

Tariffe professionali e disciplina della concorrenza



Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri



CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - 00186 ROMA - VIA ARENULA, 71

dott. ing. Sergio Polese	<i>Presidente</i>
prof. ing. Giancarlo Giambelli	<i>Vice Presidente</i>
dott. ing. Alberto Dusman	<i>Segretario</i>
dott. ing. Alessandro Biddau	<i>Tesoriere</i>
dott. ing. Leonardo Acquaviva	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Renato Buscaglia	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Ugo Gaia	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Alcide Gava	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Romeo La Pietra	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Ferdinando Luminoso	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Domenico Ricciardi	<i>Consigliere</i>

Presidenza e Segreteria: 00187 Roma - Via IV Novembre, 114
Tel. 06.6788895, fax 06.6782783
segreteria@cni-online.it



Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri

CONSIGLIO DIRETTIVO

dott. ing. Giovanni Angotti	<i>Presidente</i>
dott. ing. Alberto Speroni	<i>Vice Presidente</i>
dott. ing. Renato Cannarozzo	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Alberto Dusman	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Giancarlo Giambelli	<i>Consigliere</i>
dott. Massimiliano Pittau	<i>Direttore</i>

COLLEGIO DEI REVISORI

dott. Domenico Contini	<i>Presidente</i>
dott. Stefania Libori	<i>Revisore</i>
dott. Francesco Ricotta	<i>Revisore</i>

Il presente testo è stato redatto dall'avv. Roberto Savarese con il coordinamento del dott. Raffaele Cadin.

Sommario

Premessa	pag.	11
1. La formazione delle tariffe professionali	»	15
1.1. <i>Architetti e ingegneri</i>	»	15
1.2. <i>Avvocati</i>	»	18
1.3. <i>Gli Ordini professionali e i Consigli nazionali</i>	»	20
2. Le tariffe nell'interpretazione della giurisprudenza italiana	»	25
3. La giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee	»	31
3.1. <i>Il Tribunale di primo grado delle Comunità europee e il caso del Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali</i>	»	33
3.2. <i>Il caso Conte</i>	»	36
3.3. <i>Il caso Wouters</i>	»	39
3.4. <i>Il caso Arduino</i>	»	44
3.5. <i>Riflessioni conclusive</i>	»	56
4. La posizione del Parlamento europeo	»	67
5. L'indirizzo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato	»	71
Allegati	»	85
<i>Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee (Quinta Sezione), 29 novembre 2001 (caso Conte)</i>	»	85
<i>Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee 19 febbraio 2002 (caso Arduino)</i>	»	93

Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee
19 febbraio 2002 (caso Wouters)

pag. 126

Risoluzione del Parlamento europeo sulle tabelle degli onorari e le tariffe obbligatorie per talune libere professioni, in particolare per gli avvocati, e sulla particolarità del ruolo e della posizione delle libere professioni nella società moderna

» 155

Premessa

Nel precedente lavoro del Centro Studi sulle tariffe professionali (Centro Studi C.N.I., numero 8/2000) si faceva riferimento a due vertenze rinviate dalle nostre giurisdizioni alla Corte di giustizia delle Comunità europee, dalla cui soluzione dipendeva l'estensione, o meno, a tutte le categorie professionali del giudizio di illegittimità espresso dalla giurisprudenza comunitaria nei confronti della tariffa degli spedizionieri doganali.

La Corte di giustizia, nelle due decisioni in questione, ha affermato, sia pure con diverse motivazioni derivanti dalle particolari fattispecie oggetto di giudizio, la compatibilità con il diritto comunitario del sistema tariffario attualmente in vigore in Italia per gli architetti e gli ingegneri (sentenza nel caso Conte del 29 novembre 2001) e per gli avvocati (sentenza nel caso Arduino del 19 febbraio 2002).

In quest'ultima sentenza, la Corte di Giustizia ha fatto sostanzialmente proprie le osservazioni formulate nel citato lavoro del Centro Studi, che dimostravano come l'atipicità del procedimento di formazione della tariffa degli spedizionieri doganali era tale da non consentire una automatica estensione della valutazione negativa espressa dalla Corte di giustizia alle tariffe di altre categorie professionali, determinate attraverso procedure che prevedono la partecipazione effettiva delle autorità di governo.

Premesso ciò, l'occasione che ha originato il presente studio non è certamente quella di "celebrare" la recente giurisprudenza comunitaria in materia di tariffe professionali, anche se il continuo ostracismo manifestato dall'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato e da alcune giurisdizioni interne nei confronti di ogni tipo di regolamentazione professionale, in virtù del richiamo spesso acritico di principi di diritto comunitario che troverebbero applicazione indiscriminata, renderebbe assai difficile respingere tale tentazione.

Si è invece preferito dare conto dell'ampio dibattito suscitato dalle conclusioni dell'Avvocato generale Lèger nel caso Arduino, incentrate non soltanto sul modo di formazione dei minimi tariffari obbligatori, ma anche sulla loro idoneità a tutelare interessi generali pubblici.

La "sfida" alle tariffe minime lanciata dall'Avvocato generale non è stata raccolta dalla Corte di giustizia, che nella sentenza Arduino ha ritenuto sufficiente fare affidamento sul criterio della effettiva "copertura" statale al fine di affermarne la loro compatibilità con il regime comunitario della concorrenza.

