

I 748 - CONDOTTE RESTRITTIVE DEL CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

Provvedimento n. 24455

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 16 luglio 2013;

SENTITO il Relatore Dottor Salvatore Rebecchini;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO l'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE);

VISTO il Regolamento del Consiglio n. 1/2003 del 16 dicembre 2002;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

Il segnalato

1. Il Consiglio Nazionale Forense (di seguito, CNF) è l'organismo di rappresentanza dell'avvocatura italiana e ha sede presso il Ministero della Giustizia. Esso è composto da avvocati iscritti all'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori, eletti dagli appartenenti alla categoria ogni quattro anni, in maniera tale che sia assicurata la presenza di almeno un rappresentante per ogni distretto di Corte d'Appello.

Il CNF elegge il presidente, due vicepresidenti, il segretario ed il tesoriere che formano il consiglio di presidenza; il CNF nomina, inoltre, i componenti delle commissioni e degli altri organi previsti dal regolamento.

Oltre a rappresentare l'avvocatura a livello nazionale, il CNF esercita la funzione giurisdizionale nei confronti dei soggetti vigilati, secondo quanto disposto dagli artt. 59-65 del r.d. 22 gennaio 1934 n. 37, emana e aggiorna il codice deontologico forense curandone la pubblicazione e la diffusione. A tal fine adotta circolari interpretative volte a chiarire la portata delle previsioni deontologiche, nonché pareri su questioni sottoposte alla sua attenzione da parte dei Consigli dell'Ordine territoriali. Inoltre, ogni due anni, il CNF propone al Ministro della Giustizia i parametri per la liquidazione dei compensi ex articolo 13 L. 247/2012.

Il segnalante

2. Nethuns S.r.l. (di seguito, Nethuns) è una società con sede legale a Milano, che gestisce il circuito "AmicaCard", attraverso il portale www.amicacard.it. La società mette a disposizione di aziende e professionisti (tra cui avvocati) che intendono promuovere i propri servizi tramite internet il suddetto circuito a fronte del pagamento di un canone mensile; i consumatori-utenti, sottoscrivendo (gratuitamente o a pagamento) la tessera AmicaCard, possono acquistare, a condizioni agevolate, i servizi reclamizzati sul circuito direttamente dai professionisti ad esso convenzionati.

II. IL FATTO

Le indicazioni del CNF in materia di compensi professionali

3. In data 19 novembre 2012 l'Autorità ha inviato al CNF un'articolata richiesta di informazioni concernente il "Nuovo tariffario forense" (D.M. n. 127/04¹) e la circolare n. 22-C/2006, pubblicati sul sito web del CNF, raggiungibili dalla *homepage* del sito attraverso un *link* denominato "Tariffe".

4. In data 11 gennaio 2013, il CNF ha comunicato l'avvenuta rimozione dalla *homepage* del *link* al "Nuovo tariffario forense" e alla circolare n. 22-C/2006², e la loro collocazione nella sezione relativa alla "Storia dell'Avvocatura", precisando che in realtà la circolare in questione era già stata rimossa dal sito, in occasione della pubblicazione, nel giugno 2007, della circolare n. 23-C/2007, salvo comparire nuovamente nel luglio del 2009, al momento della migrazione al nuovo sito istituzionale.

5. Da accertamenti successivamente compiuti in data 20 maggio 2013 è risultato che il D.M. n. 127/04 e la circolare n. 22-C/2006, unitamente al D.M. 140/2012³, erano nuovamente presenti sul sito web del CNF nella sezione "Banche dati"/"Tariffe" (accessibile dalla *homepage* del sito web del CNF), dove è pubblicata la normativa in vigore applicabile agli avvocati.

¹ [Decreto ministeriale 8 aprile 2004, n. 127, Regolamento recante determinazione degli onorari, dei diritti e delle indennità spettanti agli avvocati per le prestazioni giudiziali in materia civile, penale amministrativa, tributaria e stragiudiziali (G.U. 18 maggio 2004, n. 127, suppl. ord.).]

² [Pubblicata sul sito web del CNF nel settembre 2006.]

³ [Decreto ministeriale 20 luglio 2012, n. 140, Regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione da parte di un organo giurisdizionale dei compensi per le professioni regolarmente vigilate dal Ministero della giustizia, ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. (G.U. n. 195, 22 agosto 2012, Serie Generale).]

