

La Corte di Giustizia si pronuncia sulle norme che uniformano il modo in cui i notai calcolano l'importo degli onorari fatturati per lo svolgimento di talune loro attività

 25/01/2024

 DIRITTO EUROPEO E DELLA CONCORRENZA, CONTENZIOSO, PROSPETTIVE

Marco Stillo

In data 18 gennaio 2024, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea si è pronunciata nella Causa C-128/21, *Lietuvos notary rūmai e altri*, sull'interpretazione dell'articolo 101, paragrafo 1, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Tale domanda era stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, il *Lietuvos notary rūmai* (Consiglio del Notariato di Lituania) nonché M. S., S. Š., D. V., V. P., J. P., D. L.-B., D. P. e R. O. I., persone fisiche esercenti la professione di notaio in Lituania, e, dall'altro, il *Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba* (Consiglio per la concorrenza della Repubblica di Lituania) in merito alla decisione di quest'ultimo di infliggere

ammende al Consiglio del Notariato e ai suddetti notai per violazione del diritto della concorrenza lituano ed europeo.

Questi i fatti.

In data 26 aprile 2018, il Consiglio per la concorrenza aveva sanzionato il Consiglio del Notariato e i notai membri del relativo Presidium per aver violato la *Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas* (legge sulla concorrenza della Repubblica di Lituania) nonché l'articolo 101 TFUE attraverso diverse decisioni adottate all'unanimità tra il 2012 e il 2017 che stabilivano un meccanismo di calcolo che fissava, in tutti i casi, l'importo degli onorari fatturati dai notai per le attività ivi previste a quello più elevato autorizzato

dalla tariffa provvisoria¹. Di conseguenza, il Consiglio del Notariato e gli altri ricorrenti avevano proposto un ricorso di annullamento dinanzi al *Vilniaus apygardos administracinis teismas* (Tribunale amministrativo regionale di Vilnius), che lo aveva accolto annullando parzialmente la decisione del Consiglio della concorrenza. Quest'ultimo, pertanto, aveva impugnato tale sentenza dinanzi al *Lietuvos vyriausiosios administracinis teismas* (Corte amministrativa suprema di Lituania; il "giudice del rinvio") che, alla luce della necessità di interpretare la normativa europea rilevante in materia, aveva deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di Giustizia sette questioni pregiudiziali.

Con la prima questione, il giudice del rinvio chiedeva se l'articolo 101 TFUE debba essere interpretato nel senso che i notai stabiliti in uno Stato Membro debbano essere considerati imprese ai sensi di tale disposizione qualora esercitino, in talune situazioni, attività consistenti nell'approvazione di operazioni ipotecarie, nell'apposizione di formule esecutive, nella predisposizione di atti notarili, nell'elaborazione di progetti di operazioni, consultazioni, nella prestazione di servizi tecnici nonché nella convalida di contratti di permuta.

La Corte ha preliminarmente ricordato che, nel contesto del diritto della concorrenza, la nozione di "impresa" di cui all'articolo 101, paragrafo 1, TFUE comprende qualsiasi ente che, a prescindere dal suo *status* giuridico e dalle modalità del suo finanziamento, eserciti un'attività economica, ossia qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi in un determinato mercato².

Di conseguenza, nei limiti in cui esercitano una libera professione che implica, in quanto attività principale, la prestazione di più servizi distinti dietro corrispettivo, i notai esercitano, in linea di principio, un'attività economica³. Le attività che si ricollegano all'esercizio di prerogative dei pubblici poteri, inoltre, non presentano carattere economico che giustifichi l'applicazione delle norme di concorrenza previste dal TFUE⁴. Il fatto che un soggetto disponga, per l'esercizio di parte delle sue attività, di prerogative del genere, tuttavia, non impedisce, di per sé, che esso sia classificato come impresa, ai sensi del diritto della concorrenza, per quanto riguarda le sue attività che presentano natura economica, purché queste ultime possano essere dissociate dall'esercizio di tali prerogative⁵.