Tale approccio è sicuramente esatto dal punto di vista giuridico, ma, in una prospettiva più ampia, presenta il rischio di esporre la materia a sempre possibili modifiche normative nelle legislazioni interne degli Stati membri sotto l'influsso delle ricorrenti ondate liberistiche, come è avvenuto recentemente in Spagna nel senso dell'eliminazione dei minimi tariffari obbligatori.

Se si vuole conferire una legittimazione più profonda ai minimi tariffari obbligatori è quindi doveroso affrontare il ragionamento seguito dall'Avvocato generale e rispondere alla seguente domanda principale: quale rapporto esiste tra gli *standard* qualitativi nell'esercizio di una professione e l'imposizione di tariffe minime?

È opinione generalmente condivisa che la promozione di alti *standard*

qualitativi non dipende dalla variabile tariffaria, ma dalle regole sull'accesso agli albi, sull'etica e la responsabilità professionale, sulla formazione continua, ecc.

A noi sembra, però, che tale risposta sia nel contempo esatta, ma non esauriente, poiché sottovaluta l'effetto dirompente che la soppressione dei minimi tariffari avrebbe sul mantenimento degli *standard* qualitativi esistenti, soprattutto in assenza di politiche attive di promozione delle competenze professionali.

A parte questa ipotesi di massima, che necessiterebbe di conferme empiriche sia in un senso che nell'altro, dal presente lavoro emerge come il Parlamento europeo, in una risoluzione sulle tariffe delle professioni autonome adottata il 5 aprile 2001, abbia sancito in modo inequivocabile che gli Stati membri sono autorizzati a stabilire e mantenere regimi di tariffe obbligatorie nei minimi e massimi, sempre che ciò avvenga nel perseguimento dell'interesse generale, al fine, cioè, di tutelare quell'elevato livello morale, etico e qualitativo che il cliente legittimamente si aspetta dal professionista.

Si tratta di un riconoscimento fondamentale e senza precedenti della funzione generale svolta dai sistemi tariffari nelle dinamiche professionali, al quale va aggiunto quello effettuato (nella diversa materia delle normative emanate da enti professionali in assenza di recepimento statale) dalla stessa Corte di giustizia nella recente sentenza *Wouters* del 19 febbraio 2002, nella quale gli effetti restrittivi della concorrenza inerenti ad un regolamento professionale sono stati considerati tollerabili in virtù della necessità di quest'ultimo per il buon esercizio della professione di avvocato.

Ecco dunque che l'ordinamento comunitario si apre progressivamente ai regimi professionali, nella loro qualità intrinseca di sistemi portatori di interessi generali che trascendono quelli particolari, tanto che è forse

giunto il momento di iniziare a chiedersi se non sia possibile inquadrare i liberi professionisti, a livello di presunzione relativa (sempre sindacabile quando si riesca a dimostrare il contrario in un caso concreto), tra quelle “imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale” che, secondo l’art. 86, 2° comma (ex art. 90) del Trattato CE, possono disattendere la normativa *antitrust*, nella misura in cui tale normativa ostacoli, di diritto o di fatto, l’adempimento della specifica missione loro affidata.

Anche l’Autorità garante della concorrenza in Italia dovrà prendere atto delle novità che provengono dalla Corte di giustizia ed adeguare ad esse il proprio indirizzo. A tal fine compito dell’Ordine degli ingegneri è farsi promotore di un colloquio diretto con il Presidente Tesauro nonchè con il Governo e con il Parlamento.

Giovanni Angotti

1. La formazione delle tariffe professionali

1.1. Architetti e ingegneri

Originariamente la materia delle tariffe professionali degli architetti e degli ingegneri veniva regolata dalla legge del 2 marzo 1949, n. 143 (Approvazione della tariffa professionale degli ingegneri ed architetti), mediante la quale il legislatore si faceva carico di approvare direttamente gli onorari.

Successivamente, però, la legge 4 marzo 1958, n. 143 (Norme sulla tariffa degli ingegneri ed architetti), ha modificato il sistema prevedendo che le tariffe per le prestazioni professionali di ingegneri ed architetti vengano fissate dal Ministro della Giustizia (allora Ministro di Grazia e Giustizia) e che il minimo tariffario così stabilito non possa essere derogato.

In particolare, l'articolo unico della legge n. 143/58 dispone che le tariffe relative agli onorari, alle indennità e ai criteri per il rimborso delle spese spettanti agli ingegneri e agli architetti siano stabiliti dal Ministro della Giustizia, di concerto con il Ministro dei Lavori Pubblici e su proposta dei Consigli nazionali riuniti degli ingegneri e degli architetti, sentite, da parte dei Consigli stessi, le organizzazioni sindacali a carattere nazionale delle due categorie.

Per sua stessa natura, la normativa vigente implica continui aggiornamenti tariffari da attuarsi con lo strumento del regolamento governati-

vo (sotto forma di decreti ministeriali, che hanno natura di atto di normazione secondaria), a cominciare dal primo, il Decreto ministeriale 21 agosto 1958, per giungere, da ultimo, al recente Decreto 4 aprile 2001 (Aggiornamento degli onorari spettanti agli ingegneri ed architetti)¹.