6. Nella richiamata circolare il CNF fornisce un'interpretazione della liberalizzazione dei servizi professionali operata dall'articolo 2 del decreto-legge n. 223/2006 (c.d. Decreto Bersani). In premessa, il CNF affronta il tema del rapporto tra "Norme legislative e norme deontologiche", evidenziando che "[...] le norme deontologiche, per loro natura, possono essere più restrittive delle norme ordinarie, in quanto riflettono valori etici il cui ambito di applicazione può essere più ampio di quello della norma ordinaria.

Tale distinzione [...] vale anche per gli effetti civilistici degli accordi conclusi con il cliente e per gli effetti deontologici di tali accordi, che potrebbero essere divergenti".

Il CNF, rilevando che da un punto di vista civilistico i compensi professionali possono essere svincolati dalle tariffe minime, afferma che "Il fatto che le tariffe minime non siano più obbligatorie non esclude che – sempre civilisticamente parlando – le parti contraenti possano concludere un accordo con riferimento alle tariffe come previste dal D.M.

Tuttavia, nel caso in cui l'avvocato concluda patti che prevedano un compenso inferiore al minimo tariffario, pur essendo il patto legittimo civilisticamente, esso può risultare in contrasto con gli artt. 5 e 43 c. II del codice deontologico⁴, in quanto il compenso irrisorio, non adeguato, al di sotto della soglia ritenuta minima, lede la dignità dell'avvocato e si discosta dall'articolo 36 Cost."

Le indicazioni del CNF sulle iniziative commerciali che utilizzano siti web

7. Con comunicazione pervenuta in data 28 maggio 2013, la società Nethuns ha segnalato la condotta del CNF, consistente nell'aver adottato e diffuso in data 11 luglio 2012 il parere n. 48/2012, con il quale – su richiesta del Consiglio dell'Ordine di Verbania – ha fornito un'interpretazione dell'articolo 19 del Codice deontologico⁵ forense limitativa delle attività commerciali degli avvocati.

Il segnalante fa presente che, a seguito del parere, avvocati appartenenti ad Ordini territoriali geograficamente distanti tra loro e diversi rispetto a quello che ha richiesto il parere, quali Grosseto, Bologna e Trento, hanno proceduto a recedere dai contratti stipulati con il circuito "AmicaCard" in ragione delle prevedibili conseguenze/azioni disciplinari da parte degli ordini di appartenenza.

8. In particolare, il Consiglio dell'Ordine di Verbania, con nota dell'8 giugno 2012, aveva richiesto un parere circa la compatibilità con l'articolo 19 del Codice deontologico dell'offerta da parte di un avvocato di prestazioni professionali scontate attraverso siti web.

9. Nel proprio parere il CNF, rilevando preliminarmente che siti web come AmicaCard consentono al professionista, dietro pagamento di un corrispettivo, di effettuare "un'offerta generalizzata al pubblico, il cui elemento distintivo è rappresentato dalla vantaggiosità dello sconto prospettato, [...] mentre rimangono del tutto aspecifici ed indeterminati la natura e l'oggetto dell'attività al medesimo richiesta", ha ritenuto che l'utilizzo di siffatti circuiti da parte di un avvocato per pubblicizzare la propria attività professionale confligge con il divieto di accaparramento di clientela sancito dall'articolo 19 del Codice deontologico forense, segnatamente con canoni I e III, risultando pertanto idoneo ad integrare una violazione disciplinare passibile di sanzione.

10. Secondo il CNF, infatti, "La natura dei siti web in questione, nei quali l'offerta di prestazioni professionali può apparire promiscuamente insieme a proposte di altro genere, tutte tra loro omogeneizzate dal dato della sola convenienza economica, comporta in re ipsa lo svilimento della prestazione professionale da contratto d'opera intellettuale a questione di puro prezzo.

Ne risulta conseguentemente vulnerato il carattere intuitivo del rapporto tra l'avvocato ed il cliente, che dovrebbe fondarsi sulle credenziali di qualità della prestazione professionale prima ancora che su considerazioni di mera convenienza economica.

La diffusione, talvolta anche invasiva, delle forme di comunicazioni per mezzo di Internet, seppure rappresenta una fenomenologia della quale deve prendersi atto in termini evolutivi, non può, peraltro, obliare ai valori fondanti della professione forense e dell'etica comportamentale dell'avvocato."

11. Pertanto, a giudizio del CNF la funzione di siti web quali AmicaCard "[...] va ben oltre la pura pubblicità, proponendosi [...] di generare un vero e proprio contratto tra l'offerente ed il consumatore destinatario della proposta; in tale contesto il messaggio non si esaurisce nel fine promozionale, ma protende concretamente all'acquisizione del cliente.

I canoni comportamentali precisati nell'articolo 19 del Codice deontologico forense non lasciano spazio a valutazioni diversamente orientate."