Tutto ciò premesso, le attività notarili oggetto delle decisioni del Consiglio del Notariato non sembrano ricollegarsi all'esercizio di prerogative dei pubblici poteri, né risulta che le stesse siano inscindibilmente connesse ad altre attività che implicino l'esercizio di tali prerogative. Di conseguenza, i notai stabiliti nel territorio di uno Stato Membro devono essere considerati imprese ai sensi dell'articolo 101 TFUE quando esercitano attività come quelle indicate nelle decisioni in questione.

Con la seconda questione, invece, il giudice del rinvio chiedeva se l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE debba essere interpretato nel senso che regole che uniformano il modo in cui i notai di uno Stato Membro calcolano l'importo degli onorari fatturati per il compimento di talune delle loro attività, adottate da un'organizzazione professionale quale il

¹ Tale tariffa prevede, in particolare, forchette all'interno delle quali i notai possono fissare i propri onorari per le attività di autenticazione di un'ipoteca su un bene immobile, delle altre garanzie, di una servitù, di un usufrutto, di un diritto di superficie, di un contratto che stabilisce le modalità di uso di taluni beni nonché di un contratto di permuta di un bene immobile.

² CGUE 28.02.2013, Causa C-1/12, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, punti 35-36; CGUE 19.02.2002, Causa C-309/99, *Wouters e a.*, punti 46-47.

³ CGUE 01.02.2017, *Commissione/Ungheria*, C-392/15, punti 98-101; CGUE 26.03.1987, Causa 235/85, *Commissione/Paesi Bassi*, punto 9.

⁴ CGUE 06.05.2021, Causa C-142/20, *Analisi G. Caracciolo*, punto 56; CGUE 12.07.2012, *Compass-Datenbank*, Causa C-138/11, punto 36.

⁵ CGUE 24.03.2022, Causa C-666/20 P, *GVN/Commissione*, punto 71; CGUE 12.07.2012, Causa C-138/11, *Compass-Datenbank*, punti 37-38.

Consiglio del Notariato, debbano essere considerate decisioni di un'associazione di imprese, ai sensi di tale disposizione. La Corte ha preliminarmente ricordato che un'organizzazione professionale che, pur disponendo di poteri di regolamentazione, non esercita prerogative tipiche dei pubblici poteri, e bensì agisce come l'organo di regolamentazione di una professione il cui esercizio costituisce, peraltro, un'attività economica, non può sfuggire all'applicazione delle norme in materia di concorrenza⁶. Altri indizi, attinenti in particolare alla composizione degli organi direttivi dell'organizzazione professionale in questione, alle sue modalità di funzionamento, ai suoi rapporti con i pubblici poteri nonché all'inquadramento del suo potere regolamentare o decisionale, inoltre, entrano in considerazione per determinare se la stessa debba essere considerata un'associazione di imprese ai sensi dell'articolo 101 TFUE o un'autorità pubblica⁷.

Nel caso concreto, il Consiglio del Notariato presenta le caratteristiche di un'organizzazione di regolamentazione della professione di notaio in Lituania, e il suo organo direttivo, ossia il Presidium, è composto esclusivamente da membri di tale professione eletti solo da loro pari, senza che lo Stato lituano intervenga nella loro designazione né nell'adozione delle sue decisioni. Di conseguenza, un'organizzazione professionale del genere deve essere considerata come un'associazione di imprese ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE e non come un'autorità pubblica. Le decisioni del Presidium, che mirano a uniformare il modo in cui i notai calcolano gli onorari fatturati per l'esercizio di talune loro attività, inoltre, sono vincolanti per i notai in virtù dello Statuto del Consiglio del Notariato, e pertanto

devono essere considerate come decisioni di un'associazione di imprese ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE.