L'inderogabilità dei minimi di tale tariffa è stata sancita dall'articolo unico della legge 5 maggio 1976, n. 340², ma trova completa applicazione solo nei rapporti tra professionisti e privati.

Infatti, l'art. 6 della legge 1° luglio 1977, n. 404, di interpretazione autentica, dispone che i minimi tariffari siano da considerarsi inderogabili soltanto nei rapporti tra professionisti e privati, lasciando quindi che il compenso per l'attività prestata dai professionisti a favore delle pubbliche amministrazioni fosse rimesso alla libera negoziazione.

Proprio con riferimento ai rapporti con le pubbliche amministrazioni, l'articolo 4, comma 12-bis della legge 26 aprile 1989, n. 155 (che converte in legge il D.L. 2 marzo 1989, n. 65), ha successivamente ammesso una riduzione dei suddetti minimi tariffari per le prestazioni rese dai professionisti allo Stato ed agli altri enti pubblici, relativamente alla realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico il cui onere rimanga in tutto o in parte a carico dello Stato e degli altri enti pubblici. La riduzione dei minimi di tariffa non può tuttavia superare il 20 per cento.

A conferma, quest'ultima norma viene richiamata anche dalla legge quadro sui lavori pubblici dell'11 febbraio 1994, n. 109 (legge Merloni),

1. In G.U. n. 96 del 26 aprile 2001.

2. Ha aggiunto il secondo comma all'articolo unico della legge n. 143/58, che ora testualmente recita "I minimi di tariffa per gli onorari a vacanza, a percentuale ed a quantità, fissati dalla L. 2 marzo 1949, n. 143 o stabiliti secondo il disposto della presente legge, sono inderogabili. L'inderogabilità non si applica agli onorari a discrezione per le prestazioni di cui all'art. 5 del Testo Unico approvato con la citata L. 2 marzo 1949, n. 143".

che nello stabilire i corrispettivi minimi inderogabili delle attività di progettazione in essa contemplate, fa espressamente salve le disposizioni dell'articolo 4, comma 12-bis, L. 155/89.

È importante sottolineare (ed il perché lo vedremo meglio in seguito, a proposito della recente pronuncia della Corte di giustizia del 29 novembre 2001 in tema di onorari degli architetti³) come il sistema tariffario originario della legge n. 143/49, sostanzialmente inalterato nella struttura base, prevedesse e regolasse quattro tipologie di onorari: a) a percentuale, ossia in ragione dell'importo dell'opera; b) a quantità, ossia in ragione dell'unità di misura; c) a vacanza, ossia in ragione del tempo impiegato; d) a discrezione, ossia liberamente stabiliti dal professionista.

Successivamente, la legge n. 143/58 ha delegato al governo la determinazione degli onorari, indennità e spese di ingegneri e architetti, tranne però per quelle prestazioni elencate all'art. 5 della tariffa allegata alla legge 143/49, per le quali possono essere applicati gli onorari discrezionali di cui alla lett. d), la cui fissazione, ancora oggi, resta a giudizio del professionista.

Infine, con riferimento alla quantificazione delle spese accessorie, l'articolo 13, comma 2, della legge 2 marzo 1949, n. 143, (ancora in vigore a seguito dei suddetti interventi normativi) consente al professionista e al committente di forfettizzare, attraverso una libera negoziazione e fino al limite massimo del 60% degli onorari, le spese accessorie. Più recentemente, il D.M. 4 aprile 2001, con specifico riferimento alla quantificazione dei rimborsi spese dei compensi accessori, ha introdotto, in talune ipotesi, percentuali minime da applicare all'ammontare degli onorari, differenziate in base all'ammontare dell'importo dei lavori.

3. Procedimento C-221/99, Conte, pubblicato sul sito internet della Corte di giustizia: www.curia.eu.int.

1.2. Avvocati

Il procedimento di formazione delle tabelle tariffarie della categoria forense rispecchia sostanzialmente quello degli architetti e ingegneri, che coinvolge in fase propositiva l'ordine professionale e successivamente il Ministro della Giustizia per l'approvazione delle tariffe con decreto, previo parere del Comitato interministeriale dei prezzi (CIP) e del Consiglio di Stato.

Attualmente, l'iter formativo dei minimi e massimi tariffari degli avvocati, inderogabili nei soli minimi ai sensi dell'art. 24 della legge 13 giugno 1942, n. 794 (onorari di avvocato e di procuratore per prestazioni giudiziali in materia civile), è piuttosto complesso e vede l'intervento di diversi soggetti, ognuno dei quali istituzionalmente preposto alla salvaguardia di diversi interessi, a partire dal Consiglio nazionale forense, organo rappresentativo e di autogoverno della professione, per poi passare al Governo, attraverso l'intervento del Ministro della Giustizia e di un importante organo dell'amministrazione statale, il CIP, giungendo infine ad interessare il supremo organo di consulenza giuridico-amministrativa posto in posizione di indipendenza, ossia il Consiglio di Stato ed anche la Corte dei Conti, in qualità di organo ausiliario di controllo degli atti di governo.

Il regio decreto legge 27 novembre 1933, n. 1578, che istituisce il Consiglio Nazionale Forense presso il Ministero della Giustizia, prevede che sia il Consiglio stesso a predisporre lo schema tariffario degli onorari di avvocato e procuratore e che i criteri utilizzati per determinare gli onorari e gli indennizzi dovuti in materia civile, penale e stragiudiziale vengano stabiliti, ogni due anni, con delibera del Consiglio stesso (art. 57).