⁴ [Le citate norme del codice deontologico stabiliscono che "L'avvocato deve ispirare la propria condotta all'osservanza dei doveri di probità, dignità e decoro" (art. 5) e che "L'avvocato non deve richiedere compensi manifestamente sproporzionati all'attività svolta" (art. 43, c. II).]

⁵ [L'art. 19 del codice deontologico forense stabilisce che "E' vietata ogni condotta diretta all'acquisizione di rapporti di clientela a mezzo di agenzie o procacciatori o con modi non conformi alla correttezza e decoro. (I) L'avvocato non deve corrispondere ad un collega, o ad un altro soggetto, un onorario, una provvigione o qualsiasi altro compenso quale corrispettivo per la presentazione di un cliente. (II) Costituisce infrazione disciplinare l'offerta di omaggi o prestazioni a terzi ovvero la corresponsione o la promessa di vantaggi per ottenere difese o incarichi. (III) E' vietato offrire, sia direttamente che per interposta persona, le proprie prestazioni professionali al domicilio degli utenti, nei luoghi di lavoro, di riposo, di svago e, in generale, in luoghi pubblici o aperti al pubblico. (IV) E' altresì vietato all'avvocato offrire, senza esserne richiesto, una prestazione personalizzata e, cioè, rivolta a una persona determinata per un specifico affare".]

12. Il CNF conclude il parere sostenendo che *"il gestore del sito web si pone, a titolo oneroso, come soggetto interposto tra l'avvocato e il cliente [...] per consentirgli l'assunzione di incarichi; sotto tale profilo la vicenda integra la violazione del canone I dell'articolo 19 del codice deontologico forense. Inoltre, le modalità di diffusione del messaggio rendono palese la concorrente violazione del canone III dello stesso articolo 19, il quale - integrato in ragione della novità della questione, ai sensi dell'articolo 60 del codice deontologico forense - va interpretato estendendosi il divieto di raggiungere in via aspecificamente generalizzata il consumatore (cliente solo potenziale) tramite i suoi strumenti di accesso alla rete internet"*.

III. IL QUADRO NORMATIVO

13. La professione forense è attualmente disciplinata dalla Legge n. 247 del 31 dicembre 2012, relativa alla *"Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense"*, nonché dal R.D.L. n. 1578 del 27 novembre 1933, recante l'*"Ordinamento delle professioni di avvocato e di procuratore"*, per quanto vigente⁶.

Prima della riforma forense del 2012, gli articoli 52-56 del R.D.L. n. 1578/33 regolamentavano i poteri, l'organizzazione ed il funzionamento del CNF, stabilendo in particolare che tale organismo *"si pronuncia sui ricorsi ad esso proposti a norma di questa legge"*⁷ ed *"esercita il potere disciplinare nei confronti dei propri membri"* (articolo 54). Analoghe disposizioni sono oggi contenute agli articoli 35, comma 1, lett c) e 36 della legge n. 247/12, i quali prevedono rispettivamente che *"Il CNF esercita la funzione giurisdizionale secondo le previsioni di cui agli articoli da 59 a 65 del regio decreto 22 gennaio 1934, n. 37"* e *"esercita le funzioni disciplinari nei confronti dei propri componenti, quando il consiglio distrettuale di disciplina competente abbia deliberato l'apertura del procedimento disciplinare"*. Tanto ai sensi della nuova legge di riforma dell'ordinamento forense che della precedente legislazione il CNF si pronuncia sulle impugnazioni contro i provvedimenti disciplinari adottati dai Consigli dell'Ordine (articolo 54 R.D.L. n. 1578/33) oggi dai Consigli distrettuali di disciplina (articolo 61 legge n. 247/12).

L'articolo 57 del R.D.L. prevedeva inoltre che i criteri per la determinazione degli onorari e delle indennità dovuti agli avvocati in materia penale e stragiudiziale fossero stabiliti ogni biennio con deliberazione del CNF e che le tariffe deliberate dal CNF dovessero essere approvate dal Ministro di Giustizia. Analogamente, ai sensi dell'articolo 35, comma 1, lettera g), della riforma forense del 2012 il CNF propone ogni due anni al ministro della Giustizia i parametri per la liquidazione del compenso nei casi previsti dall'articolo 13 della legge n. 247/12.

14. Con legge 4 agosto 2006, n. 248, di conversione del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, sono state introdotte misure di liberalizzazione nel settore delle professioni.

