazione ... non ritiene di poter imporre soluzioni unilaterali ai conduttori ...”* (enfasi aggiunta)<sup>102</sup>. Nella lettera di risposta, il CND di Roma afferma che “... la scelta del notaio da parte del singolo conduttore trova in linea di principio disponibile questo Consiglio alla riconferma del nominativo indicato dal singolo conduttore”.

88. Ciò nonostante, in occasione della dismissione di un complesso immobiliare di proprietà di ENASARCO sito a Roma, a fronte della volontà espressa del Mandatario unico (rappresentante un gruppo di inquilini/acquirenti), Conit Casa, di nominare un notaio diverso da quello incaricato dal CND di Roma, iniziava uno scambio di comunicazioni tra la Fondazione ENASARCO, ASNODIM e il CND di Roma, in cui questi ultimi esprimevano il loro disappunto a tale richiesta.

89. In particolare, agli atti del procedimento vi è una comunicazione del 24 febbraio 2011 con cui ENASARCO informa il CND di Roma di avere inviato ai conduttori dell’immobile oggetto di dismissione, il precedente 31 gennaio 2011, la lettera per l’esercizio del diritto di prelazione, nella quale era, tra l’altro, indicato che il nominativo del notaio designato dal Consiglio era il [notaio 1]<sup>103</sup> e di avere ricevuto la risposta di Conit Casa in cui rappresenta la volontà degli inquilini/acquirenti di nominare il diverso [notaio 2] “quale notaio rogante per l’atto di compravendita e i correlati atti di mutuo” (enfasi aggiunta)<sup>104</sup>. Con successivo fax del 6 maggio 2011, ENASARCO rimetteva all’attenzione del CND di Roma la nota ricevuta da Conit Casa il precedente 3 maggio, nella quale quest’ultima ribadiva la volontà di designare il [notaio 2] quale notaio rogante per la dismissione in oggetto, sottolineando di nuovo il rapporto fiduciario con tale notaio<sup>105</sup>. In risposta, il CND di Roma con lettera del 9 maggio 2011 informava ENASARCO, il [notaio 1] e il [notaio 2] di

---

<sup>102</sup> Cfr. doc. 16 pag. 3.

<sup>103</sup> Cfr. doc. 27, pag. 6-7, da cui risulta che, con lettera del 18 gennaio 2011, il CND di Roma aveva designato il [notaio 1] quale coordinatore e ad altri sei notai quali incaricati alla stipula degli atti di rogito e di mutuo. La lettera è stata inviata anche ad ENASARCO e ad ASNODIM. Cfr. anche doc. 143.

<sup>104</sup> Cfr. doc. 27, pag. 9. Allegata a tale lettera vi è la comunicazione del 14 febbraio 2011 di Conit Casa ad ENASARCO e al [notaio 2] con cui informa che “*plurimi conduttori di unità immobiliari comprese entro il complesso anzidetto hanno inteso conferire il mandato alla scrivente società ... [e che per l’effetto di tale attribuzione] ... siamo con la presente a nominare il notaio rogante per gli atti di compravendita (e i correlati atti di mutui) designandolo in persona del [notaio 2] al quale vorrete trasmettere con ogni consentita urgenza la documentazione tecnica e legale propedeutica alla stipula degli atti di compravendita*” (doc. 27, pagg. 15-16).

<sup>105</sup> Cfr. doc. 27, pag. 3. Allegata a tale comunicazione vi è la lettera del 3 maggio 2011 di Conit Casa con la quale conferma la scelta del [notaio 2] sottolineando come “*la designazione è avvenuta in forza e quale effetto del rapporto fiduciario intercorrente con i mandanti, consolidatosi per l’attività già svolta nel tempo per conto degli stessi e in ragione dell’esperienza specifica acquisita nel corso degli ultimi anni nell’esecuzione degli incombenti notarili commessi a procedure di dismissione simili per natura e modalità*”. Nella lettera si richiede di consegnare direttamente al notaio designato la documentazione necessaria (Cfr. doc. 27, pagg. 5-6). Cfr. altresì doc. 143.

confermare quale notaio coordinatore della dismissione il [notaio 1]<sup>106</sup>.

90. Con comunicazione del 24 maggio 2011 inviata ad ENASARCO e per conoscenza al [notaio 2], Conit Casa comunicava la data di stipula dell'atto di compravendita e dei correlati atti di mutuo, mentre con lettera del 26 maggio 2011 ENASARCO comunicava a Conit Casa di prendere atto di tale decisione<sup>107</sup>.

Inoltre, ENASARCO riassumeva l'intera vicenda in una lettera del 27 maggio 2011 inviata al [notaio 1], e per conoscenza allo stesso CND di Roma, in risposta ad una precedente informativa del notaio stesso, dove comunicava *“l'impossibilità di procedere all'istruttoria delle pratiche della vendita e dei mutui stante la mancanza di contatti da parte degli inquilini”*. ENASARCO informava il [notaio 1] dell'intenzione di procedere *“alla stipula dell'atto di compravendita del complesso in oggetto, secondo le modalità indicate dalla Conit Casa”*<sup>108</sup>.

91. In merito a tale vicenda interveniva ASNODIM, con comunicazione del 30 maggio 2011 al CND di Roma, dove esprimeva a nome di tutti i circa 250 notai all'epoca associati *“il più profondo disappunto per il mancato rispetto degli accordi di cui al protocollo d'intesa...”* Infatti, *“in spregio a tale accordo i colleghi designati ... sono stati prevaricati da un solo collega, che si dice designato dalle associazioni degli inquilini, avendo offerto di applicare onorari più bassi di quelli contenuti nel suddetto Protocollo e tutto questo sembra addivenire con il benessere di ENASARCO”* (enfasi aggiunta).

ASNODIM chiedeva, pertanto, al Consiglio di adottare *“le iniziative più efficaci”* al fine di tutelare l'immagine del Consiglio e di evitare *“il ripetersi di poco trasparenti fenomeni di accaparramento del lavoro ...”* e proponeva di organizzare *“un incontro chiarificatore”* tra il CND di Roma, ENASARCO e le organizzazioni degli inquilini nel quale affrontare ogni criticità *“ivi compreso il problema della tariffa”* (enfasi aggiunta)<sup>109</sup>.

92. A sua volta, il CND di Roma, in una lettera inviata a ENASARCO il 1 giugno 2011, facendo riferimento al Protocollo d'intesa stipulato con la Fondazione, sottolineava che è stato *“concordato un sistema razionale di distribuzione degli incarichi notarili per la stipula degli atti di compravendita e mutuo ... Sul fatto che la Fondazione ENASARCO avrebbe gestito il piano di dismissione in conformità al Protocollo d'intesa, in modo tale da consentirne la piena attuazione, il Consiglio Notarile di Roma ha naturalmente fatto*

---

<sup>106</sup> Cfr. doc. 27, pag. 1.

<sup>107</sup> Cfr. doc. 143.

<sup>108</sup> Cfr. doc. 23, pag. 2. Cfr. altresì doc. 143.

<sup>109</sup> Cfr. doc. 21 pag. 6; doc. 22; doc. 23, pag. 3.

*affidamento e, sulla base di tale affidamento, si è adoperato all'interno e all'esterno della categoria, come suggerito dalla notevole rilevanza sociale dell'operazione. E' dunque con vivo rammarico che mi vedo costretto ad evidenziare come ... sia stata disattesa l'indicazione del Consiglio Notarile nella scelta del notaio incaricato. Venendosi così a determinare una situazione non in linea con gli accordi sottoscritti". Il Consiglio chiede pertanto "una sollecita presa di posizione in merito"*<sup>110</sup>

93. In pari data, il CND di Roma inviava una lettera ai notai del distretto, informandoli che in relazione alle dismissioni ENASARCO *"si stanno verificando alcune criticità in ordine alla scelta del notaio incaricato". Questo Consiglio ... porrà in essere tutte le iniziative per far sì che la convenzione possa proseguire secondo gli accordi raggiunti. La comunicazione si conclude con l'invito ai "Colleghi a cooperare affinché con la condotta di ciascuno, in aderenza alle regole comportamentali fissate dal Consiglio, si possa tutti insieme ... dare prova di compattezza nel reciproco rispetto dei ruoli ..."*<sup>111</sup>.

94. Secondo quanto successivamente comunicato dal segnalante, a seguito di tale vicenda il [notaio 2], pur avendo ricevuto numerosi mandati direttamente dai clienti, ha deciso di non procedere nella dismissione ENASARCO<sup>112</sup>.

#### **4. IL RUOLO DI ASNODIM NELLA DISTRIBUZIONE DEGLI INCARICHI NOTARILI E DEI RICAVI**

95. Nel corso dell'ispezione presso ASNODIM sono stati acquisiti due documenti dai quali risulta che ASNODIM non solo svolge un ruolo attivo nella designazione dei notai nell'ambito delle dismissioni del patrimonio immobiliare degli enti pubblici e nell'organizzazione dell'attività di dismissione, ma opera direttamente sul mercato secondo le modalità illustrate in due documenti acquisiti nel corso dell'accertamento ispettivo presso la stessa ASNODIM fino ad arrivare alla riscossione degli onorari notarili e nella successiva distribuzione, come previsto dallo Statuto.

96. In particolare nel primo documento, dal titolo *"Iter operativo ..."* sono individuate le diverse operazioni che ASNODIM deve svolgere per conto dei notai iscritti (o da altri soggetti coinvolti nelle dismissioni), vale a dire: organizzare le stipule dei diversi atti notarili nell'ambito delle dismissioni pubbliche, definire le parcelle notarili, riscuotere i relativi incassi e di

---

<sup>110</sup> Cfr. doc. 21 pagg. 1-3.

<sup>111</sup> Cfr. docc. 18 e 19.

<sup>112</sup> Cfr. Allegato 1 del doc. 128, verbale dell'audizione del 17 novembre 2016, pag. 5.

suddividere poi i ricavi tra i notai associati, ecc.<sup>113</sup>. Il secondo documento, dal titolo “CHECK LIST”, presenta un elenco di tali operazioni, affiancato da una casella da spuntare una volta che dette operazioni sono state eseguite<sup>114</sup>. Nei due documenti sono state individuate le seguenti 6 fasi procedurali:

1. Procedure preliminari alla stipula
2. Procedure per il perfezionamento del mandato collettivo
3. Procedure per la definizione degli incarichi
4. Procedure per la definizione delle parcelle
5. Procedure di controllo in attesa della stipula
6. Procedure post stipula.

97. Secondo quanto indicato nel documento “*Iter operativo ...*”, ASNODIM ha la funzione di coordinare tutte le operazioni inerenti le vendite delle unità immobiliari, dalla ricezione della documentazione inviata dagli enti venditori, necessaria per redigere gli atti notarili e di mutuo, ai controlli su tale documentazione, all’integrazione della stessa documentazione con visure catastali ed ipotecarie aggiornate, all’invio e/o richiesta di eventuale integrazione documentazione, all’invio di tale documentazione ai notai incaricati e al notaio coordinatore, all’invio di comunicazioni sulla data di stipula atti, ecc.<sup>115</sup>.

98. In caso di mandato collettivo, ASNODIM ha il compito di reperire tutte le informazioni necessarie per redigere il mandato collettivo, procedere al controllo di tali informazioni e, con l’accordo del notaio coordinatore, di provvedere alla predisposizione di una bozza di mandato che dovrà, poi, inviare al notaio incaricato e al mandatario. Nell’ipotesi in cui il mandato collettivo (o i mandati collettivi) venga concluso dal notaio coordinatore, ASNODIM ha il compito di constatare “*l’effettivo pagamento dell’onorario notarile per la stipula del mandato provvedendo a notificare al mandatario il completamento di tale attività.*”

99. Con particolare riferimento alla fase 3-*Procedure per la definizione degli incarichi*, nel documento “*Iter operativo ...*” è specificato che ASNODIM riceve dal CND di Roma la lista dei notai incaricati di ogni stipula<sup>116</sup>, tra i quali viene individuato, dallo stesso Consiglio, il “*notaio coordinatore*” del processo

---

<sup>113</sup> Cfr. doc. 86bis\_9, versione 8/10/2008.

<sup>114</sup> Cfr. doc. 86bis\_6, versione 8/10/2008. Destinatari dei documenti sono: Enti proprietari e/o Bnl Fondi Immobiliari S.p.A.; Soggetti tecnici eventualmente incaricati dagli Enti per la gestione delle operazioni di dismissione; Notai, individuati dal Consiglio Notarile; Istituti di Credito Convenzionati e non Convenzionati; Mandatari; Eventuali futuri amministratori di condominio.

<sup>115</sup> Nel caso in cui il numero delle unità immobiliari in dismissione è tale da richiedere la presenza di più gruppi di notai incaricati, ognuno con il proprio coordinatore, ASNODIM trasmette tale documentazione a tutti i notai coinvolti.

<sup>116</sup> Punto 3.9 della “CHECK LIST”.

di dismissione delle unità immobiliari facenti parte del fabbricato oggetto di dismissione<sup>117</sup>. ASNODIM riceve dal mandatario ogni informazioni riguardante gli acquirenti, i garanti e gli istituti di credito scelti per l'erogazione dei mutui.

Entro trenta giorni dalla data di stipula, il CND di Roma “definisce, su suggerimento di AS.NO.D.IM. e con l’approvazione del Notaio Coordinatore, la ripartizione degli atti di compravendita e di mutuo tra i Notai incaricati. Gli atti di compravendita saranno ripartiti tra i Notai incaricati per Scala (il Notaio Coordinatore ...sarà incaricato della compravendita), gli atti di mutuo per Banca, compatibilmente con il numero di atti da stipulare per Notaio (enfasi aggiunta)<sup>118</sup> *Sarà compito dell’incaricato AS.NO.D.IM. trasmettere la ripartizione degli atti alla lista e-mail fabbricato”*<sup>119</sup>.

100. Inoltre, in corrispondenza della fase 4- *Procedure per la definizione delle parcelle*, è indicato che ASNODIM “*si adopererà per ottenere dall’Ente ..., entro 20 giorni dalla data prevista di vendita, la comunicazione definitiva dei prezzi di vendita finali*” degli immobili<sup>120</sup> e “*provvederà ad inoltrare i prezzi netti di vendita alla lista e-mail fabbricato*”<sup>121</sup>; entro 10 giorni dalla data prevista per il rogito, ASNODIM, “*previa verifica da parte dei Notai incaricati*”<sup>122</sup>, *fornirà al mandatario/i i conteggi relativi al calcolo delle parcelle notarili relative agli atti di compravendita*”<sup>123</sup>.

101. Circa gli onorari notarili relativi agli atti inerenti l'accensione di mutui, nel documento è specificato che ASNODIM, almeno 7 giorni prima della stipula, “*si adopererà per ottenere dalle Banche incaricate l’importo del mutuo*

---

<sup>117</sup> “Il notaio coordinatore è indicato nella lettera di offerta di vendita che gli Enti o Bnl Fondi Immobiliari S.p.A., inviano ai conduttori. Sulla base di tale offerta gli inquilini dovranno formalizzare l’eventuale richiesta di mutuo”.

<sup>118</sup> Punti 3.2 e 3.3 della CHECK LIST.

<sup>119</sup> Punti 3.4 e 3.5 della CHECK LIST. E’ altresì previsto che ASNODIM svolga una serie di attività, per conto dei notai incaricati, finalizzate a consentire a tali soggetti di predisporre le bozze degli atti di compravendita e di mutuo. In particolare, ASNODIM “*provvederà ad inviare ai Notai incaricati della compravendita la bozza dell’atto, con la richiesta di rinvio per la verifica almeno 5 giorni del rogito*” (punto 3.6 della CHECK LIST); “*a comunicare alle Banche non in convenzione eventualmente prescelte dall’acquirente i recapiti dei Notai incaricati della stipula dei mutui relativi, nonché a richiedere la bozza aggiornata del/i mutuo/i richiesto/i (possibilmente in formato word)*” (punto 3.7 della CHECK LIST), Entro 30 giorni dalla data esatta di vendita, ASNODIM “*dovrà avere a disposizione tutti i riferimenti sugli oggetti e sui soggetti coinvolti nella dismissione .... In caso di incompletezza dei dati acquisiti, AS.NO.D.IM. provvederà a sollecitare l’invio delle informazioni mancanti agli attori del processo interessati, definiti nella citata lista e-mail fabbricato*”.

<sup>120</sup> Punto 4.1 della CHECK LIST. I prezzi sono determinati: al netto del 30% rispetto al prezzo di mercato di quanto in oggetto, del coefficiente di abbattimento (art. 3 comma 20 della legge 410/2001 e della legge 23 aprile 2004 numero 104) e dell’ulteriore sconto per chi acquista a mezzo di mandato collettivo.

<sup>121</sup> Punti 4.2 della CHECK LIST.

<sup>122</sup> Punti 4.5 della CHECK LIST.

<sup>123</sup> E’, altresì, previsto che “ogni modifica dei prezzi di vendita da parte dell’Ente (e/o da Bnl Fondi Immobiliari Società di Gestione del Risparmio per Azioni) o dal soggetto tecnico eventualmente incaricato dallo stesso, dovrà essere tempestivamente comunicata all’AS.NO.D.IM. per consentire l’immediato aggiornamento delle parcelle notarili”.