Con le questioni dalla terza alla sesta, il giudice del rinvio chiedeva se l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE debba essere interpretato nel senso che decisioni di un'associazione di imprese che uniformano il modo in cui i notai calcolano l'importo degli onorari fatturati per lo svolgimento di talune loro attività costituiscano restrizioni della concorrenza vietate da tale articolo.

Le decisioni del Consiglio del Notariato istituiscono un meccanismo di calcolo dell'importo degli onorari dei notai che impone a questi ultimi, per le attività ivi previste, di prendere in considerazione il prezzo più elevato della forbice di prezzi prevista dal tariffario provvisorio stabilito dal Ministro della Giustizia della Repubblica di Lituania. Poiché conducono alla fissazione orizzontale dei prezzi dei servizi in questione, pertanto, decisioni come quelle del caso concreto costituiscono una restrizione della concorrenza per oggetto ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE. La possibilità che certi comportamenti collusivi, quali quelli che portano alla fissazione orizzontale dei prezzi, abbiano effetti negativi, in particolare, sul prezzo, sulla quantità o sulla qualità dei prodotti e dei servizi, infatti, è talmente alta che può essere ritenuto inutile, ai fini dell'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, dimostrare che essi abbiano effetti concreti sul mercato, in quanto l'esperienza mostra che tali comportamenti determinano riduzioni della produzione e aumenti dei prezzi dando luogo ad una cattiva allocazione delle risorse a detrimento, in particolare, dei consumatori⁸.

⁶ CGUE 18.07.2013, Causa C-136/12, *Consiglio Nazionale dei Geologi*, punto 42; CGUE 19.02.2002, Causa C-309/99, *Wouters e a.*, punti 56-57.

⁷ CGUE 23.11.2017, Cause riunite C-427/16 e C-428/16, *CHEZ Elektro Bulgaria e FrontEx International*, punto 49; CGUE 04.09.2014, Cause riunite da C-184/13 a C-187/13, C-194/13, C-195/13 e C-208/13, *API e a.*, punti 33 e 41; CGUE 28.02.2013, Causa C-1/12, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, punti 49-55; CGUE 18.07.2013, Causa C-136/12, *Consiglio Nazionale dei Geologi*, punto 43; CGUE 19.02.2002, Causa C-309/99, *Wouters e a.*, punti 61-68.

⁸ CGUE 02.04.2020, Causa C-228/18, *Budapest Bank e a.*, punto 36.

Con la settima questione, infine, il giudice del rinvio chiedeva se l'articolo 101 TFUE debba essere interpretato nel senso che osta a che un'autorità nazionale garante della concorrenza infligga, per un'infrazione a tale disposizione, un'ammenda all'associazione di imprese alla quale è imputabile la decisione illecita, nonché ammende individuali, per la medesima infrazione, alle imprese membri del suo organo direttivo.

La Corte ha preliminarmente ricordato che, nel caso in cui sia accertata l'esistenza di un'infrazione all'articolo 101 TFUE, le autorità nazionali garanti della concorrenza devono, in linea di principio, infliggere un'ammenda al suo autore⁹. A tale riguardo, l'efficacia delle norme europee in materia di concorrenza implica la necessità di garantire l'effetto dissuasivo delle sanzioni inflitte in materia di infrazioni¹⁰. Le autorità nazionali garanti della concorrenza, inoltre, devono assicurarsi che le ammende da esse inflitte siano proporzionate alla natura dell'infrazione¹¹. Di conseguenza, nel caso in cui sia accertata l'esistenza di una violazione dell'articolo 101 TFUE, le autorità nazionali garanti della concorrenza devono imporre al suo autore un'ammenda sufficientemente dissuasiva e proporzionata.