La tariffa, una volta deliberata dal CNF, viene quindi trasmessa per l'approvazione al Ministro della Giustizia. Prima di procedere a tale ap-

provazione, il Ministro deve raccogliere il parere del Comitato interministeriale dei prezzi⁴ e consultare il Consiglio di Stato⁵. Il decreto ministeriale che approva la tariffa deve successivamente essere vistato e registrato dalla Corte dei Conti che ha l'effetto di rendere la tariffa obbligatoria.

L'art. 1 del decreto ministeriale 5 ottobre 1994, n. 585⁶, reca approvazione della delibera del CNF, e quindi anche dell'art. 4 di quest'ultima, in cui si conferma l'espresso divieto di derogare agli onorari minimi previsti per le prestazioni degli avvocati e procuratori.

Si precisa, però, che qualora dovesse apparire una sproporzione manifesta tra le prestazioni effettuate e gli onorari previsti, è possibile superare gli onorari massimi indicati. È altresì possibile scendere al di sotto dei minimi, a condizione che la parte che vi abbia un interesse produca un parere del Consiglio dell'ordine competente.

A sottolineare l'attualità e l'importanza che il nostro ordinamento ancora attribuisce al sistema tariffario obbligatorio per alcune categorie professionali, ed in primo luogo per quella forense, si segnala, da ultimo, la recente legge 29 marzo 2001, n. 134 (che modifica la legge n. 217/90 sul patrocinio dello stato per i non abbienti), in cui, all'art. 12, è stabilito che i compensi spettanti al difensore nei giudizi penali sono liquidati dal giudice, previo parere del Consiglio dell'Ordine, osservando le tariffe professionali, in modo che i compensi non risultino, in ogni caso, superiori ai valori medi delle tariffe professionali vigenti. Gli stessi criteri devono poi essere applicati nei giudizi civili, anche se con riferimento agli onorari medi delle tariffe vigenti ridotti della metà (art. 15-quattordecies).

4. In applicazione dell'art. 14 della legge 22 dicembre 1984, n. 887.

5. Ai sensi dell'art. 17, n. 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

6. In G.U. del 21 ottobre 1994, n. 247.

1.3. Gli Ordini professionali e i Consigli nazionali

Appare qui necessaria una breve parentesi sulla natura degli Ordini professionali in funzione del ruolo che essi svolgono nel procedimento di formazione delle tariffe.

Gli Ordini professionali sono enti pubblici associativi, espressione degli esercenti una determinata libera professione⁷, nei cui confronti l'ente svolge poteri autoritativi sia di vigilanza che di tutela delle ragioni economiche.

Ne deriva, perciò, che i Consigli degli Ordini sono corpi amministrativi ed i consiglieri pubblici ufficiali.

Per ciascuna delle professioni esiste, generalmente, un Consiglio nazionale composto dai rappresentanti dei singoli ordini locali, anch'esso con natura di ente pubblico⁸, con il principale compito di presiedere sul piano nazionale all'ordinamento proprio di quella professione, mentre discorso solo parzialmente diverso va fatto per le professioni sanitarie, nelle quali gli ordini e collegi professionali formano in sede nazionale delle Federazioni (es. FNOMCO).

Per quanto attiene specificamente le professioni di ingegnere ed architetto, la legge 24 giugno 1923 n. 1395 ha istituito gli Ordini provinciali di categoria, conferendogli quindi natura di enti pubblici.

In base al Regio decreto 23 ottobre 1925, n. 2537, tutti gli iscritti all'albo professionale eleggono i loro rappresentanti che vanno a comporre il Consiglio dell'ordine provinciale, tra le cui attribuzioni principali (ol-

7. In altre parole, "enti associativi riconosciuti esponenti delle rispettive categorie", A. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, 1989, p. 546.

8. V. in tal senso, Cass., 19 marzo 1979, n. 1582.

tre alla tenuta dell'albo ed alla tutela dell'esercizio professionale), vi è la competenza a predisporre ogni triennio la tariffa professionale e a fornire, su richiesta, pareri sulla liquidazione di spese e onorari⁹.

L'altra categoria professionale interessata alle recenti pronunce della Corte di giustizia delle Comunità europee è quella degli avvocati, il cui organo di rappresentanza è il Consiglio nazionale forense istituito con regio decreto legge 27 novembre 1933, n. 1578, presso il Ministero della Giustizia, ed ha in particolare l'incarico di fissare i criteri utilizzati per determinare gli onorari e gli indennizzi dovuti agli avvocati in materia civile, penale e stragiudiziale.

Ai i Consigli o alle Federazioni nazionali, come accennato, diverse disposizioni legislative conferiscono il potere di intervenire nel procedimento di formazione delle tariffe professionali, il più delle volte attraverso la materiale predisposizione del tariffario delle prestazioni ed i relativi criteri di calcolo e, in ogni caso, mediante proposta o parere dell'organo rappresentativo della categoria.