*ed il valore di ipoteca di ogni pratica deliberata<sup>124</sup> ... trasmetterà i conteggi relativi al calcolo delle parcelle ai Notai interessati<sup>125</sup>. Sarà compito dell'incaricato AS.NO.D.IM. distribuire al mandatario/i le parcelle complete relative agli atti di compravendita e di mutuo<sup>126</sup> (enfasi aggiunta). Inoltre, gli assegni relativi alle parcelle notarili degli atti di acquisto e di mutuo “dovranno essere intestati ad ASNODIM (nel caso di Notai non associati, gli assegni delle parcelle notarili saranno intestati direttamente ai Notai interessati)”<sup>127</sup>.*

102. Secondo quanto riportato nella fase 5 del documento “*Iter operativo*”, ASNODIM dovrà svolgere una serie di attività inerenti la preparazione e i controlli degli atti di rogito<sup>128</sup> e inoltre, il giorno prima della stipula, dovrà essere “...disponibile ad incassare per ciascun notaio le parcelle relative agli atti di compravendita e di mutuo aiutando l'acquirente nella gestione di notai diversi incaricati di stipulare uno la compravendita e l'altro l'eventuale mutuo ... sarà disponibile nei giorni immediatamente precedenti la stipula ad organizzare il ritiro di tutti gli assegni relativi alle parcelle notarili presso il fabbricato in dismissione ... emette fattura agli acquirenti delle u.i. per le spese e le competenze notarili relative agli atti di acquisto e di concessione dei mutui ... provvederà alla stampa delle fatture ... provvederà alla stampa delle parcelle per ogni notaio, nonché alla stampa generale delle parcelle ....” (enfasi aggiunta).

103. Nel documento è inoltre previsto, alla fase 6, che ASNODIM dopo la stipula degli atti provveda, tra l'altro, “a scansionare gli assegni di tutti gli acquirenti ed a versare ai Notai coinvolti nella stipula le spese notarili. I Notai incaricati emetteranno fattura per il corrispettivo importo. Le competenze notarili verranno corrisposte da AS.NO.D.IM:

- una parte come anticipazione sugli utili secondo una percentuale che dipende dal tipo di atto stipulato dal Notaio incaricato,
- la residua parte verrà distribuita a fine anno in proporzione a tutti i Notai

---

<sup>124</sup> Punti 4.7 della CHECK LIST.

<sup>125</sup> Punti 4.9 della CHECK LIST.

<sup>126</sup> Punti 4.10 della CHECK LIST.

<sup>127</sup> A conferma di ciò, cfr. altresì all. 5 del doc. 111.

<sup>128</sup> In particolare il responsabile ASNODIM deve richiedere ai notai incaricati della stipula degli atti di compravendita la parte dell'atto in cui è descritto l'abbinamento tra acquirente e unità immobiliare; deve trasmettere ai notai che stipuleranno gli atti di mutuo, copia dell'atto in cui è delineato il suddetto abbinamento (dati catastali, descrizione dell'unità immobiliare, confini), in modo da rendere omogeni l'atto di rogito e l'atto di mutuo. Inoltre, in caso di compravendita ad un titolare di diritto di opzione di più pertinenze dello stesso tipo, ASNODIM deve verificare la corretta indicazione delle unità immobiliare assoggettate ad aliquota agevolata con i prezzi di vendita e le tariffe calcolate rispetto a quanto riportato nella bozza dell'atto di compravendita. In caso di mancata consegna della bozza dell'atto di compravendita entro 4 giorni dalla data della stipula, ASNODIM dovrà scrivere ai soggetti interessati per ricordare la situazione in essere. Inoltre, ASNODIM dovrà inviare ai notai interessati la bozza del preliminare di compravendita per gli acquirenti che non potranno rispettare la data di vendita, ecc.

*associati*” (enfasi aggiunta)<sup>129</sup>.

ASNODIM provvede anche a richiedere ai notai che hanno stipulato l’atto di compravendita i dati relativi alla trascrizione dell’atto nonché copia dell’atto definitivo, dati che poi comunicherà ai notai che hanno stipulato l’atto di mutuo<sup>130</sup>.

104. Secondo quanto riferito nell’audizione del 22 settembre 2016, la procedura indicata in tali documenti “è grosso modo quella applicata sia nel caso di vendite agli inquilini di immobili optati che nel caso di aste immobiliari effettuate per gli immobili inoptati”<sup>131</sup>.

Con riguardo, poi, agli onorari notarili percepiti dagli associati nell’ambito delle dismissioni del patrimonio pubblico, questi vengono sempre versati ad ASNODIM. Più precisamente “gli associati versano ad ASNODIM i proventi incassati dagli incarichi ottenuti nell’ambito delle dismissioni; ciò anche ai fini fiscali, in quanto trattandosi di un’associazione professionale essa è il soggetto fiscale di riferimento. Per quanto riguarda la distribuzione dei proventi, ogni notaio riceve da ASNODIM il 50% dei ricavi dallo stesso versati. Questo ammontare quindi varia da notaio a notaio in funzione del numero di incarichi ricevuti, ovvero dei propri ricavi. Il rimanente 50% dei ricavi versati ad ASNODIM da ogni notaio, va a coprire i costi associativi e la parte rimanente viene distribuita in modo uniforme tra gli associati. In altri termini, tolte le spese associative, la parte restante del 50% dei ricavi versati ad ASNODIM, è distribuita fra tutti gli associati, al fine di compensarli per eventuali disparità negli incarichi ricevuti”<sup>132</sup>. Come risulta da Tabelle prodotte dalla stessa ASNODIM<sup>133</sup>, il meccanismo ripartitorio dei ricavi che viene applicato all’interno di ASNODIM ha determinato nei vari anni una redistribuzione degli utili fra gli associati tale da compensare eventuali disparità risultanti dalla distribuzione degli incarichi.

---

<sup>129</sup> Agli atti del procedimento vi sono le tabelle elaborate da ASNODIM, per il periodo 2007-2015, dalle quali risulta il meccanismo di ripartizione, fra i notai associati, degli incassi ricevuti dall’associazione stessa. In particolare, i ricavi incassati dall’associazione, costituiti dagli onorari notarili a fronte delle prestazioni effettuate nell’ambito delle dismissioni, vengono poi distribuiti tra gli associati, al netto dei costi associativi, sia in quota fissa sia secondo un meccanismo che tiene conto dei giorni di presenza in associazione, cfr. allegati al doc. 145.

<sup>130</sup> ASNODIM deve anche provvedere al recupero di tutta la documentazione cartacea in possesso del notaio coordinatore relativa alle unità immobiliari dismesse e a trasmetterla all’ente. Inoltre, dovrà fissare, in accordo con il Notaio incaricato, l’ente e il mandatario eventuali atti definitivi di compravendita con gli acquirenti ai quali è stata data la possibilità di acquistare successivamente usufruendo dello sconto del mandato collettivo.

<sup>131</sup> Cfr. doc. 122, verbale dell’audizione del 22 settembre 2016.

<sup>132</sup> Cfr. doc. 122, verbale dell’audizione del 22 settembre 2016. Cfr. anche doc. 488 del doc. 82bis. Si tratta del verbale n. 2284/2006 in cui si è, tra l’altro discusso, della circostanza che il notaio [omissis] aveva accettato incarichi notarili ricevuti direttamente dagli inquilini di un immobile INPDAP oggetto di dismissione, il Presidente del Consiglio accenna al problema “di alcuni atti stipulati, i cui onorari non sarebbero stati conferiti all’Asnodim. Il Collega [omissis] risponde che erano atti che non rientravano nelle dismissioni e quindi erano stati considerati fuori dall’obbligo di conferimento”.

<sup>133</sup> Cfr. Tabelle “Distribuzione utili”, anni vari, Allegato A al doc. 145.

## **5. LA DELIBERA N. 2604/2017**

105. Il CND di Roma e ASNODIM hanno allegato alla memoria presentata in data 6 aprile 2017 la Delibera n. 2604/2017, con la quale è stata integrata la Delibera n. 2287/2006, in seguito alla sentenza del TAR del Lazio n. 2903/2017<sup>134</sup>. Con tale sentenza il giudice amministrativo si è pronunciato accogliendo il ricorso proposto da un notaio avverso la Delibera n. 2287/2006, limitatamente alla carenza di pubblicazione, nonché *“all’espresso richiamo al carattere non preclusivo della stessa, per incarichi che la parte provata decidesse liberamente di attribuire ad un notaio di propria fiducia”*.

Il giudice amministrativo ha quindi disposto l’obbligo per il CND di Roma di *“assicurare l’accessibilità al testo, tramite forme adeguate di pubblicazione, previa integrazione del testo stesso con il richiamo a quanto previsto dall’art. 27 della legge notarile e dall’art. 34, comma 1, ultima parte del codice deontologico approvato con deliberazione n. 2/56 del 5 aprile 2008, circa ‘la facoltà del singolo acquirente di designare tempestivamente un notaio diverso’”*.

106. Come risulta dalla copia del verbale dell’adunanza del CND di Roma del 31 marzo 2017, allegato alla memoria del 6 aprile 2017, al fine di ottemperare alla citata sentenza del TAR del Lazio del 31 marzo 2017 viene deliberato di integrare il contenuto della Delibera n. 2287/2006, mediante l’aggiunta - alla fine del punto 1 della citata delibera – del seguente testo: *“salva la facoltà del singolo acquirente di designare tempestivamente un notaio diverso”*.

## **VI. LE ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI**

### **1. LE ARGOMENTAZIONI DEL CND DI ROMA E DI ASNODIM**

107. Il CND di Roma e ASNODIM hanno presentato informazioni, deduzioni e tesi difensive nella risposta del 18 gennaio 2016 ad una richiesta di informazioni della Direzione in fase preistruttoria<sup>135</sup>, nell’audizione del 22 settembre 2016<sup>136</sup>, nella memoria finale presentata in data 6 aprile 2017<sup>137</sup> e nell’audizione finale che si è tenuta dinanzi al Collegio dell’Autorità in data 11

---

<sup>134</sup> Cfr. doc. 179, all. 14.

<sup>135</sup> Cfr. doc. 4.

<sup>136</sup> Cfr. doc. 122.

<sup>137</sup> Cfr. doc. 179.

aprile 2017<sup>138</sup>.

1.1 Sulla complessità dei processi di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico e sulla funzione pubblica notarile nell'ambito delle dismissioni

108. Nella comunicazione del 18 gennaio 2016, il CND di Roma ha sostenuto che, per comprendere le motivazioni sottostanti all'approvazione della Delibera n. 2287/2006, si deve fare riferimento alla disciplina delle dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico, che si rinviene nella legge n. 560/1993, nel Decreto Legislativo. 104/1996 e, da ultimo, nella legge n. 410/2001 che prevede un complesso procedimento amministrativo che si articola in diverse fasi. Ad avviso del 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 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”*.

109. Ad avviso del CND di Roma, appare dunque evidente *“l’assoluta diversità di fattispecie rispetto alla scelta del Notaio da parte del privato nell’ambito di una singola compravendita immobiliare, in cui non sussistono interessi di natura pubblico-economica a presidio dei quali il Notaio sia chiamato ad operare. La delibera n. 2287, pertanto rappresenta la corretta applicazione del disegno previsto dal Legislatore, in quanto, stabilendo che la designazione dei Notai nell’ambito delle procedure di dismissione del patrimonio immobiliare è riservata ai Consigli Notarili distrettuali, ... introduce norme deontologiche dirette a garantire la realizzazione della finalità pubblica individuata dalla legge”*.

110. Anche nell’audizione del 22 settembre 2016 il Consiglio e ASNODIM hanno sostenuto che il processo delle dismissioni è molto complesso *“sia per l’entità del patrimonio immobiliare coinvolto, sia per le procedure individuate, fra cui le vendite in blocco di immobili e il mandato collettivo; ciò ha reso necessario un impegno organizzativo notevole, a fronte del quale i Consigli notarili hanno risposto adottando, in buona fede, il meccanismo degli accordi*

---

<sup>138</sup> Cfr. doc. 187.

*collettivi con gli enti, accordi finalizzati all'erogazione di un servizio standardizzato; tali accordi sono stati ritenuti uno strumento efficace per razionalizzare l'intero processo di vendita.*

111. Nella memoria presentata in data 6 aprile 2017, le Parti hanno confermato quanto precedentemente argomentato, proponendo una ricostruzione più articolata del quadro normativo che inizia dai provvedimenti legislativi approvati negli anni '90 . In particolare, nella memoria vengono richiamate la legge n. 560/1993, la legge n. 335/1995, il Decreto Legislativo n. 104/1996, la legge n. 662/1996, la legge n. 140/1997 e, infine, la legge n. 488/1999 e la legge n. 410/2001 che *“hanno delineato un complesso procedimento amministrativo di dismissione del patrimonio pubblico”,* volto *“essenzialmente a garantire celerità, uniformità e certezza nei rapporti giuridici oggetto di dismissione”*. In sostanza, ad avviso delle Parti, *“ la ratio della delibera è ... dare attuazione ad un quadro normativo incentrato sulla tipicità della procedura di dismissione del patrimonio pubblico e, più in generale, sulla celerità, efficacia e trasparenza delle stesse”* (enfasi presente nel testo). Infatti, ad avviso delle Parti, dismettere *“il patrimonio di un ente pubblico non significa ... porre in essere un mero insieme di atti di compravendita standard, bensì realizzare una complessa operazione finanziaria, incentrata sul contemperamento delle esigenze dell'ente proprietario con quelle dei potenziali acquirenti e, in ultima istanza, dell'ordinamento”*. Si tratta di un'attività, secondo quanto indicato nella memoria finale, *“che ha richiesto procedure ad hoc che facevano affidamento sulla funzione pubblica propria dell'attività notarile, chiamando il Notaio – nel disegno del legislatore – a operare quale ‘organo indiretto’ della amministrazione procedente e quale depositario nel nostro ordinamento di quelle esigenze di certezza giuridica, pubblicità e trasparenza, che ... sono alla base del fenomeno dismissivo ...”*.

## 1.2 Sull'incompletezza del contesto normativo di riferimento

112. Nella memoria del 6 aprile 2017 e nell'audizione dell'11 aprile 2017, il CND di Roma e ASNODIM hanno sostenuto che gli addebiti loro contestati si fondano su *“una ricostruzione incompleta della normativa di riferimento che ha portato ... a fraintendere la funzione della Delibera e più in generale i compiti del Consiglio e dell'Associazione nel complesso quadro delle procedure di dismissione ...”* poiché non terrebbero conto del ruolo dell' *“Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli enti previdenziali”* (di seguito anche Osservatorio) costituito presso il Ministero del Lavoro e della

Previdenza Sociale ai sensi del Decreto Legislativo. n. 104/1996 e neppure del ruolo del “*Codice di comportamento definito dagli attori del processo*” (di seguito anche Vademecum), approvato nel 2001 dall’Osservatorio, copia del quale è stato allegato alla memoria stessa<sup>139</sup>.

113. Con riguardo all’Osservatorio, secondo quanto riportato nella memoria finale, questo è stato costituito il 1° giugno 1996 ed è rimasto operativo fino al 17 marzo 2003; il suo ruolo “*è diventato particolarmente incisivo nelle procedure che interessano (e decisivo ai fini del Procedimento) a seguito dell’avvio delle prime dismissioni nell’ottobre 2000 che hanno immediatamente reso evidente come le procedure previste dal Legislatore fossero troppo lente e quindi inefficaci*” (enfasi presente nel testo). Il CND di Roma e ASNODIM ritengono che sia “*innegabile che l’attività dell’Osservatorio, che muoveva dal riconoscimento della necessità di coinvolgimento dei Consigli Notarili nell’attività di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico che a quel tempo veniva impostata, sia stata tenuta presente, negli anni successivi, in tutti i lavori preparatori delle leggi che hanno disciplinato tale attività*”.

114. Nella memoria è stato precisato che l’Osservatorio in questione, nei primi mesi del 2001, ha avviato i lavori per la redazione del Vademecum, che è stato voluto dal Ministro del Lavoro, come risulterebbe da alcune circolari allegate alla stessa memoria del 6 aprile 2017 nelle quali, secondo le Parti, “*venivano lamentati alcuni episodi di aggiramento della vigente normativa per quanto attiene la tutela degli inquilini che hanno acquistato immobili locati ... l’esistenza, da parte di talune organizzazioni, di comportamenti elusivi del divieto di vendita delle unità immobiliari occupate, ponendo l’attenzione affinché nella materia vengano ristabilite condizioni di chiarezza, correttezza e legalità, impedendo qualsiasi forma di speculazione*”<sup>140</sup>. Tale Vademecum disporrebbe “*in modo inequivoco che ‘ il notaio incaricato della stipula degli atti necessari viene nominato dai consigli notarili distrettuali oppure dalle Associazioni del Notariato’ ”* ed avrebbe natura cogente, come confermato da una circolare del Ministero del Lavoro di luglio 2001, allegata alla memoria stessa<sup>141</sup>.

In particolare, secondo quanto riportato nella citata memoria, “*proprio la necessità di porre fine [ai fenomeni di accaparramento] è stata posta dal Legislatore alla base del Vademecum e quindi del diretto coinvolgimento delle Parti nella distribuzione degli incarichi notarili*”.