Qualora violi le norme in materia di concorrenza, un ente è tenuto, secondo il principio della responsabilità personale, a rispondere di tale infrazione¹². Nel caso concreto, la violazione dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE è costituita dall'adozione delle decisioni del Presidium del Consiglio del Notariato che, vincolando quest'ultimo, devono essere considerate come sue decisioni. Di conseguenza, l'autore dell'infrazione

constatata dal Consiglio della concorrenza è il Consiglio del Notariato. I notai che compongono il Presidium, tuttavia, avevano agito unicamente nella loro qualità di membri di quest'ultimo, non partecipando in altro modo all'infrazione in questione e non potendo, perciò, esserne considerati coautori.

Tutto ciò premesso, la Corte ha statuito che:

“L'articolo 101 TFUE deve essere interpretato nel senso che i notai stabiliti in uno Stato membro devono essere considerati «imprese», ai sensi di tale disposizione, quando esercitano, in talune situazioni, attività consistenti nell'approvazione di operazioni ipotecarie, l'apposizione di formule esecutive, la predisposizione di atti notarili, l'elaborazione di progetti di operazioni, consultazioni, la prestazione di servizi tecnici e la convalida di contratti di permuta, in quanto tali attività non si ricollegano all'esercizio di prerogative dei pubblici poteri.

L'articolo 101, paragrafo 1, TFUE deve essere interpretato nel senso che norme che uniformano il modo in cui i notai di uno Stato membro calcolano l'importo degli onorari fatturati per lo svolgimento di talune delle loro attività, adottate da un'organizzazione professionale quale il Consiglio del Notariato di tale Stato membro costituiscono decisioni di un'associazione di imprese, ai sensi di tale disposizione.

L'articolo 101, paragrafo 1, TFUE deve essere interpretato nel senso che decisioni di un'associazione di imprese che uniformano il modo in cui i notai calcolano l'importo degli onorari fatturati per lo svolgimento di talune loro attività costituiscono restrizioni della

⁹ CGUE 22.03.2022, Causa C-151/20, *Nordzucker e a.*, punto 64; CGUE 18.06.2013, Causa C-681/11, *Schenker & Co. e a.*, punto 46.

¹⁰ CGUE 19.03.2009, Causa C-510/06 P, *Archer Daniels Midland/Commissione*, punto 149; CGUE 18.12.2008, Cause riunite C-101/07 P e C-110/07 P, *Coop de France bétail et viande e a./Commissione*, punto 98.

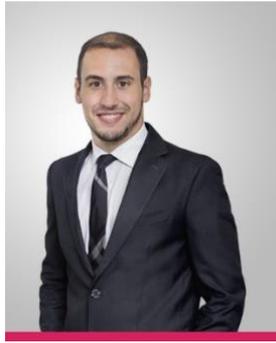
¹¹ CGUE 03.04.2019, Causa C-617/17, *Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie*, punto 38.

¹² CGUE 12.05.2022, Causa C-377/20, *Servizio Elettrico Nazionale e a.*, punto 106; CGUE 11.12.2007, Causa C-280/06, *ETI e a.*, punto 39.

concorrenza «per oggetto», vietate da tale disposizione.

L'articolo 101 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso osta a che un'autorità nazionale garante della

concorrenza infligga, per un'infrazione a tale disposizione commessa da un'associazione di imprese, ammende individuali alle imprese membri dell'organo direttivo di tale associazione, qualora tali imprese non siano coautori di tale infrazione”.



Marco Stillo

ASSOCIATE

 m.stillo@dejalex.com

 +32 (0)26455670

 Chaussée de La Hulpe 187
1170 - Bruxelles

MILANO

Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400
milan@dejalex.com

ROMA

Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44
rome@dejalex.com

BRUXELLES

Chaussée de La Hulpe 187 · 1170 Bruxelles, Belgique
T. +32 (0)26455670 · F. +32 (0)27420138
brussels@dejalex.com

MOSCOW

Potapovsky Lane, 5, build. 2, 4th floor, office 401/12/9 · 101000, Moscow, Russia
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93
moscow@dejalex.com