L'articolo 1 della legge, nel definirne le finalità, fa riferimento *"all'improcrastinabile esigenza di rafforzare la libertà di scelta del cittadino consumatore e la promozione di assetti di mercato maggiormente concorrenziali"*, in ossequio agli articoli 3, 11, 41 e 117 Cost. *"con particolare riferimento alle materie di competenza statale della tutela della concorrenza"*. Viene, quindi, manifestata l'esigenza di adottare misure necessarie a *"garantire il rispetto degli articoli 43, 49, 81, 82 e 86 del Trattato istitutivo della Comunità europea"*, nonché di *"assicurare l'osservanza delle raccomandazioni e dei pareri della Commissione europea, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e delle Autorità di regolazione e vigilanza di settore"*.

L'articolo 2, con riferimento alle attività libero professionali e intellettuali, *"in conformità al principio comunitario di libera concorrenza ed a quello di libertà di circolazione delle persone e dei servizi, nonché al fine di assicurare agli utenti un'effettiva facoltà di scelta nell'esercizio dei propri diritti e di comparazione delle prestazioni offerte sul mercato"*, ha prescritto l'abrogazione, a far data dall'entrata in vigore del decreto, di una serie di disposizioni legislative e regolamentari.

In particolare, l'articolo 2, comma 1, lettera a), ha abrogato le disposizioni che prevedono *"l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime"* nonché *"il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti"*⁸.

La successiva lettera b) ha abrogato *"il divieto, anche parziale, di pubblicizzare i titoli e le specializzazioni professionali, le caratteristiche del servizio offerto e il prezzo delle prestazioni"*.

Inoltre, l'articolo 2, comma 3, a garanzia dell'effettività della liberalizzazione introdotta, ha stabilito che *"le disposizioni deontologiche e pattizie e i codici di autodisciplina che contengono le prescrizioni di cui al comma 1 sono adeguate [...] entro il 1° gennaio 2007"*, precisando che *"in caso di mancato adeguamento, a decorrere dalla medesima data le norme in contrasto con quanto previsto dal comma 1 sono in ogni caso nulle"*.

15. Il processo di liberalizzazione è proseguito con l'entrata in vigore del D.L. n. 138 del 13 agosto 2011, della legge n. 183 dell'11 novembre 2011 (legge di stabilità 2012), del D.L. n. 1 del 24 gennaio 2012 (decreto liberalizzazioni o Cresci-Italia) e del D.P.R. n. 137 del 7 agosto 2012, recante la riforma degli ordinamenti professionali a norma dell'articolo 3, comma 5, D.L. n. 138/11.

⁶ [Si vedano anche le disposizioni contenute nel regolamento di attuazione cui al R.D. n. 37 del 22 gennaio 1934.]

⁷ [In particolare, il CNF giudica i ricorsi proposti avverso le decisioni degli Ordini territoriali in materia disciplinare.]

⁸ [L'art. 2, comma 2, fa invece salve *"le eventuali tariffe massime prefissate in via generale a tutela degli utenti"* e stabilisce altresì che *"il giudice provvede alla liquidazione delle spese di giudizio e dei compensi professionali, in caso di liquidazione giudiziale e di gratuito patrocinio, sulla base della tariffa professionale. Nelle procedure ad evidenza pubblica, le stazioni appaltanti possono utilizzare le tariffe, ove motivatamente ritenute adeguate, quale criterio o base di riferimento per la determinazione dei compensi per attività professionali"*.]

16. Il decreto-legge n. 138/11, all'articolo 3, comma 8, rubricato "Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche", ha abrogato "le restrizioni in materia di accesso ed esercizio delle attività economiche previste dall'ordinamento vigente".

Il medesimo articolo, al comma 9, lettera h), ha specificato che tra le abolite restrizioni rientra anche "l'imposizione di prezzi minimi o commissioni per la fornitura di beni o servizi, indipendentemente dalla determinazione, diretta o indiretta, mediante l'applicazione di un coefficiente di profitto o di altro calcolo su base percentuale".

L'articolo 3, comma 5, del citato D.L. n. 138/11 prevede una serie di principi cui avrebbe dovuto ispirarsi la riforma degli ordinamenti professionali, poi attuata per mezzo del D.P.R. n. 137/12, stabilendo, tra gli altri, alla lettera g) che "la pubblicità informativa, con ogni mezzo, avente ad oggetto l'attività professionale, le specializzazioni ed i titoli professionali posseduti, la struttura dello studio ed i compensi delle prestazioni, è libera. Le informazioni devono essere trasparenti, veritiere, corrette e non devono essere equivocate, ingannevoli, denigratorie".

17. Con riferimento alle professioni regolamentate, l'articolo 9, comma 1, del decreto-legge n. 1/12 (conv. in legge n. 27/12), ha ribadito l'abrogazione delle "tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico", abrogando inoltre, al comma 5, le "disposizioni vigenti che per la determinazione del compenso del professionista rinviano alle tariffe".