---

<sup>139</sup> Cfr. allegato 5 del doc. 179.

<sup>140</sup> Cfr. allegati 4 e 6 al doc. 179.

<sup>141</sup> Cfr. allegato 6 al doc. 179.

115. Sempre secondo quanto riportato nella memoria del 6 aprile 2017, l'importanza e la natura cogente del Vademecum sarebbero stati confermati anche dalla Corte dei Conti in un Rapporto di marzo 2006, *“Analisi e risultati delle Cartolarizzazioni”*<sup>142</sup>, laddove è precisato, alle pagg. 169 e 174, che nella *“prima cartolarizzazione particolare rilievo ha assunto l'attività dell'Osservatorio, relativamente alle aste delle unità residenziali libere e di quelle non optate ... all'assegnazione del Notaio a ciascun lotto di immobili previa intesa con il Consiglio Nazionale del Notariato”* e che per *“effettuare e portare a termine i processi hanno cooperato e cooperano vari organismi: il Ministero dell'Economia, il Ministero del Welfare, gli enti pubblici, le Agenzie del Demanio e del Territorio, il Consiglio Nazionale del Notariato, le banche erogatrici”*.

Ad avviso delle Parti, quindi, quanto contestato ad ASNODIM e al Consiglio costituirebbe in realtà un'attività prevista proprio dal Vademecum.

116. A conferma di ciò, le Parti hanno richiamato anche le Convenzioni di cui ai Decreti del MEF del 18 novembre 2001 e del 21 novembre 2002 che regolamentano i rapporti tra le SCIP e l'Agenzia del Territorio, nelle quali è espressamente indicato che *“Almeno 50 giorni lavorativi prima della data prevista per la vendita di un immobile ciascun ente previdenziale invia al notaio designato dai Consigli Distrettuali o dalle Associazioni appositamente costituite ....”*<sup>143</sup>.

### 1.3 La coerenza della Delibera n. 2287/2006 con l'art. 35 del Codice deontologico

117. Nella comunicazione del 18 gennaio 2016 e nell'audizione del 22 settembre 2016, il CND di Roma e ASNODIM hanno affermato che la Delibera n. 2287/2006 è stata adottata in attuazione dell'art. 35, comma 2, del Codice deontologico, come modificato dal CNN con le delibere n. 1/1625 e n. 4/1628.

118. Tale argomento è stato ribadito nella memoria del 6 aprile 2017 e nell'audizione finale. Al riguardo, le Parti, al fine di provare che le condotte loro contestate trovano copertura nella suddetta norma deontologica, hanno richiamato il testo di una lettera del 24 giugno 2001 – inviata dal CND di Roma agli enti previdenziali, all'Agenzia del Territorio, alla SCIP e al Presidente del CNN – con la quale il Consiglio ricorda *“agli altri attori del*

---

<sup>142</sup> Cfr. allegato 3 del doc. 179, Corte dei Conti, *“Analisi dei risultati delle cartolarizzazioni, relazione approvata il 21 marzo 2006 e relativa alle cartolarizzazioni attuate in Italia dal 1999 al 2005.*

<sup>143</sup> Allegato 7 del doc. 179.

*processo qual è la normativa e qual è la procedura concordata, che prevede la designazione dei notai da parte dei Consigli Distrettuali Notarili ... [e] ... che, proprio in virtù di quanto stava accadendo (la più imponente vendita immobiliare in Europa per la quale Roma è implicata per oltre il 60%), il CNN aveva deciso di modificare il Codice di Deontologia Notarile”<sup>144</sup>.*

119. Nell’audizione dell’11 aprile 2017, le Parti hanno, altresì, sottolineato che sebbene “... l’art. 35 del Codice deontologico prend[a] a riferimento le convenzioni stipulate dal Consiglio Nazionale del Notariato, ... si tratta di un contesto in cui i Consigli distrettuali erano già stati chiamati a collaborare. Nel 2006, dopo oltre un decennio di discussioni sulla materia delle dismissioni, il Consiglio ha adottato la delibera n. 2287, formalizzando in tal modo una prassi già in atto per risolvere situazioni particolari”.

120. Sia nella memoria del 6 aprile 2017 che nell’audizione finale, le Parti hanno, infine, richiamato la sentenza del TAR del Lazio n. 2903 del 27 febbraio 2017 che avrebbe ritenuto la Delibera n. 2287/2006 del tutto coerente con i principi elaborati nel previgente art. 35.

#### 1.4 Richiesta di applicazione dell’art. 8, comma 2, della legge n. 287/90

121. Nella memoria del 6 aprile 2017 e nell’audizione dell’11 aprile 2017, il CND di Roma e ASNODIM hanno sostenuto l’applicabilità al caso di specie dell’art. 8, comma 2, della legge n. 287/90 ritenendo che:

*A. “il servizio prestato dai notai sia, in generale, un servizio di interesse generale, disciplinato dalla legge in maniera tale da consentirne la fruizione a tutti gli utenti con caratteristiche di servizio universale;*

*B. per quanto riguarda il servizio specifico di assistenza alle dismissioni, si tratti ancora di un servizio attribuito alle Parti dalla legge e quindi caratterizzato da un profilo di doverosità;*

*C. la limitazione della concorrenza rispetto all’adempimento della missione di interesse generale affidata dalla legge alle Parti sia stata strettamente limitata al perseguimento delle finalità individuate dall’ordinamento giuridico”.*

122. Con riguardo al punto A., nella memoria viene sottolineato che “*alle Parti è stato chiesto, infatti, di sovrintendere alla dismissione di quasi 50.000 unità immobiliari nel Lazio*”, dovendo garantire rapidità delle dismissioni,

---

<sup>144</sup> Nella lettera, allegata alla memoria del 6 aprile 2017, è riportato: “Questo Consiglio richiama l’attenzione degli Enti destinatari della presente sulle modalità e tempistiche di esecuzione dell’attività di regolarizzazione di cui all’art. 4 della Convenzione stipulata tra SCIP e Agenzia del Territorio. In base a tale disposizione ‘almeno 50 giorni prima della data prevista per la vendita ciascun Ente Previdenziale aderente, invia al Notaio Designato dai Consigli Distrettuali Notarili o dalle Associazioni appositamente costituite’ ....”, cfr. allegato 8 al doc. 179.

semplificazione dei processi di vendita, riduzione dei costi di trasferimento, ecc..

Nel perseguire dette finalità, le Parti avrebbero prestato i propri servizi a tutti gli enti che hanno manifestato un interesse, i servizi sarebbero stati espletati nell'ambito dell'intero distretto a tariffe sociali uniformi e a condizioni simili nell'ambito delle singole convenzioni stipulate a valle della Delibera n. 2287/2006.

123. Inoltre, nella memoria viene rilevato che *“i compiti sopra riportati sono stati rimessi alle Parti dal Ministero del Lavoro (rectum: dall'Osservatorio) nell'ambito delle proprie prerogative istituzionali che lo vedevano preposto inter alia alla ‘attività di indirizzo e coordinamento’ e che ‘su tali premesse all'art. 3.5.1. del Vademecum è stato disposto espressamente che ‘il notaio incaricato della stipula degli atti necessari viene nominato dai consigli notarili’ così attribuendo formalmente alle Parti un determinato adempimento delle procedure di dismissione di cui si discute e quindi integrando il presupposto sub B.”*.

124. Quanto al requisito della proporzionalità, di cui alla lettera sub C., le Parti ritengono che in assenza della previsione della designazione dei notai da parte del Consiglio, le dismissioni non avrebbero potuto essere realizzate *“perseguendo i due obiettivi cui le stesse ex lege erano chiamate a perseguire, ovverosia procedure certe, chiare e rapide, nonché evitare fenomeni patologici di accaparramento”*.

Al riguardo, nella memoria viene richiamato il citato Rapporto della Corte dei Conti del 2006, nel quale, alla pag. 191, la Corte ha posto l'attenzione *“ai modi nei quali i processi di dismissione sono stati attuati e alle scelte operative che sono state concretamente compiute lungo tutto l'arco dei processi di dismissione”* per concludere che sono stati raggiunti i risultati auspicati<sup>145</sup>.

In merito ai fenomeni di accaparramento, nella memoria, viene precisato che *“proprio la necessità di porre fine agli stessi è stata posta dal Legislatore alla base del Vademecum e quindi del diretto coinvolgimento delle Parti nella distribuzione degli incarichi professionali”*.

125. In definitiva, ad avviso del CND di Roma e di ASNODIM, la Delibera è stata *“l'unico strumento che ha permesso di portare a compimento un'operazione straordinaria ... e di fare cessare quei fenomeni deteriori di ‘accaparramento’ già denunciati dall'Osservatorio all'indomani delle prime vendite”*.

Le Parti ritengono che la suddetta conclusione non sia smentita dalla

---

<sup>145</sup> Cfr. Corte dei Conti, *“Analisi dei risultati delle cartolarizzazioni”*, citato.

circostanza, richiamata nella CRI, che tre enti abbiano dismesso il proprio patrimonio immobiliare, procedendo senza stipulare alcuna convenzione con il Consiglio e quindi scegliendo i propri notai, in quanto non è stato fatto alcun approfondimento istruttorio su tale punto.

### 1.5 La liceità delle condotte

126. Nella memoria del 6 aprile 2017, le Parti hanno sottolineato la liceità dei criteri di ripartizione degli incarichi individuati della Delibera n. 2287/2006, richiamando la recente sentenza n. 2903/2017 del TAR del Lazio con la quale, a loro avviso, il giudice amministrativo *“ha sostanzialmente confermato la piena legittimità del comportamento del CND di Roma nella designazione dei notai, chiarendo le ragioni di efficienza sottostanti al sistema delineato nella delibera”*.

127. Il CND di Roma e ASNODIM hanno, inoltre, evidenziato che la suddetta pronuncia *“è del tutto coerente con quanto affermato dalla Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito anche solo “ANAC”) con delibera n. 831 del 3 agosto 2016”*, cioè con il Piano Nazionale Anticorruzione 2016 (di seguito PNA) nel quale sarebbe stata sottolineata, a detta delle Parti, *“la piena legittimità dei sistemi di ‘rotazione’ degli incarichi, quali quello previsto dalla Delibera”*. Con specifico riferimento agli Ordini professionali, nella memoria è richiamato il punto del PNA nel quale è previsto che: *“Qualora l’ordine debba conferire incarichi al di fuori delle normali procedure ad evidenza pubblica sono auspicabili le seguenti misure:*

- *utilizzo di criteri di trasparenza sugli atti di conferimento degli incarichi;*
- *rotazione dei soggetti da nominare;*
- *valutazioni preferibilmente collegiali ...;*
- *se la designazione avviene da parte del solo Presidente con atto motivato, previsione della successiva ratifica da parte del Consiglio;*
- *verifica dell’insussistenza di situazioni, anche potenziali di, conflitto di interesse....;*
- *eventuali misure di trasparenza sui compensi, indicando i livelli più alti e più bassi dei compensi corrisposti ...”*.

Ad avviso delle Parti, si tratta *“di misure già applicate nel caso di specie”*.

128. Il CND di Roma e ASNODIM hanno, altresì, affermato nella memoria finale che nell’ambito delle dismissioni del patrimonio immobiliare di ROMA CAPITALE gli incarichi sono stati distribuiti tra un numero elevatissimo di notai e che in ogni caso non vi sarebbe stata una *“moltiplicazione”* di atti

notarili come indicato nella CRI, rilevando come “*se si ritiene preferibile che ... un singolo notaio stipuli contemporaneamente decine e decine di atti ... evidentemente non si tiene conto del peso delle formalità sottese ad operazioni quali quelle considerate...*”.

Inoltre, il Consiglio non “*avrebbe posto in essere iniziative disciplinari nei confronti del segnalante o di nessun altro notaio in relazione all’applicazione della Delibera*” e “*in nessuno dei procedimenti che hanno riguardato il Segnalante a quest’ultimo è stata contestata la violazione della Delibera*”.

129. Anche nella precedente comunicazione del 18 gennaio 2016, le Parti hanno sostenuto che con la Delibera n. 2287/2006 sarebbero 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 perseguimento dei rilevanti interessi pubblici legati alla celerità e al buon esito delle operazioni di dismissione*” (enfasi presente nel testo). In tal modo il CND di Roma ritiene di avere risposto perfettamente 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).

130. In merito alla ripartizione degli incarichi notarili, il CND di Roma e ASNODIM hanno evidenziato, nell’audizione del 22 settembre 2016, che questa viene effettuata sulla base dei criteri quantitativo e solidaristico stabiliti nella delibera, evitando in tal modo “*una concentrazione degli incarichi in capo a pochi professionisti*” e favorendo “*lo sviluppo professionale dei notai più giovani*”.

131. Nel corso dell’audizione dinnanzi al Collegio dell’11 aprile 2017 le Parti hanno, tuttavia, sostenuto che “*ci si dovrebbe chiedere se l’illecito è stato commesso, o meno, sulla base di un errore scusabile. In realtà, il punto di vista è diverso. Infatti, la delibera n. 2287/2006 è il risultato di un confronto tra il Consiglio e le istituzioni, dal quale è emerso che la ripartizione degli incarichi, nell’ambito di convenzioni con gli enti, era l’unico modo per consentire il regolare processo di dismissione in un contesto straordinario. Forse alcune modalità attuative della delibera potrebbero avere presentato delle irregolarità, ma sotto tale profilo la CRI è incompleta nel dimostrare che tali eventuali irregolarità, a fronte della legittimità della delibera riconosciuta da ultimo dal TAR del Lazio, possano soddisfare il requisito della consistenza. In*

*ogni caso, si deve considerare che i notai, pur non essendo del tutto immuni dalle norme antitrust, forniscono servizi di interesse generale, come la certezza giuridica negli atti negoziali che devono essere iscritti nei pubblici registri”.*

## 1.6 Sulle tariffe

132. Per quanto riguarda i tariffari, allegati ai Protocolli d’intesa stipulati dal CND di Roma con gli enti proprietari di immobili, nella comunicazione del 18 gennaio 2016, nell’audizione del 22 settembre 2016, nella memoria del 6 aprile 2017 e nell’audizione finale, le Parti hanno ricordato che le tariffe sono state abrogate solamente a partire dall’entrata in vigore del D.L. n. 1/2012. In precedenza, hanno rilevato le Parti nella memoria del 6 aprile 2017, la Tariffa notarile era approvata dal Ministero di Giustizia ed era composta da 35 articoli; a detta delle Parti, l’*“unico margine riconosciuto ai Consigli distrettuali per ‘muoversi’ dalle stringenti previsioni della Tariffa era rappresentato”* dalle previsioni di cui agli articoli 30 e 31. Pertanto, il *“Consiglio, nel predisporre le tabelle delle tariffe relative agli atti di dismissione pubblica, non ha fatto altro che sviluppare le singole voci della Tariffa, senza fare applicazione delle previsioni di cui agli artt. 30 e 31 della stessa. ... Non c’era dunque la possibilità, prima ancora che la volontà, di porre in essere qualsivoglia concertazione di prezzo”*. (enfasi presente nel testo).

133. Il CND di Roma e ASNODIM hanno, poi, contestato le conclusioni riportate nella CRI, circa il mancato abbattimento degli onorari notarili del 50% e del 75% come previsto dalla legge 410/2001, in quanto, a loro avviso, non si è tenuto conto del fatto *“che la normativa rilevante nell’ambito delle operazioni di dismissione ... faceva espresso riferimento alla riduzione dei soli onorari notarili e non anche dei relativi compensi ...”*. Più precisamente, ad avviso delle due Parti, tali conclusioni sarebbero errate poiché *“pretendono di applicare le suddette riduzioni anche ai compensi di cui all’art. 19 della Tariffa...; agli artt. 24 e 25 della Tariffa ...; all’art. 27 della Tariffa ...”*.

A questo riguardo, nella memoria viene richiamato il citato Rapporto di marzo 2006 della Corte dei Conti<sup>146</sup>, dove è riportato che il *“... notariato romano ... ha rispettato la norma applicando la riduzione al 20% ed al 25%, prevista dalle leggi 488/1999 e 410/2001 degli onorari per i trasferimenti, sia adeguando le proprie tariffe; ha inoltre adottato motu-proprio una tariffa ridotta per la stipula dei mutui ...”*.

134. Le Parti, più in generale, rilevano che le tariffe allegate ai Protocolli di

---

<sup>146</sup> Cfr. Corte dei Conti, *“Analisi dei risultati delle cartolarizzazioni*, citato.

intesa *“hanno sempre avuto il senso di indicare il valore massimo, non certo un prezzo minimo o fisso per i servizi notarili considerati”*. Si tratterebbe di indicazioni che, secondo quanto da loro sostenuto, devono considerarsi vincolanti nella loro misura massima e non certo tese ad escludere l'applicazione di riduzioni ulteriori. Al riguardo, citano delibere del Consiglio che, in tema di dismissioni ENASARCO, prevedono riduzioni delle parcelle che *“complessivamente non superino l'importo massimo di circa 250 euro”*<sup>147</sup>.