Tra le numerose fonti normative è opportuno ricordare il R.D.L. n. 1578/33 (avvocati), la legge n. 143/58 (architetti ed ingegneri), la legge n. 112/63 (geologi), la legge n. 244/63 (medici e odontoiatri), la legge n. 396/67 (biologi), la legge n. 56/75 (chimici), la legge n. 3/76 (dottori agronomi e forestali) ed il D.P.R. n. 645/94 (dottori commercialisti).

9. A seguito dell'entrata in vigore del D.P.R. 5 giugno 2001, n. 328, gli Ordini provinciali degli architetti hanno cambiato denominazione per assumere quella di Ordini di architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori ed il Consiglio nazionale degli architetti ha assunto la denominazione di Consiglio nazionale degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori.

Fin qui il ruolo istituzionale¹⁰.

Ma nella realtà delle cose si è verificato, e continua a verificarsi, che oltre alle competenze attribuite loro per legge, Consigli e Federazioni esercitano senz'altro, proprio in ragione della posizione che rivestono nei confronti degli iscritti, la facoltà di orientare i comportamenti di questi ultimi, anche per quanto attiene agli aspetti economici dell'attività professionale¹¹, magari attraverso atti regolamentari che esulano dalla ristretta sfera di autonomia normativa attribuita dal legislatore in materia.

È questo a nostro avviso, il vero punto critico del sistema, su cui si è concentrato l'intervento con funzione di censura della magistratura e, in via preventiva ovvero parallelamente ad essa, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (come si vedrà meglio in seguito), specialmente nei casi in cui detti comportamenti possano in qualche modo comportare l'alterazione dell'equilibrio di libero mercato.

Non sarà superfluo notare che il suddetto intervento non è ostacolato dalla circostanza che Consigli, Ordini e Federazioni di categoria siano,

10. Giova ricordare che la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, con cui si modifica l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, include la materia delle professioni tra quelle attribuite alla potestà legislativa concorrente delle regioni, riservando quindi alla legislazione dello Stato soltanto la determinazione dei principi fondamentali. Pertanto, sembra inevitabile che i decreti delegati statali di riforma delle professioni – disciplinanti anche le modalità di determinazione delle tariffe – al fine di non prestarsi a censure di incostituzionalità debbano essere conformi sia alle esigenze comunitarie di tutela della concorrenza, che alle nuove attribuzioni costituzionali spettanti alle regioni, in tal senso, v. M. Riccio, *Il parere dell'ordine in caso di controversia vincola il giudice prima del contraddittorio*, in *Guida al diritto*, 2001, n. 49, 103.

11. V. in tal senso, TAR Lazio sez. I, n. 5486/01, Fasdac cit.; TAR Lazio, sez. I, n. 466/2000 C.N. dei ragionieri dei periti commerciali e dei dottori commercialisti.

a tutti gli effetti, enti associativi di diritto pubblico, poiché sia la loro natura che i poteri ed essi attribuiti non sono ritenuti di per sé motivi sufficienti a dare una qualificazione pubblicistica dell'atto da essi adottato e quindi a sottrarlo alle regole *antitrust*¹².

12. In tal senso v. Tribunale di primo grado CE, sentenza 28 marzo 2001, IMA, causa T-144/99, non ancora pubblicata in Raccolta, punti 64 e 65: "Non può ammettersi che norme le quali disciplinano l'esercizio della professione sfuggano per principio alla sfera di applicazione dell'art. 81, n. 1, CE per il solo fatto di essere qualificate come "deontologiche" dagli enti competenti. Soltanto un esame caso per caso permette di valutare la validità di una norma di questo tipo rispetto alla suddetta disposizione del Trattato, in particolare tenendo conto del suo impatto sulla libertà di azione dei membri della professione e sull'organizzazione di questa, nonché sugli utenti dei servizi in questione".

2. Le tariffe nell'interpretazione della giurisprudenza italiana

Il panorama giurisprudenziale interno in materia di tariffe professionali è assai variegato ed in costante mutamento, tale da non poter fornire un solido ed inequivoco punto di riferimento per l'osservatore.

La causa principale di questo fenomeno è, con tutta probabilità, la necessità per i giudici italiani di adeguarsi alle enunciazioni di principio espresse dalla giurisprudenza comunitaria, cui si deve far riferimento nell'interpretazione delle norme in tema di concorrenza e libero mercato (la cui disciplina è appunto di derivazione comunitaria), poiché, come noto, il diritto comunitario prevale su quello interno.

In questi ultimi anni si è potuto osservare come i nostri giudici, da una posizione di iniziale favore (o quanto meno di neutralità) in merito alla legittimità della normativa in materia di tariffe professionali obbligatorie, siano passati ad abbracciare le tesi assai più critiche avanzate di recente dalla Corte di giustizia delle Comunità europee e dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Tra quest'ultime dobbiamo ricordare l'importante sentenza della Corte di giustizia del 18 giugno 1998, causa C-35/96, CNSD, in cui si dichiarava l'illegittimità della normativa italiana nella misura in cui rimetteva alla decisione del Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali la potestà di fissare una tariffa obbligatoria per tutti gli spedizionieri (sul punto v. oltre, par. 3.1).