Sulla base della disciplina vigente, contenuta nel comma 4, del citato articolo 9, "il compenso per le prestazioni professionali è pattuito, nelle forme previste dall'ordinamento, al momento del conferimento dell'incarico professionale. Il professionista deve rendere noto al cliente il grado di complessità dell'incarico, fornendo tutte le informazioni utili circa gli oneri ipotizzabili dal momento del conferimento fino alla conclusione dell'incarico [...]. In ogni caso 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 [...]."

18. L'articolo 10 della legge n. 183/11 (legge di stabilità 2012), novellando l'articolo 3 del D.L. n. 138/11, ha disposto che i principi ivi contenuti avrebbero dovuto orientare il governo nell'opera di delegificazione degli ordinamenti professionali, fissando quale termine ultimo per il completamento della delegificazione il 13 agosto 2012. Dall'entrata in vigore del regolamento governativo di delegificazione e in ogni caso, anche in assenza di tale regolamento, dal 13 agosto 2012 sarebbe intervenuta l'abrogazione delle "norme vigenti sugli ordimenti professionali in contrasto con i suddetti principi" (v. articolo 3, comma 5-bis del D.L. n. 138/11).

19. Il D.P.R. 137 del 7 agosto 2012, attuativo della delegificazione disposta dalla legge n. 183/11, all'articolo 4 prescrive: "È ammessa con ogni mezzo la pubblicità informativa avente ad oggetto l'attività delle professioni regolamentate, le specializzazioni, i titoli posseduti attinenti alla professione, la struttura dello studio professionale e i compensi richiesti per le prestazioni. (comma 1). La pubblicità informativa di cui al comma 1 dev'essere funzionale all'oggetto, veritiera e corretta, non deve violare l'obbligo del segreto professionale e non dev'essere equivoca, ingannevole o denigratoria (comma 2). La violazione della disposizione di cui al comma 2 costituisce illecito disciplinare, oltre a integrare una violazione delle disposizioni di cui ai decreti legislativi 6 settembre 2005, n. 206, e 2 agosto 2007, n. 145. (comma 3)".

20. Il 2 febbraio 2013 è entrata in vigore la legge n. 247 del 31 dicembre 2012 (G.U. n. 15 del 18 gennaio 2013), la quale all'articolo 13, comma 3, stabilisce che "La pattuizione dei compensi è libera". I commi 2 e 5 dispongono rispettivamente che "Il compenso spettante al professionista è pattuito di regola per iscritto all'atto del conferimento dell'incarico professionale" e che "Il professionista è tenuto, nel rispetto del principio di trasparenza, a rendere noto al cliente il livello della complessità dell'incarico, fornendo tutte le informazioni utili circa gli oneri ipotizzabili dal momento del conferimento alla conclusione dell'incarico; a richiesta è altresì tenuto a comunicare in forma scritta a colui che conferisce l'incarico professionale la misura del costo della prestazione, distinguendo fra oneri, spese, anche forfetarie, e compenso professionale". Il comma 6, inoltre, dispone che "i parametri indicati nel decreto emanato dal Ministro della giustizia, su proposta del CNF, ogni due anni, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, si applicano quando all'atto dell'incarico o successivamente il compenso non sia stato determinato in forma scritta, in ogni caso di mancata determinazione consensuale, in caso di liquidazione giudiziale dei compensi e nei casi in cui la prestazione professionale è resa nell'interesse di terzi o per prestazioni officiose previste dalla legge".

In materia di informazioni sull'esercizio della professione, all'articolo 10 la legge n. 247/12 ha previsto che: "È consentita all'avvocato la pubblicità informativa sulla propria attività professionale, sull'organizzazione e struttura dello studio e sulle eventuali specializzazioni e titoli scientifici e professionali posseduti (comma 1). La pubblicità e tutte le informazioni diffuse pubblicamente con qualunque mezzo, anche informatico, debbono essere trasparenti, veritiere, corrette e non devono essere comparative con altri professionisti, equivocate, ingannevoli, denigratorie o suggestive (comma 2). In ogni caso le informazioni offerte devono fare riferimento alla natura e ai limiti dell'obbligazione professionale (comma 3). L'inosservanza delle disposizioni del presente articolo costituisce illecito disciplinare (comma 4)".