135. Quanto al periodo successivo alla liberalizzazione delle tariffe professionali, nella memoria viene ricordato l'art. 9, comma 4, del D.L. n. 1/2012, secondo cui è rimessa *“alle parti del rapporto professionale (i.e. professionista e cliente) di determinarle in via convenzionale”*. Le tariffe allegare ai Protocolli d'intesa *“devono essere considerate ‘pattuite’”* ai sensi di tale disposizione e, comunque, *“hanno sempre avuto il senso di indicare un valore massimo, non certo un prezzo minimo o fisso per i servizi notarili considerati”*.

136. Con riguardo al sistema di ripartizione dei ricavi in seno ad ASNODIM, nella memoria finale viene evidenziato che quanto nella CRI *“denota una mancata comprensione dei meccanismi di funzionamento dello schema associativo considerato”*, in quanto gli associati partecipano agli utili e alle perdite *“in parte in modo uniforme ... e in parte in funzione dell'attività svolta”*. Pertanto, non vi sarebbe un *“livellamento”* tra i ricavi degli associati, ma al contrario *“l'Associazione valorizza dichiaratamente la posizione del Notaio che ha svolto la singola attività professionale, riconoscendogli un'indennità che ovviamente non spetta ai professionisti, pure associati, che tale attività non abbiano svolto”*.

### 1.7 Il legittimo affidamento

137. Nella memoria del 6 aprile 2017, il CND di Roma e ASNODIM hanno rilevato, in via subordinata, che i comportamenti loro contestati sono stati posti in essere *“senza loro colpa nella assoluta legittimità del proprio operato, tenuto conto del contesto normativo nel quale lo stesso si è svolto”*. In particolare, ad avviso delle Parti, nel corso del procedimento *“hanno fornito la prova contraria circa la consapevolezza del disvalore delle proprie condotte”*, come dimostrato dalla *“puntuale ricognizione della normativa rilevante”* che ha permesso di individuare *“quelle previsioni di legge che, succedendosi nel tempo, hanno ingenerato ... il convincimento in buona fede della piena*

---

<sup>147</sup> Cfr. docc. 42 e 62.

*rispondenza alla legge”, oltre che “le modifiche normative analiticamente individuate dal Vademecum in poi”.*

138. Ad avviso delle Parti, si tratta di elementi positivi idonei a ingenerare il convincimento della liceità dei propri comportamenti; pertanto, esse ritengono di non poter essere sanzionate per l’intesa contestata avendo riposto legittimo affidamento nel contesto normativo vigente.

### 1.8 Asserita lesione del diritto di difesa

139. Il CND di Roma e ASNODIM nella memoria del 6 aprile 2017, hanno sostenuto di non avere avuto la possibilità di effettuare *“le verifiche in fatto che sarebbero state necessarie per appurare alcune evidenze riportate per la prima volta nella CRI e fondate su documenti cui ... hanno avuto accesso soltanto il 16 marzo ... nonostante l’istanza di proroga a tal fine avanzata il 20 marzo 2017, rigettata ... a pochi giorni dalla scadenza del termine per memorie scritte e documenti”*. A loro avviso, infatti, nella CRI sono richiamati *“alcuni nuovi documenti, che muovono accuse gravissime al Consiglio (docc. 128, allegato 1 e relativi all. 33 e 34, nonché al doc. 159)”*.

140. In particolare, le Parti lamentano sia che il doc. 128 e relativi allegati *“consta di svariate decine di pagine di trascrizioni di alcune telefonate asseritamente intercorse tra il segnalante e altri notai del distretto, la cui identità è stata omissata”*, sia di non avere avuto la possibilità di estrarre copia digitale delle registrazioni telefoniche trascritte.

### 1.9 Inesatta definizione del mercato rilevante

141. Nella memoria del 6 aprile 2017, il CND di Roma e ASNODIM hanno contestato la definizione del mercato rilevante, con riguardo al profilo geografico e, in particolare, alla considerazione contenuta nella CRI secondo cui, a seguito delle modifiche introdotte dall’art. 12 del D.L. n. 1/2012, l’area geografica può essere più ampia del distretto e coincidente con il territorio della Corte d’Appello. Al riguardo, nella memoria è stato rilevato che, benché *“sia teoricamente possibile per un cliente rivolgersi ad un notaio operante in altri distretti, nei fatti il bacino d’utenza di un professionista viene sempre circoscritto al distretto presso cui ha la propria sede, in considerazioni principalmente dei costi connessi alla ricerca di un notaio al di fuori di tale area”*.

### 1.10 Sulle sanzioni

142. Nella memoria del 6 aprile 2017, il CND di Roma e ASNODIM hanno contestato che, con riferimento alla posizione di ASNODIM, sia stato considerato il fatturato riconducibile all'oggetto dell'intesa, anziché il valore dei contributi associativi versati dagli associati, in coerenza con quanto effettuato per il CND di Roma. Ad avviso delle Parti tale posizione, in assoluto contrasto con le Linee Guida, non sarebbe stata sufficientemente circostanziata.

143. Sempre nella memoria del 6 aprile 2017, le Parti, riferendosi ai Punti 11 e segg. delle Linee Guida, hanno contestato che l'intesa sia stata valutata come *“molto grave”* quando invece, a loro avviso, *“le condotte contestate sono state poste in essere ... nell'ambito di procedure previste dal Legislatore con il chiaro obiettivo di offrire in modo più celere, uniforme ed efficacemente i servizi notarili”*. Al riguardo, nella memoria finale viene richiamato il caso I710-Usi in materia di mediazione immobiliare, nel quale l'Autorità ha considerato le due intese ivi accertate come non molto gravi poiché *“sollecitate e agevolate dalla CCIAA di Milano e Bari nell'ambito delle rispettive procedure di revisione usi”*. Più precisamente, nel caso menzionato l'Autorità ha dato rilevanza alla circostanza che tali intese *“si intrecciano con lo svolgimento di una procedura pubblica qual è la rilevazione degli usi”*.

144. Inoltre, sempre con riferimento alla gravità dell'intesa, le Parti hanno rilevato che la stessa non è segreta, che la sua gravità non può dedursi dalle quote di mercato aggregate, che *“le condotte contestate si sono determinate in procedure celeri, trasparenti ed efficaci, di cui hanno beneficiato in primis gli acquirenti degli immobili”* e ciò sarebbe stato rilevato anche dalla Corte dei Conti nel citato Rapporto del 2006<sup>148</sup>. Inoltre, le Parti hanno contestato la mancata *“puntuale e specifica individuazione dei profili di gravità afferenti alle singole condotte poste in essere da ciascuna delle Parti del presente Procedimento”*.

145. In merito alla durata, nella memoria finale viene richiamata la Delibera n. 2604 del 31 marzo 2017, con la quale il CND di Roma ha integrato la Delibera n. 2287/206, in accoglimento della citata sentenza del TAR del Lazio n. 2903 del 27 febbraio 2017, la quale – ad avviso delle Parti – avrebbe comunque dichiarato la *“piena legittimità”* della Delibera n. 2287/2006. Nella memoria viene, altresì, ricordata la sentenza del Consiglio di Stato n. 167/2016, che, in un caso del tutto analogo al presente, ha dichiarato prescritta l'intesa contestata, avendo i crismi dell'illecito istantaneo.

---

<sup>148</sup> Cfr. Corte dei Conti, *“Analisi dei risultati delle cartolarizzazioni*, citato.

146. Secondo quanto riportato nella memoria finale, nella CRI non sono state considerate le eventuali circostanze attenuanti e, in particolare, non si è tenuto conto della circostanza che le condotte contestate sono *“state poste in essere in un contesto normativo che ha chiaramente coinvolto le Parti nei fenomeni di dismissione”*. Più precisamente, *“il Vademecum e, più in generale, tutte le disposizioni sopra riportate che hanno valorizzato il ruolo delle Parti nel processo di dismissione ... hanno certamente rappresentato fattori idonei a ‘favorire’ o ‘facilitare’, se non ‘autorizzare’ le condotte contestate”*.

147. In conclusione, le Parti ritengono che il Procedimento possa essere concluso senza l’irrogazione di una sanzione o, in subordine, che l’eventuale sanzione sia calcolata tenendo conto delle deduzioni svolte.

## **2. LA POSIZIONE DEL SEGNALANTE**

148. Il notaio segnalante ha presentato deduzioni nel corso dell’audizione del 17 novembre 2016, nella memoria finale presentata in data 6 aprile 2017 e nell’audizione finale che si è tenuta davanti al Collegio dell’Autorità in data 11 aprile 2017.

149. In particolare, nell’audizione del 17 novembre 2016 il segnalante ha ripercorso i fatti già segnalati nelle precedenti comunicazioni. Inoltre, il segnalante ha sostenuto che i vertici del CND di Roma utilizzerebbero la suddetta delibera a proprio vantaggio *“al fine di assegnare, a sé stessi o comunque a notai legati al CND di Roma, la maggior parte degli incarichi relativi alle dismissioni del patrimonio pubblico”*. Al riguardo, ha richiamato alcuni atti allegati alla propria memoria del 6 aprile 2016 che riportano tabelle contenenti i dati catastali per il periodo da gennaio 2011 a giugno 2015, dalle quali, a suo avviso, risulta che *“non vi è stata rotazione degli incarichi fra i notai del distretto e nella distribuzione degli incarichi non sono stati seguiti i criteri che privilegiano i notai più giovani o quelli che lavorano meno, ma sono stati privilegiati i notai legati al Consiglio notarile”*.

150. Il segnalante, nel corso della suddetta audizione, ha altresì sostenuto che le esigenze di efficienza, rapidità e rispetto dei tempi di alienazione degli immobili, richiamate nella Delibera n. 2287/2006 a giustificazione della procedura ivi individuata circa la designazione dei notai, possono essere soddisfatte con modalità alternative, se si considera che gli *“inquilini, a fronte della notizia delle dimissioni degli stabili in cui vivono, in genere, costituiscono le cd. “cooperative di inquilini” oppure aderiscono ad un sindacato di inquilini, come il SUNIA. Si tratta di soggetti che rappresentano*

*gli interessi degli inquilini stessi e che si rapportano, a nome degli inquilini, con gli altri soggetti coinvolti nel procedimento di dismissione. Su delega degli inquilini, le “cooperative di inquilini” oppure i sindacati di inquilini possono scegliere i notai roganti. In realtà, la prassi individuata dal CND di Roma complica il processo di dismissioni, anziché semplificarlo, perché prevede il coinvolgimento di molti più notai e spezza le operazioni notarili necessarie per la vendita di immobili, ad esempio affidando – per uno stesso immobile – la stipula del rogito a un notaio diverso da quello a cui affida la stipula del mutuo”.*

151. Quanto sopra riportato è stato confermato nella memoria del 6 aprile 2017. Nell’audizione dell’11 aprile 2017, il segnalante ha affermato che il motivo per cui la Delibera n. 2287/2006 è stata impugnata solo nel 2015, pur essendo stata adottata nel 2006, è riconducibile alla circostanza che non è mai stata pubblicata, come evidenziato nella sentenza del TAR del Lazio n. 2903/2017 che ha peraltro imposto al CND di Roma di pubblicarla. Ad avviso del segnalante, tale delibera sarebbe *“illegittima poiché è in violazione dell’art. 27 della legge notarile, oltre che degli artt. 34 e 35 del Codice deontologico, come affermato dal Tar del Lazio sia nella recente sentenza n. 2903/2017 sia nella precedente sentenza n. 5694/2014, oltre che dal Tar dell’Umbria nella sentenza n. 389/2003 riguardante una delibera del Consiglio notarile di Perugia di contenuto analogo a quello della delibera oggetto del presente procedimento”*.

Il segnalante ha, altresì, rilevato come la sentenza del TAR dell’Umbria sia stata, di fatto, confermata dal TAR del Lazio nella propria sentenza del 2014, nella quale, pur dichiarando improcedibile il ricorso notificato da due notai di Roma contro la Delibera n. 2287/2006 per sopravvenuta carenza di interesse, ha affermato che *“ove non fosse sopravvenuta la carenza di interesse alla definizione del merito della controversia, il ricorso sarebbe stato pienamente accolto con motivazioni sostanzialmente coincidenti con quelle recate, in un caso perfettamente sovrapponibile a quello in esame, nella sentenza del Tar Umbria 20 maggio 2003, n. 389, confermata dalla sentenza del Consiglio di Stato 6 luglio 2004, n. 5014”*.

152. Il segnalante ha poi sostenuto, sempre nel corso dell’audizione finale, che la sentenza del TAR del Lazio del 2014 è stata di fatto *“ripresa nella sentenza del 2017 per il profilo relativo al mancato riconoscimento della facoltà dei clienti di scegliere il notaio di fiducia. Del resto, se non c’è libertà di scelta del notaio da parte del cliente non può esserci concorrenza fra i notai”*. Considerate le sentenze richiamate, ad avviso del segnalante, *“non si può*

*ritenere che vi possa essere legittimo affidamento per il CND di Roma in merito alla delibera n. 2287/90. Non si può neanche ritenere che vi sia un particolare interesse generale da tutelare nell'ambito dei processi di dismissione che possa giustificare tale delibera, né vi sono norme giuridiche che hanno previsto il ruolo dei consigli distrettuali nella nomina dei notai; al più si può parlare di prassi attuative”.*

153. Infine, il segnalante ha rilevato che la Delibera n. 2287/2006, emendata dal Consiglio in ottemperanza alla sentenza del TAR del Lazio n. 2903/2017, avrebbe mantenuto *“inalterato nella parte precettiva la regola della designazione dei notai da parte del Consiglio stesso”* e che, a suo avviso, risulterà *“difficile conciliare tale regola con il principio della libertà di scelta dei notai da parte degli acquirenti”*.

## **VII. VALUTAZIONI**

### ***I. IL MERCATO RILEVANTE***

154. 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>149</sup>.

155. Le iniziative poste in essere dal CND di Roma e da ASNODIM dispongono misure, in materia di distribuzione degli incarichi notarili nell'ambito delle dismissioni e in materia di tariffe, che sono destinate a tutti i notai operanti nel distretto di Distretto di Roma, Velletri e Civitavecchia. Pertanto, nel caso di specie il mercato del prodotto è quello relativo all'erogazione dei servizi notarili (rogito e mutui) nell'ambito delle dismissioni del patrimonio immobiliare di enti pubblici e previdenziali ubicato nel Distretto di Roma, Velletri e Civitavecchia – ambito di particolare rilevanza in termini di servizi erogati.

156. 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 legge n. 89/1013, è

---

<sup>149</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.

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 nell'ambito delle dismissioni del patrimonio immobiliare di enti pubblici e previdenziali, abbia una dimensione geografica coincidente almeno con il territorio del distretto notarile.

157. 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'articolo 12 del d.l. 1/2012, il notaio può fornire i propri servizi su tutto il territorio del distretto di Corte d'Appello, la dimensione geografica del mercato può essere più ampia, coincidente con tale territorio della Corte d'Appello. Al riguardo, appare irrilevante l'argomentazione sostenuta dal CND di Roma e da ASNODIM nella memoria del 6 aprile 2017, circa il fatto che l'area geografica dovrebbe essere circoscritta al distretto presso cui il notaio ha la propria sede, in quanto ciò non modificherebbe la portata restrittiva dell'intesa, come declinata nei paragrafi che seguono.

## 2. *L'INTESA*

158. Conformemente alla giurisprudenza comunitaria e nazionale sulla natura di impresa dei professionisti, i notai, in quanto prestano stabilmente a titolo oneroso e in forma indipendente i propri servizi professionali, svolgono attività economica ai sensi dei principi *antitrust*<sup>150</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>151</sup>.

159. Per consolidata giurisprudenza comunitaria e nazionale, neppure le

---

<sup>150</sup> Cfr. Causa C-136/12 - Consiglio nazionale dei geologi e Autorità garante della concorrenza e del mercato; causa C-309/99 *Wouters v. Algemene Raad vande Nederlandse Orde van Advocaten* [2002] ECR I-1577, del 25 febbraio 2011, punto 48; Causa C-41/90, *Hofner and Elser v. Macroton GmbH*, [1991] ECR I-1979. 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.

<sup>151</sup> 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*, citata; sent. Consiglio di Stato n. 238 del 22 gennaio 2015.

prestazioni notarili si sottraggono all'applicazione del diritto della concorrenza. Come sottolineato dalla Corte di Giustizia<sup>152</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 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”<sup>153</sup>. Pertanto, risulta pacifico che i notai esercitano un'attività economica in condizioni di concorrenza e, pertanto, possono essere qualificati come imprese.

160. Il CND di Roma, pertanto, 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 dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90. Nel caso di specie, il CND di Roma, adottando i comportamenti descritti in precedenza agisce 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”<sup>154</sup>.

Anche ASNODIM, in quanto associazione tra notai, è un'associazione di imprese ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90.

---

<sup>152</sup> 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).

<sup>153</sup> 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.

<sup>154</sup> 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”.

161. L'approvazione della Delibera n. 2287/2006 e le modalità con cui è stata attuata da parte del CND di Roma e di ASNODIM, segnatamente la stipula di protocolli d'intesa con enti proprietari di immobili in dismissione, gli interventi di monitoraggio e l'adozione di misure disciplinari, il meccanismo di distribuzione dei ricavi in ambito ASNODIM configurano un'unica intesa, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90.