Detta pronuncia ha trovato subito ampio riscontro nei nostri tribunali, a cominciare dalla sentenza 11 luglio 1998, n. 791, della Corte d'appello di Torino che ha utilizzato criteri diversi dalle tariffe forensi per la liquidazione degli onorari di avvocato, affermando che dette tariffe sono in contrasto con l'art. 85 del Trattato e che esse sono solamente approvate dal Ministro della Giustizia, senza che alcuna norma di legge imponga di tenere conto per la loro determinazione di criteri di pubblico interesse¹³.

Sulla stessa lunghezza d'onda si pone la Corte Suprema di Cassazione con la sentenza 2 aprile 2001, n. 4788, mostrando di non apparire affatto persuasa sulla reale natura di atto normativo dello Stato del decreto del Ministro della Giustizia, nella parte in cui sostiene che "la deliberazione del Consiglio nazionale forense approvata con decreto ministeriale contenente la determinazione degli onorari e dei diritti spettanti agli avvocati e procuratori in materia civile e penale, integra un regolamento adottato da un'autorità non statale in forza di un autonomo potere regolamentare che ripete la sua disciplina da leggi speciali in conformità dell'art. 3, 2° comma, delle disposizioni sulla legge in generale che afferisce ai rapporti tra avvocato ed il proprio cliente ed è vincolante nei soli confronti di quest'ultimo"¹⁴.

Quest'orientamento però, per quanto autorevole, è stato recentemente smentito dalla Corte di giustizia delle Comunità europee con la sentenza 19 febbraio 2002, caso C-35/99, *Arduino*, in cui si afferma la natura di provvedimento normativo a carattere statale del decreto ministeriale n. 585/94 di approvazione delle tariffe forensi (v. oltre, par. 3.4).

13. In *Guida al diritto*, n. 33/1998, p. 74. Sull'intero punto si veda più ampiamente il precedente lavoro edito dal Centro Studi CNI, *Le tariffe professionali, il quadro giurisprudenziale in Italia ed in Europa*, n. 8/2000.

14. In *Foro italiano Mass.* 2001, p. 390. Conferma la sentenza 5 maggio 1998 della Corte d'Appello di Campobasso.

Nel frattempo, però, alcuni principi si sono andati sicuramente consolidando, come dimostra la sentenza del TAR del Lazio, sez. I, 21 giugno 2001, n. 5486 (che conferma la decisione dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato n. 8720 nei confronti dell’Ordine dei medici chirurghi ed odontoiatri - vedi oltre, par. 5)¹⁵, nella parte in cui afferma che ai fini dell’applicazione delle norme nazionali e comunitarie in materia di concorrenza, ingegneri ed architetti possono essere qualificati come imprese, in quanto offrono i propri servizi sul mercato a titolo oneroso, svolgendo un’attività economica in modo stabile e in forma indipendente¹⁶.

Allo stesso modo le Federazioni degli ordini, i Consigli nazionali e gli Ordini professionali devono considerarsi associazioni di imprese in quanto enti rappresentativi di imprese che operano sul mercato. Decisiva al riguardo è la circostanza che essi siano partecipi di decisioni rilevanti sotto il profilo economico, mentre sono ininfluenti le peculiarità dell’organizzazione, in particolare il fatto che le decisioni vengano adottate a livello centrale in una struttura di secondo grado (ad esempio, da una federazione di ordini provinciali).

Sotto altro profilo, la sentenza riporta un orientamento secondo cui si tende ad escludere che gli Ordini professionali rientrino nelle attività di “gestione di servizi di interesse economico generale” di cui all’art. 8 della legge n. 287/90 (circostanza che li sottrarrebbe dal vaglio della disciplina *antitrust*), argomentando nel senso che gli Ordini professionali sono comunque enti pubblici associativi ed in ragione della posizione che rivestono nei confronti degli iscritti, sono nella condizione di orientarne i comportamenti per quanto attiene agli aspetti economici dell’atti-

15. Consultabile sul sito internet: www.giustizia-amministrativa.it.

16. Conforme a sentenza TAR del Lazio 28 gennaio 2000 n. 446; da ultimo TAR del Lazio, 5 agosto 2000 n. 6606.

vità professionale, “sicché risulta ininfluenza la valutazione di interesse generale del servizio da essi gestito”¹⁷.

Tuttavia, l’aspetto più interessante della pronuncia in questione è, anche in questo caso, l’approccio critico alle politiche di orientamento economico dei liberi professionisti, quando si ribadisce a chiare lettere che non vi è necessaria equivalenza tra lo scopo perseguito da tali enti rappresentativi e l’interesse pubblico, in quanto “non tutti gli atti adottati dagli Ordini professionali [...] sono atti diretti a curare oltre l’interesse collettivo anche e innanzitutto l’interesse generale, assumendo così la natura di provvedimenti amministrativi rilevanti nell’ordinamento generale”.

Allo stesso modo si nega la validità a priori del principio, spesso sostenuto dagli Ordini professionali, che attraverso provvedimenti o decisioni di carattere impositivo miranti a prescrivere il comportamento tariffario che gli iscritti sono vincolati a tenere (tra cui le diffide), essi garantiscano la qualità del lavoro svolto dai professionisti, mancando qualsivoglia rapporto di causa-effetto tra il livello degli onorari e la qualità del lavoro e, comunque, in assenza di poteri decisionali che riflettano simili valutazioni.