IV. VALUTAZIONI

a) Il mercato rilevante

21. Ai fini della valutazione dei comportamenti descritti, il mercato rilevante corrisponde a quello della fornitura dei servizi di assistenza legale da parte di avvocati. Considerato che le indicazioni provenienti dal CNF, in materia sia di compensi professionali sia di pubblicità, sono indirizzate a tutti gli avvocati operanti sul territorio italiano, si ritiene che la dimensione geografica di tale mercato sia nazionale.

b) Le intese

22. Occorre preliminarmente osservare che, secondo giurisprudenza comunitaria costante, nell'ambito del diritto della concorrenza, la nozione di impresa comprende qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento⁹. Secondo i principi comunitari, infatti, costituisce un'attività economica qualsiasi attività consistente nell'offrire beni o servizi su un mercato determinato¹⁰.

23. Gli avvocati, in quanto prestano i propri servizi professionali a titolo oneroso, in forma indipendente ed assumono, quindi, i rischi finanziari relativi allo svolgimento di tali servizi, svolgono attività economica. Pertanto, essi possono essere qualificati come imprese ai sensi dell'articolo 101 del TFUE¹¹.

24. Il CNF, 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 101 TFUE¹². Infatti, il CNF, nell'adottare e diffondere il parere e la circolare in questione, non assolve ad alcuna missione di carattere sociale e non esercita prerogative tipiche dei pubblici poteri, bensì agisce come l'organo di regolamentazione di una professione il cui esercizio costituisce un'attività economica¹³ con l'obiettivo di "regolare e orientare l'attività degli iscritti nell'offerta delle proprie prestazioni professionali incidendo sugli aspetti economici della medesima"¹⁴.

25. La pubblicazione sul sito internet del CNF, alla voce tariffe, della circolare n. 22-C/2006, unitamente e quale premessa interpretativa ai parametri di cui al D.M. n. 127/04 e al D.M. n. 140/12, in quanto atti assunti da un ente rappresentativo di imprese, costituiscono decisioni di un'associazione di imprese ai sensi dell'articolo 101 del TFUE.

Parimenti, il parere n. 48/12 adottato e diffuso dal CNF, in quanto atto assunto da un ente rappresentativo di imprese, costituisce una decisione di un'associazione di imprese ai sensi dell'articolo 101 del TFUE.

c) La restrittività delle intese

c.1. Le indicazioni del CNF in materia di compensi professionali

26. Il CNF ha pubblicato alla voce "Tariffe" sul proprio sito istituzionale il D.M. n. 127/04 e il D.M. n. 140/12, accompagnati dalla sopra richiamata circolare del 2006, in cui si afferma che, a prescindere dagli interventi di liberalizzazione del 2006, continua ad essere sanzionato deontologicamente il professionista che non rispetta i (livelli) minimi tariffari.

Nella circolare si precisa infatti che, ancorché le tariffe minime non possano più ritenersi obbligatorie per legge, nulla osta a che gli avvocati si accordino con le parti contraenti per l'utilizzo delle previste tariffe ministeriali. In ogni caso, il comportamento dell'avvocato che richiede un compenso inferiore al minimo tariffario può comunque essere sindacato ai sensi degli articoli 5 e 43, punto II del codice deontologico forense, in quanto "il compenso irrisorio, non adeguato, al di sotto della soglia ritenuta minima, lede la dignità dell'avvocato e si discosta dall'articolo 36 Cost."

27. Il contenuto della circolare in materia di determinazione del compenso professionale appare, pertanto, idoneo a limitare non solo la portata liberalizzatrice del Decreto Bersani, che esplicitamente aveva eliminato l'obbligatorietà delle tariffe fisse e minime, ma anche quella introdotta ad opera dell'articolo 3 del decreto-legge n. 138/11 e dell'articolo 9 del decreto-legge n. 1/12, che hanno abrogato la tariffa professionale *tout court*.

28. In questo senso, infatti, la circolare, diffusa in accompagnamento ai D.M. contenenti i parametri, appare volta a mantenere un riferimento tariffario per gli iscritti all'Ordine forense, al fine di evitare lo sviluppo di una concorrenza di

⁹ [Cfr. ex multis Corte di Giustizia, 23 aprile 1991, causa C-41/90, *Höfner and Elser v Macrotron GmbH*; TAR Lazio, Sez. I, 25 febbraio 2011, sent. n. 1757, Consiglio Nazionale Geologi c. AGCM (Geologi).]

¹⁰ [Cfr. ex multis Corte di Giustizia, 18 giugno 1998, causa C-35/96, *Commissione v. Italia*; 19 febbraio 2002, causa C-309/99 *Wouters e altri v. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, TAR Lazio, Sez. I, sent. 1757/2011, Geologi, cit.]