### 3. *LA RESTRIZIONE DELLA CONCORRENZA*

#### 3.1 *Premessa*

162. Le evidenze agli atti attestano che il CND di Roma e ASNODIM, come verrà meglio illustrato nel prosieguo, nell'ambito dell'erogazione di prestazioni rese nel contesto dei processi di privatizzazione del patrimonio immobiliare degli enti pubblici e previdenziali, hanno posto in essere un'intesa, adottando una strategia di ripartizione degli incarichi notarili vincolante e obbligatoria sia per i notai che per gli inquilini in qualità di potenziali acquirenti, che si è concretizzata in azioni molto penetranti nei confronti dei primi, fino ad arrivare alla fissazione dei prezzi dei servizi notarili, e in una compressione della libertà dei secondi di scegliere il notaio di fiducia.

163. Tale attività collusiva è stata realizzata in un arco temporale che va dal 2006 al marzo 2017 e si pone in stridente controtendenza con i processi di liberalizzazione che, nel medesimo periodo, hanno interessato il nostro ordinamento anche nel settore delle professioni regolamentate. Risale proprio al 2006 il decreto c.d. Bersani<sup>155</sup> che, per la prima volta, ha introdotto *“Disposizioni urgenti per la tutela della concorrenza nei servizi professionali”*, al fine di *“assicurare agli utenti un'effettiva facoltà di scelta nell'esercizio dei propri diritti e di comparazione delle prestazioni offerte sul mercato”*. In tale contesto di apertura alla concorrenza, il CND di Roma ha adottato la Delibera in questione con la quale ha vietato agli iscritti di assumere incarichi professionali nel settore delle dismissioni se non su indicazione del Consiglio stesso, impedendo agli utenti dei servizi notarili di avvalersi del diritto di scegliere liberamente il proprio notaio ed eliminando ogni possibile confronto

---

<sup>155</sup> D.L. n. 223 del 2006, poi convertito in Legge n. 248 del 2006, recante *“Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale”*, il cui art. 2 sancisce, tra l'altro, l'abrogazione dell'obbligatorietà della tariffe fisse o minime nonché dei divieti di pubblicità. Si noti che secondo la Corte di Cassazione tramite tale intervento il legislatore, nel *“rendere effettiva la libertà del cliente di orientarsi consapevolmente, di preferire e di decidere, ha inteso perseguire la tutela dell'interesse generale proprio mediante l'introduzione della concorrenza su uno degli elementi più qualificanti, il prezzo, dell'attività economica del professionista”* (Cass. Civ. Sez. II, 14 febbraio 2013, sent. n. 3715).

concorrenziale tra le prestazioni offerte da tali professionisti.

164. Come già evidenziato nella parte in fatto, negli anni successivi il settore delle dismissioni è stato completamente sottratto alla concorrenza ad opera di una serie di condotte realizzate dal CND di Roma e da ASNODIM (conclusione di Protocolli di intesa con gli enti proprietari di immobili con allegati i Tariffari, sistematica attività di monitoraggio degli iscritti e prospettazione di interventi disciplinari), secondo modalità che non sono risultate né necessarie né proporzionate ai fini del perseguimento degli obiettivi di celerità e buon andamento del processo delle dismissioni pubbliche voluti dal legislatore.

Tale disegno collusivo non è stato in alcun modo messo in discussione con l'avvento delle "nuove" liberalizzazioni<sup>156</sup> che hanno dato il via ad una vera e propria rivoluzione della disciplina delle professioni regolamentate e a cui sono seguite importanti pronunce della Suprema Corte<sup>157</sup> che hanno affermato in modo inequivocabile l'assoggettamento delle professioni tutte (notai inclusi) ai principi posti a tutela della concorrenza.

165. A fronte di tale contesto, stupisce, pertanto, che le Parti, nel tentativo di giustificare, ovvero di sminuire, la portata delle condotte loro addebitate abbiano fornito argomenti che appaiono ignorare l'evoluzione così incisiva e in senso chiaramente pro-concorrenziale del quadro normativo e regolamentare nel quale tali condotte si collocano.

166. Persino nel corso del presente procedimento, dinanzi all'Autorità preposta alla tutela della concorrenza, le Parti, nel richiamare le circolari ministeriali e le linee guida (peraltro risalenti al 2001), hanno trascurato l'esistenza delle norme di legge sopra richiamate; per poi giungere finanche ad affermare – allorché hanno evocato le possibili "irregolarità" nelle modalità di attuazione della Delibera n. 2287/2006 – che gli errori eventualmente commessi sarebbero giustificabili alla luce di un contesto normativo asseritamente loro favorevole.

167. In altri termini, dall'istruttoria svolta è emerso come il CND di Roma e ASNODIM abbiano del tutto rinunciato ad operare un bilanciamento tra i suddetti interessi di carattere generale (celerità e buon andamento delle attività di dismissione) e i principi a tutela della concorrenza, ponendo in essere

---

<sup>156</sup> Si vedano il decreto legge 138 del 2011 (convertito in legge n. 148 del 2011), il decreto legge, n. 1 del 2012 con cui vengono definitivamente abrogate le tariffe professionali.

<sup>157</sup> 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. Già in precedenza, la Corte di giustizia, Grande Sezione, 24 maggio 2011, causa C-50/08 aveva affermato che i notai, 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".

condotte che hanno avuto il dichiarato obiettivo di eliminare ogni possibile concorrenza tra i notai.

168. In effetti, il divieto a carico dei notai di accettare autonomamente incarichi nel settore delle dismissioni - e la conseguente compressione della libertà di scelta del notaio di fiducia da parte degli inquilini - ha inevitabilmente precluso l'esplicitarsi di dinamiche competitive, avendo tali misure frustrato qualsivoglia incentivo a confrontarsi sotto il profilo della qualità e dei prezzi dei servizi notarili offerti. Analoghe ripercussioni sugli incentivi a competere sono state prodotte dai tariffari allegati ai protocolli di intesa conclusi con gli enti proprietari di immobili.

### 3.2 Il contesto di riferimento

169. Preliminarmente, si osserva che agli atti del procedimento vi è documentazione antecedente al mese di maggio 2006 della quale si ritiene utile dare conto, in quanto fornisce una descrizione molto chiara del contesto in cui si inserisce l'intesa oggetto della presente istruttoria, nonché delle valutazioni effettuate e degli obiettivi perseguiti dal Consiglio allorché si è adoperato per affrontare il fenomeno delle dismissioni. In particolare, da tale documentazione emerge che il CND di Roma si è avocato in via esclusiva il ruolo di distribuire *ex-officio* e in modo vincolante gli incarichi notarili, prima dell'emanazione dei decreti ministeriali che menzionano i notai quali soggetti chiamati a partecipare all'attività di dismissione e prima della stipula delle convenzioni (richiamate nei decreti ministeriali) che fanno riferimento ai consigli notarili nella designazione dei notai. Come risulta dai verbali delle adunanze del CND di Roma agli atti del procedimento, a fronte dei processi di dismissione, il Consiglio riteneva necessario costituire un'organizzazione che lo affiancasse in tale attività<sup>158</sup>. ASNODIM è stata, infatti, costituita con l'obiettivo, come si evince dallo Statuto e dai verbali delle adunanze del CND di Roma del periodo, di coordinare ogni attività notarile inerente il programma di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico.

Inoltre, tali verbali danno atto che fra le preoccupazioni del Consiglio, nell'ambito delle dismissioni, vi fosse anche quella di garantire *“la uniforme applicazione degli onorari”*<sup>159</sup>.

170. Ad ASNODIM viene affidato il ruolo di designare i notai roganti in base ai criteri adottati dal Consiglio, che hanno sottratto agli inquilini/acquirenti la

---

<sup>158</sup> Cfr. doc. n. 354 del doc. 82bis; Verbale dell'adunanza n. 2117 del 6 dicembre 2000.

<sup>159</sup> Cfr. doc. n. 337 del doc. 82bis; Verbale dell'adunanza n. 2092 del 9 febbraio 2000.

libertà di scegliere i notai di fiducia. Secondo quanto risulta dai verbali, fra i punti all'ordine del giorno delle adunanze del Consiglio, vi sono spesso le comunicazioni di ASNODIM sui notai designati e viene discussa la necessità di effettuare monitoraggi degli atti stipulati da ciascun notaio del distretto, oltre che la necessità di adottare procedimenti disciplinari nei confronti di coloro che accettano incarichi direttamente dagli enti proprietari di immobili (su mandato degli acquirenti) in violazione delle *“direttive impartite dagli organi istituzionali del notariato”*<sup>160</sup>.

171. Già in tale periodo, come risulta da alcuni verbali, viene sottolineata l'importanza del *“principio che il Consiglio Notarile è l'unico soggetto competente a conferire gli incarichi per la stipula degli atti relativi alle dismissioni”* e che *“la redazione del mandato non attribuisce al notaio che l'ha ricevuto o autenticato il diritto alla stipula dei relativi atti di vendita e mutui”*<sup>161</sup>.

Al riguardo, giova rilevare che tali principi non si ritrovano nella legge n. 410/2001 sulle dismissioni del patrimonio immobiliare degli enti pubblici e previdenziali, né nei decreti ministeriali di dicembre 2001 e di novembre 2002, i quali, come illustrato nella parte in fatto, si limitano a disporre un'articolata procedura per le dismissioni degli immobili, ma non individuano alcun particolare ruolo per i consigli distrettuali, né tanto meno consentono loro di contrastare incarichi ricevuti da singoli notai su mandato degli acquirenti.

172. Le iniziative contestate al CND di Roma e ad ASNODIM non trovano copertura normativa neppure nelle disposizioni vigenti negli anni novanta che hanno dato inizio ai processi di dismissione, come invece sostenuto dalle Parti nella memoria finale, se si considera che neppure tali normative attribuiscono un ruolo ai Consigli distrettuali.

173. Al fine di sminuire la portata restrittiva dell'intesa oggetto del presente procedimento, il CND di Roma e ASNODIM hanno richiamato nella memoria del 6 aprile 2017 e nell'audizione finale il ruolo dell'Osservatorio istituito presso il Ministero del Lavoro nel 1996 e del Vademecum, della cui importanza non si sarebbe tenuto conto nella CRI. Al riguardo, si rileva che, come risulta dall'art. 10 del Decreto Legislativo 16 febbraio 1996 n. 104, l'Osservatorio, per il quale era peraltro prevista una durata massima di cinque anni, aveva compiti di natura generale, connessi alla verifica dell'andamento delle dismissioni<sup>162</sup>.

---

<sup>160</sup> Cfr. doc. 473 del doc. 82bis.

<sup>161</sup> Cfr. doc. n. 425 del doc. 82bis, Verbale d'Adunanza n. 2209stra del 10 dicembre 2003.

<sup>162</sup> In particolare, l'art. 10 del D.Lgs. n. 104/1996 prevedeva:

Riguardo al Vademecum, esso muove proprio dal riconoscimento della libertà degli acquirenti di scegliere il notaio di fiducia. Ciò risulta chiaramente dal testo del documento stesso, dove al punto 3.5.1, dopo la frase richiamata dalle Parti nella propria memoria del 6 aprile 2017 che *“il notaio incaricato della stipula degli atti necessari viene nominato dai consigli notarili distrettuali ...”*, è previsto che *“Nel caso in cui i singoli conduttori acquirenti ed i componenti del soggetto collettivo vogliono esercitare il diritto di nominare un notaio di propria fiducia, si deve seguire la seguente procedura: ... L'ente proprietario deve notificare all'Associazione del Notariato e all'istituto di credito convenzionato competente, la lista degli acquirenti che non hanno inteso far parte del soggetto collettivo e che dovranno procedere all'acquisto in modalità frazionata. L'Associazione del Notariato provvederà alla nomina di un notaio incaricato della preparazione degli atti di acquisto e di mutuo relativi agli acquirenti che non fanno parte del soggetto collettivo”* (enfasi aggiunta)<sup>163</sup>. In altri termini, il Vademecum dispone inequivocabilmente il diritto per i singoli

---

1 *“Ai fini del miglior controllo e indirizzo dell'attività immobiliare e per attuare le procedure previste dal presente decreto per l'attuazione dei programmi di cessione nel termine massimo di cinque anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, è costituito, per la medesima durata di cinque anni, presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, un Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli enti. L'Osservatorio, che opera anche a diretto supporto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale per l'azione di vigilanza e indirizzo, esercita, oltre a quelli previsti nelle altre disposizioni del presente decreto, i seguenti compiti:*

- a. *promuovere analisi, verifiche tecniche e confronti sulle attività immobiliari degli enti con lo specifico obiettivo di definire principi e criteri idonei a migliorarne la qualità e l'efficacia e a consentire l'armonizzazione ed il coordinamento delle stesse sia sotto il profilo amministrativo che tecnico ed informatico;*
  - b. *fornire orientamenti tecnici e pareri agli enti, anche in merito all'azione contrattuale che gli stessi enti espletano nella loro attività immobiliare e ai nuovi investimenti immobiliari;*
  - c. *verificare la corretta attuazione della normativa ed in particolare delle procedure, modalità e tempi, proponendo eventuali correttivi;*
  - d. *verificare i risultati economici dei programmi di cessione, i rendimenti derivanti dalla gestione e dai nuovi investimenti;*
  - e. *predisporre lo schema di relazione che il Ministro del lavoro e della previdenza sociale è tenuto a presentare annualmente al Parlamento in attuazione dell'art. 12.*
2. *L'Osservatorio è composto da cinque membri nominati dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con i Ministri del tesoro e dei lavori pubblici ...*
3. *Con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con i Ministri del tesoro e dei lavori pubblici, da emanarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, sono determinate: le modalità organizzative e di funzionamento dell'Osservatorio; la remunerazione dei componenti in armonia con i criteri correnti per la determinazione dei compensi per attività di pari qualificazione professionale; le possibilità di impiego, attraverso contratti a tempo determinato, del personale delle società di cui all'art. 14, in numero non superiore a dieci unità. Con il medesimo decreto sono fissate le quote di ripartizione tra gli enti degli oneri connessi al finanziamento dell'Osservatorio, determinati nell'importo massimo complessivo di 2.000 milioni annui, in proporzione all'entità dei rispettivi patrimoni immobiliari; gli enti medesimi provvedono con i proventi della gestione del patrimonio e delle dismissioni. Tali quote vengono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate ad apposito capitolo dello stesso di previsione del Ministro del lavoro e della previdenza sociale. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.*
4. *Al fine di favorire l'efficace espletamento delle funzioni dell'Osservatorio, gli enti prestano allo stesso la massima collaborazione e consentono l'accesso diretto alle informazioni e agli immobili” (enfasi aggiunta).*

<sup>163</sup> Punto 3.5.1-Il notaio incaricato del Vademecum, cfr. allegato 5 del doc. 179.

inquilini, in qualità di acquirenti, e per i soggetti collettivi di incaricare un notaio di fiducia, individuando una specifica procedura al riguardo, diritto di fatto negato per effetto della Delibera n. 2287/2006.

174. Il ruolo del Consiglio di designare in via esclusiva e vincolante i notai nell'ambito delle dismissioni è stato formalizzato con la Delibera n. 2287 del 29 maggio 2006, in applicazione della quale il Consiglio e ASNODIM hanno altresì adottato una serie di ulteriori misure limitative della libertà di iniziativa economica dei notai e della libertà di scelta degli inquilini/acquirenti.

175. Per contestualizzare correttamente le condotte del CND di Roma e di ASNODIM è inoltre il caso di ricordare che, nel 2006, il legislatore nazionale ha introdotto importanti principi di liberalizzazione nel settore delle professioni con il c.d. “decreto Bersani”. Risultano pertanto irrilevanti le considerazioni delle Parti su un presunto contesto di *favor* rispetto ad attività limitative della concorrenza tra notai in cui si collocherebbero la Delibera n. 2287/2006 e le condotte attuative della stessa poste in essere dal CND di Roma e da ASNODIM. Al contrario, a fronte di importanti aperture alla concorrenza che si andavano registrando a livello legislativo, in particolare sotto il profilo delle tariffe, le Parti hanno continuato ad appellarsi a principi e dinamiche divenuti anacronistici già a partire dal 2006.

### 3.3 La limitazione della concorrenza tra notai derivante dalla Delibera n. 2287/2006 e dalle sue modalità attuative

176. Con la Delibera in esame è stato stabilito il principio secondo cui solo il CND di Roma può designare i notai incaricati alla stipula degli atti di rogito e di mutuo nell'ambito delle dismissioni e solo il Consiglio può procedere alla loro sostituzione con atto “*motivato*”; inoltre, tale designazione è “*vincolante*” per i notai del distretto, i quali, anche se procedono autonomamente alla “*redazione di un mandato o di una procura anche collettivi*”, non hanno il “*il diritto e/o la facoltà alla stipula dei conseguenti atti*”. Già tale impostazione risulta chiaramente non proporzionata agli obiettivi che si intendevano perseguire con la Delibera, atteso che essa delinea un sistema preclusivo di ogni possibilità per i notai del distretto di offrire i propri servizi secondo dinamiche competitive e degli inquilini di poter beneficiare di tale confronto per scegliere il notaio a cui affidare l'incarico.