Sempre in merito al presunto legame tra tariffari minimi e livelli qualitativi delle prestazioni professionali, è intervenuto di recente anche il Consiglio di Stato, con sentenza 1° ottobre 2001, n. 5193, in cui conferma come non possa ritenersi lesiva del prestigio e del decoro della categoria l’adozione di una disposizione di gara che attribuisca al compenso richiesto dal professionista un peso rilevante (nella misura del 30% del punteggio ai fini dell’aggiudicazione) nella scelta dell’offerta più conve-

17. Analogamente, sent. TAR del Lazio, sez. I, n. 466/2000 Consigli nazionali dei ragionieri, dei periti commerciali e dei dottori commercialisti, cit.

niente per l'Amministrazione, in tal modo spezzando il collegamento che l'Ordine invocava tra i suoi poteri relativi alla vigilanza e alla tutela del decoro della professione e le previsioni di bandi di gara inerenti il compenso dei professionisti.

Nella specie, il Consiglio di Stato, nel replicare all'Ordine degli architetti di Firenze che lamentava il pregiudizio al decoro e al prestigio della categoria determinato dalla clausola del bando, in virtù della quale gli architetti sarebbero "costretti a contendere tra loro con offerte al ribasso per strappare un incarico", non ritiene che tale censura possa rappresentare un interesse riconosciuto meritevole di tutela da parte dell'ordinamento, e che, pertanto, non sussiste nella specie nessuna lesione giuridicamente rilevante che legittimi l'accoglimento del ricorso¹⁸.

Si conferma, quindi, principio consolidato nella giurisprudenza italiana che ogni intervento atto ad influenzare e coordinare la condotta economica dei liberi professionisti, con la sola eccezione di quelli espressamente previsti o disciplinati direttamente dallo Stato con norme avente valore di legge, è da ritenersi in contrasto con la libertà di concorrenza.

A tal riguardo giova ricordare che il TAR del Lazio ha già avuto modo di affermare, nell'importante sentenza del 28 gennaio 2000, n. 466 (nei confronti del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti), che le condotte di indirizzo del comportamento tariffario degli iscritti – assunte al di fuori di una precisa disciplina legislativa – devono considerarsi una forma di coordinamento della condotta economica delle imprese, sanzionabile ai sensi dell'art. 2 della legge n. 287/90¹⁹.

La medesima decisione, tuttavia, pur facendo propri molti dei suddetti principi già espressi nella sentenza della Corte di giustizia C-35/96

18. Consultabile sul sito internet: *www.giustizia-amministrativa.it*.

19. In *Edilizia e territorio*, n. 6/2000, p. 10.

sugli spedizionieri doganali, contiene un ulteriore ragionamento determinante ai fini della legittimità delle tariffe dei ragionieri e dottori commercialisti.

La motivazione che ha permesso al TAR di annullare la deliberazione sanzionatoria dell'Antitrust nei confronti dell'Ordine professionale è fondata sulla considerazione che gli apporti procedurali degli ordini nel meccanismo di approvazione delle tariffe, perdono la loro autonoma rilevanza e vanno a fondersi nel provvedimento definitivo, incorporandosi nel decreto ministeriale di approvazione. Viene così finalmente messa in giusta luce l'importanza degli organi statali nel complesso procedimento di formazione e approvazione delle tabelle tariffarie, secondo un ragionamento simile a quello che consentirà alla Corte di Giustizia di fare salve le tariffe forensi in vigore in Italia (caso C-35/99, Arduino).

Infine, a conferma della sostanziale non omogeneità delle opinioni, ed in attesa che vengano "metabolizzati" i principi espressi in materia nelle recentissime decisioni della Corte di giustizia (di cui al successivo paragrafo), si può riportare la sentenza della Corte di Cassazione 28 giugno 2000, n. 8787, che muove in senso difforme dalle ultime decisioni critiche, nella parte in cui sostiene che, al di fuori dell'ipotesi di prestazione gratuita dell'attività professionale, tutti i patti che derogano ai minimi stabiliti dalla tariffa professionale devono considerarsi nulli perché contrari ad una norma imperativa sia per gli ingegneri che per gli architetti²⁰, e quindi, implicitamente conferma la piena validità del regime tariffario obbligatorio vigente.

20. In *Giustizia civile Mass.* 2000, 1424.

3. La giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee²¹

La Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 220 (ex art. 164) del Trattato CE, assicura il rispetto del diritto comunitario nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati e degli atti normativi derivati. Giova ricordare che ogni giurisdizione nazionale degli Stati membri è tenuta a conformarsi anche ai principi generali elaborati dalla Corte stessa, pur se non richiamati da norme scritte.

Accanto alle competenze giurisdizionali contenziose attribuite istituzionalmente alla Corte di giustizia (ad esempio, sul rispetto da parte degli Stati membri del diritto comunitario), ai fini del nostro studio è importante sottolineare anche l'attività giurisdizionale non contenziosa della Corte, che si esplica nell'interpretazione a titolo pregiudiziale dei trattati e degli atti comunitari derivati su istanza dei giudici nazionali.