¹¹ [In questo senso, Corte di giustizia CE, sentenza C-309/99 del 19 febbraio 2002, *Wouters*, punto 48. Cfr., altresì, il punto 49 in cui è specificato che la natura complessa e tecnica dei servizi prestati e la circostanza che l'esercizio della loro professione è regolamentato non può modificare la conclusione per cui gli avvocati sono imprese ai fini antitrust.]

¹² [Si veda Corte di giustizia CE, sentenza C-309/99 del 19 febbraio 2002, *Wouters*, cit. e più recentemente Corte di Giustizia, causa C-1/12, 28 febbraio 2013, *Ordem dos Tecnicos Oficiais de Contas*, nonché T.A.R. Lazio, sent. 1757/2011, Geologi, cit.]

¹³ [Cfr. Corte di Giustizia, causa C-309/99, *Wouters*, cit. e causa C-1/12, *Ordem dos Tecnicos Oficiais de Contas*.]

¹⁴ [Tar Lazio, sent. 1757/2011, Geologi e giurisprudenza ivi citata. Aggiunge inoltre il TAR nella medesima sentenza che 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.". Si vedano inoltre Corte di Giustizia, causa C-309/99, *Wouters*, cit. e causa C-1/12, *Ordem dos Tecnicos Oficiais de Contas*.]

prezzo tra i professionisti. Indicazioni come quelle sopra descritte, fornite attraverso il sito web del massimo organo rappresentativo e disciplinare dell'Ordine, appaiono in grado di inibire i singoli avvocati dal richiedere compensi inferiori ai parametri tariffari, limitando l'effetto della liberalizzazione introdotta dalla normativa vigente.

29. L'idoneità delle suddette indicazioni a influenzare in senso anti-concorrenziale il comportamento di prezzo degli iscritti all'Ordine è poi rafforzata dalla descritta minaccia della sanzione disciplinare contenuta nella circolare, apparentemente volta ad assicurare la piena esecuzione della delibera in questione.

Le restrizioni ai comportamenti di prezzo ostacolano gravemente la concorrenza in quanto precludono ai professionisti di gestire la più importante variabile del proprio comportamento economico sul mercato, privando in tal modo i consumatori dei benefici derivanti da una riduzione dei prezzi dei servizi professionali.

30. L'induzione in errore sulla vigenza del sistema tariffario ingenerata dalla circolare e l'illegittimità del suo contenuto sotto il profilo concorrenziale rimangono tali anche alla luce di quanto disposto dall'articolo 13 della Legge n. 247/12. Infatti, nonostante il riferimento ai "parametri" operato dall'articolo 13 della riforma forense del 2012, questi non possono comunque trasformarsi in tariffe obbligatorie. Dunque, la circolare in questione, ribadendo la posizione del CNF in ordine alla rilevanza deontologica dei comportamenti minimi di prezzo e minacciando in questi casi sanzioni disciplinari, sterilizza il precetto secondo cui la pattuizione dei compensi è libera (articolo 13, comma 3), reintroducendo di fatto valori tariffari minimi.

31. In conclusione, alla luce di quanto sopra, la pubblicazione sul sito web del CNF alla voce Tariffe della circolare n. 22-C/2006, unitamente e quale premessa interpretativa ai parametri di cui ai D.M. n. 127/04 e n. 140/12, essendo idonea a limitare l'autonomia degli avvocati sul mercato in merito alla richiesta dei compensi professionali, appare costituire una restrizione della concorrenza in violazione dell'articolo 101 del TFUE.

c.2. Il parere del CNF n. 48/2012

32. Il CNF, nel parere n. 48/12, ritiene che l'utilizzo da parte degli avvocati di siti internet – quale la piattaforma Amica Card – confligga con il divieto di accaparramento della clientela sancito dall'articolo 19 del codice deontologico forense. Ciò in quanto il loro impiego comporterebbe, secondo il CNF, lo svilimento della prestazione professionale da contratto d'opera intellettuale a questioni di puro prezzo e mera convenienza economica. Il CNF, inoltre, evidenzia che il ricorso a siti quali quello in questione travalicherebbe la mera attività pubblicitaria, in quanto il messaggio diffuso *"non si esaurisce nel fine promozionale, ma protende concretamente all'acquisizione del cliente"*. Infine, il CNF censura l'uso di tali mezzi poiché permetterebbero *"di raggiungere in via aspecificamente generalizzata il consumatore (cliente solo potenziale) tramite i suoi strumenti di accesso alla rete internet"*.