177. A ciò si aggiunga che, nel contesto di una valutazione *antitrust*, i criteri di ripartizione indicati nella delibera sono stati interpretati e applicati con modalità del tutto slegate da considerazioni di efficienza e, di contro, la

procedura attivata è risultata particolarmente macchinosa, come illustrato nella parte in fatto. Sul punto, si può richiamare quanto riferito dal Consiglio nell'audizione del 22 settembre 2016, vale a dire che in caso di vendita in blocco può essere *“redatto un unico atto per scala condominiale oppure, laddove si renda necessario per rispettare le esigenze di turnazione, tanti atti per ciascun appartamento di una scala condominiale”* con una immotivata moltiplicazione di atti notarili<sup>164</sup>. Significativa sul punto è anche la lettera del 25 gennaio 2012 citata nella parte il fatto, inviata al Consiglio da un notaio coordinatore, con cui comunica di avere ricevuto la richiesta della Fondazione ENASARCO di rimodulare la ripartizione degli atti di vendita di un proprio immobile per stabile, anziché per scala come da prassi del CND di Roma, così da stipulare 5 atti invece di 12, ma di avere invece continuato a seguire *“la prassi ad oggi consolidata”* al fine di *“assicurare a ciascuno la stipula di un numero congruo e quanto più possibile omologo di atti”* (enfasi aggiunta)<sup>165</sup>. In risposta a tale lettera del notaio coordinatore, il Consiglio conferma che il notaio deve seguire *“la prassi consolidata”* della ripartizione per scala<sup>166</sup>.

178. La stessa scelta di designare notai diversi per la stipula dei mutui e per la stipula dei rogiti in relazione agli stessi immobili ha impedito ai clienti di beneficiare del possibile sconto che veniva di norma applicato dal notaio quando la compravendita è effettuata contestualmente al mutuo, secondo quanto indicato nel citato documento intitolato *“Il costo di un atto notarile”*<sup>167</sup>. Importa anche evidenziare che, rispetto alla accertata e ingiustificata *“moltiplicazione”* degli atti notarili per effetto delle condotte in esame, nella memoria del 6 aprile 2017, le Parti si siano limitate a lamentare un preteso travisamento delle affermazioni da esse svolte nell'audizione del 22 settembre 2016, senza fornire alcun elemento atto a dimostrare la necessità di dette *“moltiplicazioni”*.

179. Le descritte modalità attuative della Delibera n. 2287/2006 rendono evidente che la preclusione della libertà di scelta del notaio di fiducia per gli inquilini/acquirenti non fosse funzionale a *“garantire la vendita di blocchi di immobili di entità elevata nel rispetto di tempi certi e rapidi”* come asserito dalle Parti nell'audizione del 22 settembre 2016.

180. Peraltro, diversamente da quanto sostenuto dal Consiglio, le modalità di

---

<sup>164</sup> Cfr. doc. 122.

<sup>165</sup> Cfr. doc. 65.

<sup>166</sup> Cfr. doc. 54.

<sup>167</sup> Secondo quanto indicato nel documento, *“quando la compravendita è effettuata contestualmente al mutuo, che è comunque oggetto di un atto separato, il notaio è uso praticare, a vantaggio dei clienti, anche se la tariffa non lo prevede, una riduzione degli onorari che, in base ai criteri fissati dai Consiglio Notarili Distrettuali, viene applicata sulla compravendita o sul mutuo”* cfr. doc. 157.

ripartizione degli incarichi di fatto attuate non risultano avere favorito i notai da poco iscritti all'ordine, se si considera che quasi il 90% di coloro che si sono iscritti nel quinquennio 2011-2015 non ha ricevuto, in tale quinquennio, alcun incarico o ne ha ricevuto uno solo, mentre un solo "giovane" notaio ha ricevuto più di cinque incarichi.

A fronte di ciò, dai dati disponibili risulta che il 58% dei notai che hanno dichiarato un repertorio inferiore ai 100.000 euro ha ricevuto, nel medesimo quinquennio, più di cinque incarichi, percentuale che si attesta al 75% per i notai che hanno dichiarato un repertorio superiore ai 100.000 euro. Da tali dati inoltre risulta che la distribuzione degli incarichi non ha premiato i notai che hanno dichiarato il repertorio più basso.

181. Dalla documentazione agli atti risulta altresì che le modalità di designazione dei notai adottate in attuazione della Delibera n. 2287/2006 sono state effettivamente idonee a comprimere la libertà di scelta dei notai da parte degli inquilini, in qualità di potenziali acquirenti. Infatti, il CND di Roma non solo si è attivato per scegliere i notai a cui conferire gli incarichi ma anche per decidere in merito al rilascio o meno dei nullaosta ai notai scelti dagli inquilini/acquirenti, ecc.. Il CND di Roma e ASNODIM in audizione hanno confermato che solo raramente sono state accolte le richieste degli inquilini circa la nomina dei notai di propria fiducia.

182. La vincolatività e l'obbligatorietà del meccanismo di ripartizione degli incarichi notarili nell'ambito delle dismissioni introdotto con la Delibera n. 2287/2006, contrariamente a quanto sostenuto dal CND di Roma nell'audizione del 22 settembre 2016, emergono da numerose informazioni acquisite in istruttoria. In particolare, il CND di Roma si è attivato tramite l'invio annuale di circolari alla totalità degli iscritti, monitorando sistematicamente le loro attività nell'ambito delle dismissioni, nonché con comunicazioni dirette a singoli notai invitandoli a rispettare tale prassi. Finanche nella comunicazione del 18 gennaio 2016 diretta all'Autorità, il CND di Roma ha affermato che è stato stabilito di "*designare, con efficacia vincolante per tutti gli iscritti al Collegio Notarile, i Notai per le stipule degli atti in agenda*"<sup>168</sup>.

183. Inoltre, il CND di Roma risulta essersi attivato, nei confronti di notai che hanno accettato incarichi direttamente dagli enti (incaricati dagli inquilini/acquirenti), con convocazioni in audizione e prospettando di utilizzare i propri poteri disciplinari al fine di censurare possibili deviazioni dai principi individuati nella delibera. Come visto, dai verbali agli atti risulta chiaramente

---

<sup>168</sup> Cfr. doc. 4.

che, già precedentemente all'approvazione della Delibera n. 2287/2006, sia stata discussa dal CND di Roma *“la possibilità di apertura di procedimenti disciplinari a carico dei Colleghi che disapplicano gli indirizzi Consiliari”*<sup>169</sup>. In questo modo, una volta adottata la Delibera n. 2287/2006, non si è resa necessaria l'adozione di iniziative disciplinari da parte del CND di Roma, tenuto conto della perentorietà della delibera stessa e del timore delle possibili conseguenze in caso di suo mancato rispetto, anche alla luce delle iniziative già precedentemente intraprese dal Consiglio. Infatti, in ragione dei procedimenti disciplinari effettuati in passato, i notai erano edotti del rischio di essere passibili di censure da parte degli organi di vigilanza.

Peraltro, nelle trascrizioni di conversazioni ambientali prodotte dal segnalante, si legge che ad alcuni notai sarebbe stata prospettata l'apertura di procedimenti disciplinari anche in periodi più recenti, in caso di accettazione degli incarichi direttamente dagli inquilini/acquirenti<sup>170</sup>.

184. Inconferente è il richiamo, contenuto nella memoria del 6 aprile 2016, al PNA dell'ANAC. Infatti, il PNA, peraltro introdotto nell'ordinamento italiano successivamente al 2006, ha come obiettivo il contenimento dei rischi di corruzione e, con specifico riferimento agli Ordini professionali, le misure di prevenzione della corruzione che suggerisce riguardano casi in cui gli Ordini designano un professionista per lo svolgimento di incarichi conferiti da pubbliche amministrazioni. Di certo, il PNA non contempla l'ipotesi di disattendere l'obbligo per i notai di cui all'art. 27 della l.n..

### 3.4 La limitazione della concorrenza di prezzo

185. Fra gli obiettivi perseguiti dal CND di Roma nella ripartizione degli incarichi nell'ambito delle dismissioni vi era anche quello di evitare la concorrenza di prezzo tra i notai del distretto sia nel periodo di vigenza delle tariffe notarili, sia in quello successivo alla loro abrogazione per opera della legge n. 27/2012. Infatti, allegati ai Protocolli d'intesa stipulati dal CND di Roma con gli enti proprietari di immobili da dismettere in attuazione della Delibera, vi sono sempre stati i Tariffari, per gli atti di rogito e di mutuo, motivati dalla necessità di *“applicare ad ogni singolo atto le tariffe professionali, ..., che sono state determinate tenendo presente esigenze di*

---

<sup>169</sup> Cfr. doc. 473 del doc. 82bis, Verbale d'Adunanza n. 2269stra del 21 dicembre 2005. Così come risulta essere stata decisa la *“sanzione disciplinare nella forma dell'avvertimento”* nei confronti di un notaio reo di avere stipulato atti notarili pur non essendo stato designato dal Consiglio; cfr. doc. n. 493 dell'Allegato 4 del verbale dell'ispezione presso il CND di Roma.

<sup>170</sup> Cfr. All. 1 del doc. 128.

*uniformità e condizioni di maggior favore previste dalla normativa in materia...”.*

186. L'istruttoria ha consentito di verificare che gli obiettivi di uniformità delle tariffe non risultano essere stati perseguiti tramite iniziative di contenimento dei prezzi, in un contesto normativo che, già nel 2006, aveva abrogato l'obbligatorietà delle tariffe fisse o minime. Dal confronto con gli onorari notarili applicati nel 2011, infatti, emerge che l'abbattimento del 50% e del 75% del compenso notarile, previsto dalla legge, non ha mai condotto a tariffe vicine al 50% dei minimi tariffari al tempo vigenti. Ciò significa che il CND di Roma ha perseguito l'obiettivo di scongiurare che comportamenti di prezzo indipendenti dei singoli notai potessero condurre a riduzioni di entità pari (o molto prossime) a quelle, in linea di principio, consentite dalla legge.

Emblematica, sul punto, la vicenda ENASARCO, da cui è emerso palesemente che gli interventi del CND di Roma hanno avuto lo scopo di contrastare possibili offerte basate sui minori prezzi praticati [*“in spregio a tale accordo i colleghi designati ... sono stati prevaricati da un solo collega, che si dice designato dalle associazioni degli inquilini, avendo offerto di applicare onorari più bassi di quelli contenuti nel suddetto Protocollo e tutto questo sembra addivenire con il benessere di ENASARCO”*]<sup>171</sup>.

187. Riguardo a quanto affermato dal CND di Roma e da ASNODIM nella memoria del 6 aprile 2017 circa gli stretti margini riconosciuti al Consiglio per *“muoversi dalle stringenti previsioni della Tariffa”* che sarebbero stati limitati ai soli artt. 30 e 31, si osserva che, in realtà, dalla documentazione agli atti risulta che riduzioni potevano essere ottenute anche dal contenimento di altre voci della Tariffa, quali ad esempio, gli onorari di copia autentica, gli onorari di copia esecutiva, diritti di scritturato e repertorio, ecc.<sup>172</sup>.

Si rileva, inoltre, che il Rapporto del 2006 della Corte dei Conti – menzionato dalle due Parti sempre nella propria memoria del 6 aprile 2017, che avrebbe sancito il rispetto delle riduzioni praticate dal Consiglio – si riferisce a fatti precedenti a quelli contestati, vale a dire alle operazioni di dismissione che si sono realizzate fino al 2005. Le valutazioni contenute in tale Rapporto del 2006 quindi - che evidentemente non contiene valutazioni sulle implicazioni concorrenziali derivanti dai processi di dismissione - non assumono rilievo in relazione ai Tariffari allegati ai Protocolli d'intesa agli atti del procedimento, stipulati a valle della Delibera n. 2287/2006 negli anni successivi al 2005.

188. Occorre inoltre sottolineare che i medesimi obiettivi di contenimento delle

---

<sup>171</sup> Cfr. anche doc. n. 13.

<sup>172</sup> Cfr. doc. 15, Allegato 1.

riduzioni degli onorari applicabili sono stati perseguiti anche dopo l'abrogazione delle tariffe. Infatti, i tariffari allegati ai Protocolli d'intesa, che già nel 2011 contenevano indicazioni di prezzi più elevati di quelli che si sarebbero potuti avere in un contesto non vincolato dalle iniziative del CND, sono stati ulteriormente aumentati nel 2014-15, senza che vi sia corrispondenza con gli aumenti della voce "onorari repertoriali" (la cui applicazione ai fini della formazione dell'onorario non ha, peraltro, formato oggetto di alcuna riduzione).

In altri termini, finché erano in vigore le tariffe notarili, gli sforzi del Consiglio sono stati indirizzati ad evitare che le riduzioni tariffarie previste dalla legge n. 410/2001 potessero indurre i notai a fare riferimento ai minimi tariffari, nonostante l'obbligatorietà di questi ultimi fosse venuta meno a seguito del Decreto Bersani. In piena coerenza con tale strategia, intesa a contenere le riduzioni di prezzo, è anche la circostanza che, non appena le tariffe sono state abrogate, il CND di Roma ha provveduto ad incrementarle.

È appena il caso, poi, di evidenziare che con l'abrogazione delle tariffe, il CND di Roma si sarebbe dovuto astenere dal redigere tariffari di qualsivoglia tenore, lasciando che i compensi potessero essere liberamente stabiliti dai singoli notai nelle proprie strategie di prezzo.

189. Né assume alcun rilievo l'argomento sostenuto nella memoria del 6 aprile 2017, secondo cui i tariffari allegati ai Protocolli di intesa sarebbero da considerare massimi. Basti ricordare che gli stessi documenti citati dalle due Parti a supporto di tale argomento evidenziano, per contro, che le indicazioni del Consiglio sono sempre state volte a fornire indicazioni di prezzi fissi<sup>173</sup>. In particolare, la Delibera n. 2436 di giugno 2011 citata nella memoria attesta che i singoli notai coordinatori, per poter applicare una riduzione dei suddetti tariffari allegati ai Protocolli d'intesa, motivata dalle attività di supporto svolte dai sindacati degli inquilini, hanno dovuto richiedere un intervento del Consiglio che si è pronunciato formalmente sulla possibilità e sul *quantum* della riduzione<sup>174</sup>. Del resto, dimostra che si tratta di tariffe fisse anche quanto prospettato dalle Parti, nell'audizione del 22 settembre 2016, secondo cui per poter *"proseguire la propria collaborazione con gli enti che stanno dismettendo i propri immobili ... potrebbe essere considerata la possibilità di*

---

<sup>173</sup> Cfr. docc. 42 e 62.

<sup>174</sup> Cfr. Delibera allegata ai docc. 42 e 62, il cui testo è del seguente tenore: "*a) in tema di dismissione Enasarco, il Consiglio preso atto che sono state presentate istanze di riduzione delle parcelle, in considerazione della presenza dell'attività di supporto da parte dei sindacati degli inquilini, delibera di autorizzare i coordinatori delle singole dismissioni a riconoscere, in tali casi, una riduzione delle parcelle per compravendite e mutui che complessivamente non superino l'importo complessivo di euro 250,00 (circa 150,00 per le vendite e 100,00 per i mutui)*" (enfasi aggiunta).

*considerare le tariffe indicate nei protocolli d'intesa come tariffe massime*<sup>175</sup>, in tal modo, di fatto, ammettendo che nel periodo oggetto di istruttoria le tariffe non sono mai state considerate massime.

Da ultimo, è appena il caso di evidenziare che la circostanza menzionata dalle Parti nella memoria del 6 aprile 2017, per cui le Tariffe allegate ai Protocolli d'intesa del 2014-15 “*devono essere considerate pattuite*” tra il Consiglio e gli enti proprietari di immobili da dismettere, non fa venire meno la valutazione sopra riportata circa il loro impatto restrittivo della concorrenza, in quanto volte ad evitare la possibilità di autonome strategie di prezzo adottate dai singoli notai.

190. Lo stesso sistema di ripartizione dei ricavi in ambito ASNODIM, in base al quale, come illustrato in dettaglio nella parte in fatto, viene realizzato un trasferimento monetario dai notai che hanno ricevuto più incarichi (e che hanno realizzato ricavi più elevati) ai notai che hanno ricevuto meno incarichi (o che non hanno ricevuto alcun incarico), è stato funzionale a garantire una compensazione monetaria fra notai per eventuali discrasie nella distribuzione degli incarichi, con il risultato di eliminare ogni possibile incentivo ad una concorrenza di prezzo.

La circostanza che il suddetto sistema di ripartizione non abbia determinato il completo livellamento dei compensi percepiti dagli associati, come rilevato dal CND di Roma e da ASNODIM nella propria memoria finale, nulla toglie al fatto che esso è comunque volto a limitare il confronto concorrenziale tra i notai del distretto, poiché, come risulta dalla documentazione agli atti<sup>176</sup>, ha di fatto determinato, ogni anno, una redistribuzione degli utili tra gli associati tale da compensare eventuali disparità esistenti nella distribuzione degli incarichi, analogamente al sistema di redistribuzione già valutato negativamente dall'Autorità nel caso I762<sup>177</sup>.

### 3.5 Sull'asserita necessità e proporzionalità delle condotte in esame

191. Nella memoria del 6 aprile 2017 e nell'audizione finale il Consiglio e ASNODIM hanno sostenuto l'applicabilità al caso di specie dell'art. 8, comma 2, della legge n. 287/90. Ciò in quanto, a loro avviso, il servizio prestato nell'ambito delle dismissioni discenderebbe da norme di legge; tale servizio sarebbe di interesse generale; l'eventuale limitazione della concorrenza sarebbe strettamente limitata e proporzionata al perseguimento delle finalità individuate

---

<sup>175</sup> Cfr. doc. 122.

<sup>176</sup> Cfr. Tabelle “Distribuzione utili”, anni vai, Allegato A al doc. 145.

<sup>177</sup> Cfr. provvedimento n. 25046 del 23 luglio 2014, caso I762-Unione Mutualistica tra notai del Veneto.

dall'ordinamento giuridico.

192. In realtà, come visto nei precedenti paragrafi, non vi è alcuna disposizione di legge a copertura delle condotte in questione e non può certo offrire copertura normativa il Vademecum adottato nel 2001 dall'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli enti, costituito presso il Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale ai sensi del Decreto Legislativo. n. 104/1996.

193. Inoltre, l'istruttoria condotta ha consentito di verificare che nell'ambito delle dimissioni tali condotte non si sono limitate a quanto strettamente necessario a soddisfare interessi di natura generale connessi alla celerità e al buon andamento dell'attività di dismissione né sul piano dell'efficienza, né sul piano tariffario. Dalle evidenze agli atti risulta, infatti che l'articolata attività posta in essere dal CND di Roma e da ASNODIM, protrattasi per un lungo periodo di tempo, ha compresso la libertà dei notai di offrire i propri servizi sul mercato (addirittura di accettare gli incarichi offerti direttamente dagli acquirenti degli immobili, diversamente da quanto previsto dall'art. 27 della l.n.), oltre che la libertà degli inquilini di scegliere il professionista di fiducia. Tale documentazione dimostra altresì che i notai che hanno ricevuto incarichi direttamente dagli inquilini hanno potuto dare esecuzione a tali incarichi solo in alcuni casi e, comunque, solo a seguito del nullaosta del Consiglio e a fronte di adeguate motivazioni. Inoltre, le condotte poste in essere in attuazione della Delibera n. 2287/2006 hanno limitato la concorrenza di prezzo fra i notai, come attestano i Tariffari allegati ai Protocolli d'intesa stipulati dal Consiglio con gli enti proprietari di immobili da dismettere.

194. L'intera vicenda ENASARCO descritta in precedenza è esemplificativa di ciò. Infatti, come risulta dallo scambio di email fra ASNODIM e il Consiglio e dalle email inviate ai notai del distretto agli atti del procedimento, i due organismi notarili si sono adoperati per bloccare la richiesta, proveniente da un mandatario collettivo designato da un gruppo di inquilini/acquirenti, di nominare autonomamente il proprio notaio, avendo quest'ultimo proposto onorari più bassi di quelli indicati nel Tariffario allegato al Protocollo ENASARCO. Da tale documentazione emerge chiaramente che la preoccupazione di ASNODIM e del CND di Roma era di evitare che si verificassero "*criticità in ordine alla scelta del notaio*" tali da alterare la vincolatività e l'obbligatorietà del sistema di ripartizione messo in atto e ogni possibile forma di concorrenza di prezzo.

195. La circostanza, infine, che altri enti abbiano dismesso il proprio patrimonio immobiliare senza avvalersi di convenzioni con il CND di Roma e del meccanismo delineato nella Delibera, ma abbiano comunque proceduto

nelle vendite avvalendosi di notai da loro scelti senza incontrare criticità, dimostra che tale meccanismo non sia l'unico possibile e non sia pertanto necessario.

### 3.6 Sull'asserita liceità delle condotte e sul legittimo affidamento

196. Contrariamente a quanto sostenuto dal CND di Roma e da ASNODIM nelle memorie presentate, le condotte loro contestate non trovano copertura nell'art. 35 del Codice deontologico, che, in ogni caso, non è oggetto del presente procedimento. Infatti, l'attività istruttoria ha fatto emergere la piena autonomia, oltretutto la particolare restrittività di tali condotte, le quali, anche in ragione delle effettive modalità di attuazione della Delibera, risultano essere andate oltre quanto previsto dalla norma deontologica. Come visto nella parte in fatto, gli incarichi sono stati attribuiti con modalità del tutto inefficienti, oltre che particolarmente limitative della libertà degli inquilini/acquirenti di scegliere il notaio di fiducia e invasive della libertà dei notai di esercitare la propria attività professionale, concretizzandosi nella fissazione di condizioni economiche di fatto volte ad evitare ogni possibile confronto competitivo fra i notai. Si tratta poi di condotte autonomamente poste in essere dal CND di Roma se si considera che nel quinquennio 2011-2015 più del 90% degli incarichi per dismissioni svolti dai notai del distretto sono stati conferiti in esecuzione di accordi conclusi dallo stesso Consiglio e gli enti proprietari di immobili.

Tale strategia collusiva è stata inoltre perseguita avvalendosi di una struttura *ad hoc* (ASNODIM), interamente dedicata alle attività funzionali alla ripartizione degli incarichi nell'ambito delle dismissioni, secondo le modalità restrittive della concorrenza sopra indicate, nell'ambito della quale è stato attuato il citato "sistema di compensazione monetaria" che ha consentito l'osservanza del livello dei prezzi stabiliti nei Protocolli di intesa.

197. Le condotte poste in essere dal CND di Roma ed ASNODIM risultano, anzi, in contrasto con il Codice deontologico e, in particolare, con l'art. 34, nella parte in cui fa "*salva la facoltà del singolo acquirente di designare tempestivamente un notaio diverso*", tenuto conto che nella precedente versione del Codice la materia delle dismissioni era trattata in un unico articolo (ex art. 35) che contemplava tale principio.

198. Parimenti, non appare condivisibile quanto sostenuto dalla Parti nella memoria del 6 aprile 2017 in relazione alla recente sentenza n. 2903/2017 del TAR del Lazio, che a loro avviso avrebbe "*sostanzialmente confermato la*

*piena legittimità del comportamento del CND di Roma nella designazione dei notai, chiarendo le ragioni di efficienza sottostanti al sistema delineato nella delibera*". In primo luogo, il giudice amministrativo ha ravvisato la carenza di pubblicizzazione della Delibera n. 2287/2006; inoltre, ha censurato la compressione della libertà degli acquirenti di designare il notaio di fiducia, ponendo peraltro in risalto come la Delibera contrasti con il principio di cui all'art. 27 della l.n. secondo il quale *"il notaio è obbligato a prestare il suo ministero ogni volta che ne è richiesto"*. Con riguardo a tali profili la Delibera è stata pertanto ritenuta illegittima.

Si aggiunga che la citata sentenza del TAR del Lazio ha ritenuto legittimo il perseguimento da parte del CND di Roma degli interessi pubblici di celerità e buon andamento delle operazioni di dismissione, solo nella misura in cui la Delibera sia *"interpretata in modo conforme ai sopra richiamati principi espressi nella legge notarile, consentendo al notaio, al quale i soggetti privati abbiano affidato il mandato nell'ambito di un procedimento di dismissione di immobili pubblici, di svolgere la propria opera"*.

Ebbene, il presente procedimento ha consentito di accertare che la Delibera n. 2287/2006 non è stata attuata conformemente a quanto richiesto dal TAR del Lazio, avendo, per contro, evidenziato come le condotte adottate dal Consiglio e da ASNODIM hanno limitato la possibilità per i notai che ricevevano un mandato direttamente dall'inquilino/acquirente di stipulare i relativi atti e non hanno rispettato la libertà di scelta dei notai da parte degli acquirenti. L'istruttoria ha anche evidenziato che tale limitazione dell'attività dei notai e della libertà di scelta dei clienti è stata sistematicamente attuata.

Inoltre, il presente procedimento ha dimostrato che il meccanismo di fatto implementato dal CND di Roma e da ASNODIM è risultato, nel suo complesso, slegato da considerazioni di efficienza e non necessario ai fini del corretto svolgimento del processo di dismissione del patrimonio degli enti pubblici e previdenziali. Le stesse Parti, nel corso dell'audizione dell'11 aprile 2017, hanno riconosciuto la possibilità che nella fase attuativa della Delibera possano esserci state delle irregolarità, invocando al riguardo la *"scusabilità"* dell'errore.

199. Né il CND di Roma e ASNODIM possono invocare un legittimo affidamento delle condotte contestate, se si considerano le diverse sentenze di giudici amministrativi che si sono succedute nel tempo, di cui la prima è la sentenza n. 389/2003 del TAR dell'Umbria, con la quale è stata valutata l'illegittimità di una Delibera del Consiglio notarile del distretto di Perugia di contenuto pressoché uguale alla Delibera n. 2287/2006. In tale sentenza,

confermata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 5014/2004, è stato espressamente indicato che “*gli interessi deontologicamente rilevanti restano pur sempre quelli legati alla libera scelta del notaio, in base alla percezione che i clienti hanno della sua capacità e correttezza professionale, ed allo svolgimento delle prestazioni professionali in modo adeguato e consono ai valori suindicati*”. Si rileva altresì che le motivazioni del TAR dell’Umbria sono state condivise dal TAR del Lazio nella propria sentenza n. 5694/2014, riguardante proprio la Delibera n. 2287/2006.

In ogni caso, si deve di nuovo ricordare che la Delibera n. 2287/2006 è stata approvata in un contesto caratterizzato dalle prime liberalizzazioni del settore delle professioni introdotte con il cd. “decreto Bersani”. Si tratta di un contesto che, contrariamente a quanto sostenuto dalle Parti, non attesta l’esistenza di una situazione favorevole all’introduzione della Delibera n. 2287/2006 e alle condotte contestate.

### 3.7 Sull’asserita lesione del diritto di difesa

200. Il CND di Roma e ASNODIM nella memoria del 6 aprile 2017 hanno lamentato la lesione del diritto di difesa, non avendo avuto, a loro avviso, la possibilità di effettuare “*le verifiche in fatto che sarebbero state necessarie per appurare alcune evidenze riportate per la prima volta nella CRI ... [in quanto] hanno avuto accesso soltanto il 16 marzo*” al doc. 128, allegato 1 e relativi all. 33 e 34 e non hanno potuto estrarre copia digitale delle registrazioni telefoniche di cui al doc. 159.

Al riguardo, occorre considerare che, come risulta chiaramente dalla parte in fatto, la documentazione a supporto della fattispecie oggetto del presente procedimento si compone, per larga parte, di atti reperiti nel corso degli accertamenti ispettivi presso le sedi del CND di Roma e di ASNODIM. Quanto, poi, agli allegati 33 e 34 del doc. 128, essi riportano le trascrizioni di conversazioni ambientali registrate nel doc. 159, trascrizioni comunque effettuate da un perito del Tribunale di Roma che attesta la veridicità di quanto trascritto con quanto registrato. Ma ciò che più rileva è che il contenuto di tali trascrizioni può essere considerato quale elemento di mero supporto alla fattispecie contestata nel presente procedimento, la quale, come visto nella parte in fatto, si fonda sulla intrinseca restrittività della Delibera sotto il profilo *antitrust* e sulle sue modalità di attuazione, mentre le trascrizioni mirano a mettere in luce, al pari di altra documentazione citata nella parte in fatto, alcune delle strategie del Consiglio miranti a rafforzare il contenuto prescrittivo della Delibera stessa.

Alla luce di ciò, le Parti non possono pertanto lamentare che vi sia stata alcuna lesione del diritto di difesa.

### 3.8 Conclusioni

201. In conclusione, il CND di Roma e ASNODIM, hanno adottato una strategia avente obiettivi e impatto ampiamente restrittivi della concorrenza, mettendo in atto un meccanismo di ripartizione degli incarichi vincolante e obbligatorio con il quale è stata gravemente pregiudicata la libertà degli acquirenti di scegliere il notaio di fiducia e attuando azioni molto penetranti sull'attività professionale notarile, fino ad arrivare alla fissazione dei prezzi<sup>178</sup>.

202. Ai fini del funzionamento di tale *modus operandi* fondamentale è stato il ruolo di ASNODIM, la quale ha coadiuvato il Consiglio nell'attuazione del suddetto meccanismo. La stessa distribuzione degli onorari notarili, che avviene sulla base di un "sistema di compensazione monetaria" tra notai che hanno ricevuto più incarichi e notai che hanno ricevuto meno incarichi, riducendo ancor più gli incentivi dei singoli notai ad acquisire incarichi a scapito dei colleghi, anche agendo sulla leva del prezzo, è del tutto funzionale, come detto, all'attuazione del meccanismo di designazione obbligatoria dei notai, oltre che ad eliminare ogni incentivo ad una concorrenza di prezzo fra i notai designati dal Consiglio.

203. Come risulta dalla parte in fatto, l'intesa è stata attuata e ha prodotto effetti pregiudizievoli nella misura in cui ha impedito a un numero significativo di acquirenti di avvalersi della libertà di scegliere il notaio di fiducia e ha ostacolato le riduzioni degli onorari notarili richiesti per le prestazioni rese nell'ambito delle procedure di dismissione degli immobili di enti pubblici e previdenziali<sup>179</sup>.

---

<sup>178</sup> Si può richiamare al riguardo la sentenza n. 389/2003 del Tar Umbria con la quale è stata ritenuta illegittima una delibera del Consiglio distrettuale di Perugia, analoga alla delibera n. 2287/2006, oltre che una delibera del CNN n. 1/1528 del 10 maggio 2002 di modifica l'art. 35 del Codice deontologico. In tale sentenza il Tar Umbria non ha negato che *"in relazione ai fenomeni di contrattualizzazione di massa legati alla dismissione del patrimonio immobiliare degli enti pubblici, sussista un interesse pubblico a che tutte le operazioni vengano attuate correttamente ed entro i termini normativamente fissati. Così, l'incidenza del suddetto interesse pubblico allo svolgimento dell'attività notarile, può giungere fino al punto di apprestare le condizioni per un'ottimale attuazione delle operazioni di compravendita degli immobili e di accensione dei mutui collegati, al fine di tutelare, ad un tempo, l'interesse della finanza pubblica e (globalmente) quello degli inquilini aspiranti proprietari [ ... ] Ma simili previsioni possono soltanto avere un'efficacia di informazione, indirizzo e suggerimento nei confronti dei comportamenti dei notai e dei clienti interessati alle stipulazioni, offrendo loro un assetto razionale di riferimento, che tuttavia li lasci liberi di organizzarsi diversamente"* (enfasi aggiunta). Tale sentenza è stata appellata dal CNN al Consiglio di Stato, il quale ha dichiarato l'appello inammissibile, con sentenza n. 5104/2004.

<sup>179</sup> Nella citata sentenza n. 389/2003 del Tar Umbria è stato, altresì, sostenuto che *"gli interessi deontologicamente rilevanti restano pur sempre quelli legati alla libera scelta del notaio ... in base alla percezione che i clienti hanno delle sue capacità e della correttezza professionale..."*. Pertanto, la distribuzione

204. Alla luce di quanto riportato, si può ritenere che l'approvazione della Delibera n. 2287/2006 e l'insieme delle iniziative adottate dal CND di Roma e da ASNODIM per darle attuazione, quali la stipula di protocolli d'intesa con gli enti proprietari di immobili da dismettere, gli interventi di monitoraggio e la minaccia di esercitare il potere disciplinare nei confronti dei notai che, avendo ricevuto incarichi direttamente dagli acquirenti, intendevano procedere alla loro esecuzione, il monitoraggio e il meccanismo di distribuzione degli onorari notarili in ambito ASNODIM - configurino un'unica intesa restrittiva della concorrenza, in violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90, avente per oggetto e per effetto di eliminare ogni possibile spazio di confronto competitivo fra i notai del distretto e di fissare i prezzi dei servizi notarili nel settore delle dismissioni del patrimonio immobiliare degli enti pubblici e previdenziali.

#### **4 CONSISTENZA DELL'INTESA**

205. Il CND di Roma è, per legge, l'unica associazione rappresentativa dei notai appartenenti al Distretto notarile di Roma, Velletri e Civitavecchia; ad essa sono conferiti significativi poteri, quali quello di vigilare sulla condotta dei notai e dei praticanti, emettere pareri su materie attinenti il notariato, nonché svolgere attività di indagine finalizzata ad assicurare il rispetto dei principi e delle norme di deontologia professionale. Con riguardo ad ASNODIM, si deve considerare che essa svolge la propria attività per conto dei 198 iscritti, che rappresentano una parte significativa dei notai del distretto.

206. Sulla base di ciò, si ritiene che le attività del CND di Roma e di ASNODIM siano state idonee ad influenzare la condotta economica dei notai del distretto nell'ambito delle procedure di dimissione, limitandone considerevolmente la capacità concorrenziale, oltre che vincolando considerevolmente la libertà di scelta dei notai da parte degli acquirenti degli immobili.

#### **5 GRAVITÀ E DURATA**

207. L'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90 prevede che l'Autorità, nei casi di infrazioni gravi, disponga l'applicazione di una sanzione amministrativa

---

preventiva degli incarichi “ ... rappresenta un'azione preventiva slegata da qualsiasi riferimento a comportamenti deontologicamente sanzionabili, per di più tale da mortificare essa stessa direttamente la libertà di scelta (in tutti i casi in cui i clienti intendessero rivolgersi ad un notaio che avesse già esaurito il numero di incarichi espletabili) e pertanto estranea all'ambito della deontologia professionale” (enfasi aggiunta)

pecuniaria fino al dieci per cento del fatturato realizzato da ciascuna impresa nell'ultimo esercizio, considerate la gravità e la durata dell'infrazione.