33. Il parere limita l'impiego da parte degli avvocati di un importante canale di distribuzione dei servizi professionali messo a disposizione dalle nuove tecnologie, potenzialmente in grado di raggiungere un ampio numero di consumatori sul territorio nazionale. Si tratta di un mezzo idoneo a fornire agli avvocati nuove opportunità professionali offrendo loro una maggiore capacità di attrazione di clientela rispetto alle tradizionali forme di comunicazione e permettendo altresì di mettere in concorrenza servizi offerti da professionisti anche geograficamente distanti.

34. Per altro verso, lo sviluppo di tali innovative forme di distribuzione dei servizi professionali consente ai consumatori di avere accesso ad una più ampia offerta a condizioni vantaggiose, riducendo i costi di transazione (soprattutto in termini di costi di ricerca) e incrementando la trasparenza a loro beneficio.

35. Va altresì evidenziato che la piattaforma Amica Card è caratterizzata dal proporre ai consumatori servizi a prezzi scontati. Ne deriva che la censura del CNF verso siffatti strumenti di commercializzazione dei servizi è idonea a limitare politiche di prezzo competitive, ostacolando l'instaurarsi di una maggiore concorrenza tra professionisti anche sotto tale profilo.

36. In definitiva, il parere in questione, sussumendo il fenomeno in esame nel divieto di cui all'articolo 19 del codice deontologico, inibisce il ricorso a un nuovo strumento di contatto e di possibile acquisizione della clientela, limitando lo sviluppo di un'effettiva concorrenza sul mercato, con evidenti ricadute negative sui consumatori.

37. La posizione espressa dal CNF nel parere, essendo pubblicata sul sito web del medesimo, risulta conoscibile da tutti gli Ordini territoriali e dagli avvocati sottoposti alla loro vigilanza. Essa è pertanto idonea a condizionarne le relative scelte sul mercato. Infatti, dalla segnalazione pervenuta in Autorità risulta che, a seguito del parere, avvocati appartenenti ad ordini territoriali geograficamente distanti tra loro e diversi rispetto a quello che ha richiesto il parere hanno proceduto a recedere dai contratti stipulati con il circuito AmicaCard, in ragione delle prevedibili azioni disciplinari da parte degli ordini di appartenenza.

38. Si rileva peraltro che la libertà dei professionisti di diffondere informazioni circa la loro attività professionale con *"qualunque mezzo, anche informatico"* è stata riconosciuta sin dal 2006 con la riforma Bersani e ribadita da ultimo dall'articolo 10, comma 2, della legge n. 247/12. Inoltre, il richiamato articolo 10, comma 1, consente *"all'avvocato la pubblicità informativa sulla propria attività professionale"*, di cui la componente economica rappresenta parte integrante.

39. Sulla base di quanto precede, il citato parere, inibendo l'impiego di un nuovo canale distribuzione e stigmatizzando l'offerta di servizi incentrata sulla convenienza economica appare idoneo a limitare la concorrenza tra professionisti in violazione dell'articolo 101 del TFUE.

d) Pregiudizio al commercio tra Stati membri dell'Unione europea

40. Secondo la Comunicazione della Commissione europea 2004/C 101/07 - Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato, su GUCE C 101/81 del 27 aprile 2004, il concetto di pregiudizio al commercio intracomunitario deve essere interpretato tenendo conto dell'influenza diretta o indiretta, reale o potenziale, sui flussi commerciali tra gli Stati membri.

41. A fronte di tali principi, si rileva che le condotte oggetto del presente provvedimento investono l'intero territorio italiano, ricordando in proposito come la Commissione abbia specificamente indicato che *"gli accordi che si estendono a tutto il territorio di uno Stato membro hanno, per loro natura, l'effetto di consolidare la compartimentazione dei mercati a livello nazionale, ostacolando così l'integrazione economica voluta dal Trattato"* ¹⁵.

Di conseguenza, le fattispecie oggetto del presente procedimento, apparendo idonee ad arrecare pregiudizio al commercio tra Stati membri, devono essere valutate ai sensi dell'articolo 101 del TFUE.

RITENUTO, pertanto, che le condotte del CNF sopradescritte, in quanto volte ad ostacolare la concorrenza tra avvocati, sono suscettibili di configurare due distinte intese in violazione dell'articolo 101 del TFUE, come sopra descritte;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti del Consiglio Nazionale Forense, per accertare l'esistenza di intese in violazione dell'articolo 101 del TFUE;

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

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

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

e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 ottobre 2014.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Roberto Chieppa

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella

¹⁵ [Cfr. punto 78 della Comunicazione della Commissione sulla nozione di pregiudizio, cit.. V. anche sentenza della Corte CE del 19 febbraio 2002, C-309/99, Wouters.]