208. Secondo la prassi dell'Autorità e conformemente all'orientamento comunitario, la valutazione della gravità di un'infrazione contestata deve essere svolta tenendo conto di una pluralità di elementi, tra i quali la natura dei comportamenti contestati, la posizione rivestita sul mercato dai soggetti cui i comportamenti sono imputati, il contesto nel quale i comportamenti sono stati attuati.

209. Quanto alla natura dell'intesa in esame, si osserva come la stessa appaia molto grave, posto che trattasi di un'intesa orizzontale con la quale è stata eliminata ogni possibilità di concorrenza tra i notai del distretto, sono stati fissati i prezzi dei servizi notarili nell'ambito delle dismissioni ed è stata gravemente pregiudicata la libertà di scelta dei notai da parte degli acquirenti di immobili. Tale intesa è stata realizzata nel contesto di un quadro legislativo volto a favorire il contenimento dei prezzi dei servizi notarili rispetto al quale il CND di Roma e ASNODIM si sono adoperati per scongiurare comportamenti di prezzo dei notai differenziati e ispirati ai valori minimi dei compensi notarili e, più in generale, ignorando l'evoluzione del contesto normativo di riferimento, caratterizzato anche dai processi di liberalizzazione nel settore delle professioni regolamentate.

Contrariamente a quanto sostenuto dalle due Parti nella memoria del 6 aprile 2017 circa la natura dell'intesa, a loro avviso da considerarsi non grave, si rileva che l'istruttoria ha in realtà dimostrato che il contesto normativo di riferimento non attribuiva alcun ruolo ai consigli distrettuali e che peraltro il CND di Roma e ASNODIM hanno posto in essere un meccanismo di designazioni dei notai vincolante e obbligatorio e del tutto slegato da considerazioni di efficienza, come è emerso con evidenza dall'artificiosa "moltiplicazione" degli atti notarili. Inconferente appare quindi il richiamo al precedente caso n. I710.

210. La gravità dell'intesa è confermata anche dalla circostanza che essa è stata attuata e ha prodotto effetti pregiudizievoli poiché ha impedito a un numero significativo di acquirenti di avvalersi della libertà di scegliere il notaio di fiducia e ha ostacolato la riduzione degli onorari notarili richiesti per le prestazioni rese in occasione delle dismissioni.

211. Con riferimento alla durata dell'intesa, essa ha avuto inizio quantomeno il 29 maggio 2006, con l'adozione della delibera 2287. Con la Delibera n. 2604 del 31 marzo 2017, adottata in ottemperanza alla sentenza del TAR del Lazio n. 2903/2017, è stata emendata la Delibera n. 2287/2006, al fine di affermare il

principio della “ *facoltà del singolo acquirente di designare tempestivamente un notaio diverso*”. Tuttavia, l’intesa risulta ancora in corso per gli altri profili contestati, in particolare quelli relativi ai Tariffari allegati ai Protocolli d’intesa che riportano i prezzi fissi che i notai designati dal Consiglio sono tenuti a rispettare.

## **VIII. CRITERI PER LA QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE**

212. Al fine di quantificare la sanzione sono stati utilizzati le modalità e i criteri indicati nell’articolo 11 della legge n. 689/1981, come richiamato dall’articolo 31 della legge n. 287/90, nonché i criteri interpretativi enucleati nelle “*Linee Guida sulla modalità di applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall’Autorità in applicazione dell’articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90*” (di seguito Linee Guida) deliberate dall’Autorità il 22 ottobre 2014, nel rispetto altresì di quanto previsto dalla legge n. 287/90 (articolo 15, comma 1) in merito al limite edittale del 10% del fatturato totale d’impresa.

213. Seguendo i punti 7 e seguenti delle Linee Guida, l’importo di base della sanzione si ottiene moltiplicando una percentuale del valore delle vendite, determinata in funzione del livello di gravità dell’infrazione, per la durata della partecipazione di ciascuna impresa all’infrazione.

214. Ai fini del computo dell’importo base della sanzione, dunque, il riferimento iniziale è il valore delle vendite dei beni o servizi oggetto dell’infrazione nell’ultimo anno intero di partecipazione alla stessa (al netto di Iva e altre imposte). Nel caso di specie, si tratta del fatturato specifico realizzato dalle Parti nell’anno 2016.

215. Poiché il CND di Roma è un’associazione di imprese, conformemente al punto 10 delle Linee Guida, si deve considerare quale valore delle vendite dei beni o servizi oggetto dell’infrazione il valore complessivo dei contributi associativi versati dai suoi membri.

216. Con riguardo ad ASNODIM, invece, il dato iniziale da utilizzare per il calcolo dell’importo base della sanzione è relativo ai ricavi dalla stessa realizzati, che costituiscono il valore delle vendite dei servizi oggetto - direttamente e indirettamente- dell’infrazione. ASNODIM infatti non costituisce un organismo esponenziale degli interessi della categoria, bensì un’associazione professionale a carattere operativo che svolge direttamente attività connesse alla realizzazione delle prestazioni notarili oggetto di istruttoria. Del resto, in base allo Statuto essa è stata costituita allo scopo

esclusivo di fornire “*tutte quelle operazioni ritenute utili o necessarie per il miglior svolgimento dell’attività di [dismissione] e, in particolare, per realizzare meglio le finalità indicate provvederà agli accertamenti ipocatastali relativi agli immobili da dismettere, ponendo gli stessi a disposizione di tutti gli associati ...*” e l’iscrizione ad ASNODIM impegna gli iscritti a “*svolgere in forma associata tutta la propria attività professionale di cui sopra [ogni attività notarile inerente il programma di dismissione del patrimonio degli Enti]*”. Dalla documentazione agli atti risulta che ASNODIM, in effetti, ha concretamente operato nel mercato rilevante, contribuendo, in collaborazione con il Consiglio e con i notai coordinatori designati dal Consiglio, alle attività volte alla realizzazione degli atti di compravendita e di mutuo, come risulta chiaramente dalla documentazione acquisita nel corso dell’accertamento ispettivo presso la stessa ASNODIM<sup>180</sup>. In effetti, i ricavi iscritti nel bilancio dell’associazione, rubricati come “*compensi professionali*”, sono interamente riconducibili alle attività oggetto dell’intesa e, dunque, rappresentano il fatturato da considerare per il calcolo della sanzione irrogabile a tale organismo. Alla luce di ciò, il fatturato da considerare nel caso di ASNODIM è quello relativo ai compensi professionali percepiti nell’ambito delle dimissioni. 217. L’importo iniziale per il calcolo delle sanzioni, risultante da quanto sopraesposto, è riassunto nella tabella seguente<sup>181</sup>:

	<b>Importo iniziale per il calcolo della sanzione (euro)</b>
CND di Roma	646.661
ASNODIM	1.453.917

218. Ai fini della determinazione dell’importo base della sanzione, come detto, all’importo iniziale come sopra determinato sarà applicata una percentuale individuata in funzione della gravità della violazione accertata. Secondo le Linee Guida, in particolare, la percentuale considerata deve essere fissata ad un livello che può raggiungere il 30% “*in funzione del grado di gravità della violazione*” (punto 11).

219. Nella valutazione della gravità della fattispecie, nel caso in esame si deve considerare che si tratta di un’intesa orizzontale volta alla ripartizione del mercato e alla fissazione dei prezzi; che l’intesa è stata attuata e ha prodotto effetti pregiudizievoli avendo impedito a un numero significativo di acquirenti di scegliere liberamente il notaio di fiducia (punto 14), nonché ostacolato le riduzioni dei compensi richiesti. Pertanto, per detta percentuale è stato

<sup>180</sup> Cfr. doc. 86bis\_9, versione 8/10/2008.

<sup>181</sup> Cfr. docc. 191 e 192.

considerato il valore del 15% uguale per tutte le Parti, avendo le stesse contribuito pariteticamente all'intesa.

220. Tale valore è stato poi moltiplicato per la durata di partecipazione all'infrazione, espressa in numero di anni e computando, altresì, i mesi e i giorni effettivi di partecipazione. Nel caso di specie, l'intesa ha avuto inizio il 29 maggio 2006, con l'adozione della delibera 2287, e risulta tuttora in corso. Alla luce di ciò, il numero di anni computato, ovviamente uguale per ciascuna Parte, è stato di 11 anni e 1 giorno, equivalente a 11 anni.

221. Gli importi indicati nella precedente tabella sono stati quindi moltiplicati per il periodo indicato di durata dell'intesa. Pertanto, l'importo base della sanzione per le due imprese corrisponde a:

	<b>Importo base della sanzione (euro)</b>
CND di Roma	1.066.990,65
ASNODIM	2.398.963,05

222. Non vi sono circostanze aggravanti né circostanze attenuanti di cui tenere conto. In particolare, non può rilevare come circostanza attenuante il contesto normativo di riferimento posto che esso non prevede alcun ruolo per i consigli notarili distrettuali di designazione dei notai. Né può considerarsi circostanza attenuante l'esistenza del Vademecum, documento risalente al 2001, il quale, diversamente dal meccanismo individuato dalle Parti, tutelava inequivocabilmente il diritto per i singoli inquilini in qualità di acquirenti e per i soggetti collettivi di incaricare un notaio di fiducia, individuando una specifica procedura al riguardo. Ciò anche in considerazione dell'evoluzione in senso concorrenziale del contesto normativo e giurisprudenziale in materia di professioni regolamentate, di cui le Parti non hanno in alcun modo tenuto conto.

223. Si è infine considerata la soglia legale massima, pari al 10% del fatturato delle due associazioni di imprese relativo all'anno 2016 (articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90). Tale fatturato corrisponde a 711.068,86 euro per CND di Roma<sup>182</sup> e a 1.454.088 euro per ASNODIM<sup>183</sup>.

---

<sup>182</sup> Cfr. doc. 191.

<sup>183</sup> Cfr. doc. 192.

	Sanzione in applicazione delle Linee guida (euro)	Sanzione massima irrogabile in ragione del massimo edittale, 10% del fatturato (euro)
CND di Roma	1.066.990,91	71.106,89
ASNODIM	2.398.963,05	145.408,80

RITENUTO, pertanto, che il Consiglio Notarile del Distretto di Roma, Velletri e Civitavecchia e l'Associazione Notariato Romano Dismissioni Immobiliari hanno posto in essere un'intesa unica, complessa e articolata, continuata nel tempo, sorretta da una pluralità di condotte e avente per oggetto e per effetto di eliminare ogni possibile spazio di confronto competitivo fra i notai del distretto e di fissare i prezzi dei servizi notarili nel settore delle dismissioni del patrimonio immobiliare degli enti pubblici e previdenziali, in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90;

tutto ciò premesso e considerato,

#### DELIBERA

a) che il Consiglio Notarile del Distretto di Roma, Velletri e Civitavecchia e l'Associazione Notariato Romano Dismissioni Immobiliari hanno posto in essere un'unica intesa avente per oggetto e per effetto di eliminare ogni possibile spazio di confronto competitivo fra i notai del distretto e di fissare i prezzi dei servizi notarili nel settore delle dismissioni del patrimonio immobiliare degli enti pubblici e previdenziali, in violazione dell'art. 2 della legge n. 287/90;

b) che il Consiglio Notarile del Distretto di Roma, Velletri e Civitavecchia e l'Associazione Notariato Romano Dismissioni Immobiliari assumano misure atte a porre termine all'infrazione e adottino accorgimenti idonei a garantire che le concrete modalità di attuazione della Delibera n. 2287/2006, integrata con la Delibera n. 2604/2017 risultino conformi ai principi di concorrenza enucleati in valutazione, dandone adeguata comunicazione agli iscritti;

c) che il Consiglio Notarile del Distretto di Roma, Velletri e Civitavecchia e l'Associazione Notariato Romano Dismissioni Immobiliari si astengano in futuro dal porre in essere comportamenti analoghi a quelli oggetto dell'infrazione accertata di cui al punto a);

d) che, in ragione della gravità e durata dell'infrazione di cui al punto a), al Consiglio Notarile del Distretto di Roma, Velletri e Civitavecchia venga applicata la sanzione amministrativa pecuniaria pari a 71.106,89 € (settantunomilacentosei/89 euro) e all'Associazione Notariato Romano Dismissioni Immobiliari venga applicata la sanzione amministrativa pecuniaria pari a 145.408,80 € (centoquarantacinquemilaquattrocentotto/80 euro);

e) che il Consiglio Notarile del Distretto di Roma, Velletri e Civitavecchia e l'Associazione Notariato Romano Dismissioni Immobiliari, entro il 31 dicembre 2017 diano comunicazione all'Autorità delle misure adottate, trasmettendo una specifica relazione scritta.

Le sanzioni amministrative pecuniarie di cui al punto d) deve essere pagata entro il termine di novanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento con versamento diretto al Concessionario del Servizio della Riscossione oppure mediante delega alla banca o alle Poste Italiane S.p.A., presentando il modello F24 allegato al presente provvedimento, così come previsto dal Decreto Legislativo 9 luglio 1997, n. 237.

Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito *internet www.agenziaentrate.gov.it*.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore ad un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione. In tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo. Degli avvenuti pagamenti deve essere data immediata comunicazione all'Autorità, attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

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 comunicazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all’articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, 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.

IL SEGRETARIO GENERALE

*Roberto Chieppa*

IL PRESIDENTE

*Giovanni Pitruzzella*

## INDICE

<b>I.</b>	<b>Le parti</b> .....	<b>2</b>
<b>II.</b>	<b>la segnalazione</b> .....	<b>4</b>
<b>III.</b>	<b>L'attività istruttoria</b> .....	<b>5</b>
<b>IV.</b>	<b>Il quadro normativo</b> .....	<b>6</b>
1.	L'organizzazione della professione notarile e i poteri di vigilanza e di iniziativa disciplinare dei Consigli distrettuali .....	6
2.	Normativa riguardante la dismissione del patrimonio immobiliare pubblico.....	8
<b>V.</b>	<b>disposizioni del codice deontologico interessate al caso di specie</b> .....	<b>13</b>
<b>VI.</b>	<b>Le risultanze istruttorie</b> .....	<b>13</b>
1.	Il dibattito all'interno del CND di Roma nel periodo 2000-2006 .....	13
2.	La Delibera n. 2287/2006 .....	16
3.	I Protocolli d'intesa stipulati dal CND di Roma.....	18
i.	<i>La designazione dei notai</i> .....	19
ii.	<i>Le tariffe</i> .....	21
4.	Modalità di attuazione della Delibera n. 2287/2006.....	23
i.	<i>La concreta designazione dei notai</i> .....	23
ii.	<i>La concreta assegnazione degli incarichi</i> .....	26
iii.	<i>Il monitoraggio delle attività notarili in materia di dismissioni</i> .....	29
iv.	<i>Le misure disciplinari adottate dal Consiglio</i> .....	30
5.	La vicenda ENASARCO.....	34
<b>VII.</b>	<b>Le argomentazioni delle Parti</b> .....	<b>42</b>
1.	Le argomentazioni del CND di Roma e di ASNODIM .....	42
i.	<i>Sulla complessità dei processi di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico e sulla funzione pubblica notarile nell'ambito delle dismissioni</i> .....	43
ii.	<i>Sull'incompletezza del contesto normativo di riferimento</i> .....	44
iii.	<i>La coerenza della Delibera n. 2287/2006 con l'art. 35 del Codice deontologico</i> .....	46
iv.	<i>Richiesta di applicazione dell'art. 8, comma 2, della legge n. 287/90</i> .....	47
v.	<i>La liceità delle condotte</i> .....	49
vi.	<i>Sulle Tariffe</i> .....	51
vii.	<i>Il legittimo affidamento</i> .....	52
viii.	<i>Asserita lesione del diritto di difesa</i> .....	53
ix.	<i>Inesatta definizione del mercato rilevante</i> .....	53
x.	<i>Sulle sanzioni</i> .....	54
2.	La posizione del segnalante .....	55
<b>VIII.</b>	<b>Valutazioni</b> .....	<b>57</b>
1.	Il mercato rilevante.....	57
2.	L'intesa.....	58
3.	La restrizione della concorrenza .....	60
i.	<i>Premessa</i> .....	60
ii.	<i>Il contesto di riferimento</i> .....	62
iii.	<i>La limitazione della concorrenza tra notai derivante dalla Delibera n. 2287/2006 e dalle sue modalità attuative</i> .....	65
v.	<i>La limitazione della concorrenza di prezzo</i> .....	68
vi.	<i>Sull'asserita necessità e proporzionalità delle condotte in esame</i> .....	71
vii.	<i>Sull'asserita liceità delle condotte e sul legittimo affidamento</i> .....	73
viii.	<i>Sull'asserita lesione del diritto di difesa</i> .....	75

<i>ix.</i>	<i>Conclusioni</i> .....	76
<i>x.</i>	<i>Consistenza dell'intesa</i> .....	77
<i>xi.</i>	<i>Gravità e durata</i> .....	77
<b>IX.</b>	<b>Criteri per la quantificazione della sanzione</b> .....	<b>79</b>