Allo scopo di assicurare l'uniforme interpretazione del diritto comunitario, l'art. 234 (ex art. 177) del Trattato CE attribuisce alla Corte di giustizia la competenza esclusiva ad interpretare a titolo pregiudiziale i trattati e la validità degli atti delle istituzioni, specificando nel secondo comma che "quando una questione del genere è sollevata dinanzi ad una

21. Per non generare confusione, anche nelle citazioni dottrinarie e giurisprudenziali verrà utilizzata la numerazione degli articoli del Trattato istitutivo delle Comunità europee introdotta con il Trattato di Amsterdam.

giurisdizione di uno degli Stati membri, tale giurisdizione può, qualora reputi necessaria per emanare la sua sentenza una decisione sul punto, domandare alla Corte di giustizia di pronunciarsi sulla questione”²².

Una volta risolta dalla Corte di giustizia la questione interpretativa pregiudiziale, la causa torna davanti al giudice nazionale che ha operato il rinvio, il quale dovrà decidere il caso concreto utilizzando i principi di diritto comunitario elaborati dalla Corte.

Va peraltro rilevato che gli effetti delle sentenze della Corte di giustizia, rese ex art. 234, hanno un’efficacia relativa limitata alla controversia in esame ed alle parti in causa, anche se costituiscono pur sempre l’espressione di un autorevole indirizzo giurisprudenziale che può e deve trovare applicazione nella soluzione di questioni analoghe. In effetti, le sentenze interpretative della Corte di giustizia sono considerate, anche per giurisprudenza costante della nostra Corte Costituzionale, un corpo unico con le norme comunitarie interpretate, purché siano compiutamente formulate in modo da essere suscettibili di immediata applicazione.

Negli ultimi anni la Corte di giustizia è stata spesso chiamata a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla compatibilità o meno con le regole del Trattato CE dei provvedimenti, regolamenti, condotte o decisioni che disciplinano o comunque attengono alle tariffe dei liberi professionisti europei.

Le norme del Trattato interessate sono principalmente quelle contenute nell’articolo 81 (ex 85), che sancisce il divieto di accordi, decisioni e pratiche concordate tra imprese il cui oggetto o effetto sia di falsare il gioco della concorrenza; nell’art. 82 (ex 86), recante il divieto per le im-

22. Nel terzo comma dell’art. 234 si prevede che quando una questione di interpretazione è sollevata in un giudizio pendente davanti ad una giurisdizione nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, tale giurisdizione è tenuta a rivolgersi alla Corte di giustizia.

prese di sfruttamento abusivo di una posizione dominante; nell'art. 86 (ex 90), che prevede il divieto per gli Stati membri di emanare o mantenere misure contrarie alle norme del Trattato sulla libera concorrenza; nell'art. 10 (ex 5), per cui gli Stati membri devono adottare tutte le misure idonee ad assicurare gli obblighi derivanti dal Trattato e, comunque, astenersi da misure che ne possano comprometterne gli obiettivi.

Infine, merita un breve cenno la figura dell'Avvocato generale presso la Corte di giustizia, il cui ruolo è di porsi al servizio dell'interesse generale del diritto comunitario. L'Avvocato generale presenta pubblicamente, con assoluta imparzialità ed in piena indipendenza, conclusioni motivate sugli affari sottoposti alla Corte, per assistere quest'ultima nell'adempimento della sua missione.

Come vedremo nel seguito del lavoro, infatti, le conclusioni presentate da uno degli otto avvocati generali, Philippe Léger, hanno generato diverse preoccupazioni ed aspettative per una radicale svolta nel sistema delle tariffe professionali, in quanto sono state considerate da alcuni commentatori come il preludio di una dichiarazione d'illegittimità delle tariffe professionali obbligatorie ad opera della Corte di giustizia. In realtà, le ultime sentenze della Corte hanno largamente disatteso dette aspettative, confermando le normative in vigore negli Stati membri.

3.1. Il Tribunale di primo grado delle Comunità europee e il caso del Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali

Negli ultimi anni la questione della legittimità delle tariffe professionali rispetto alla disciplina comunitaria della concorrenza e del libero mercato è diventata di grande attualità, specialmente per effetto della

sentenza 18 giugno 1998 della Corte di Giustizia, causa C-35/96 Commissione europea/Repubblica Italiana²³, con cui si accertava che la normativa italiana in oggetto aveva “completamente demandato ad operatori economici privati il potere delle autorità pubbliche in materia di determinazione delle tariffe”. Venne riconosciuto, infatti, che lo Stato italiano aveva violato gli artt. 10 e 81 del Trattato CE per aver adottato e mantenuto in vigore una legge che, nel conferire al Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali (CNSD) il relativo potere deliberativo, imponeva di fatto l’adozione di una decisione d’associazione d’imprese, consistente nel fissare una tariffa obbligatoria per tutti gli spedizionieri doganali.

Tale giurisprudenza è stata poi confermata dalla sentenza del 30 marzo 2000 del Tribunale di primo grado delle Comunità europee, nella causa T-531/93 CNSD/Commissione europea²⁴, procedimento che era stato sospeso proprio in attesa della pronuncia della Corte nella causa C-35/96.

A tale proposito, si deve brevemente premettere che il Tribunale di primo grado è la più recente delle istituzioni comunitarie (creata con decisione del Consiglio del 24 ottobre 1988, n. 591), il cui ruolo è di coadiuvare la Corte di Giustizia nello smaltimento dell’ingente carico di lavoro, attraverso la cognizione in alcune categorie di ricorsi (specie nei settori di particolare complessità) indicati nell’art. 225 del Trattato CE (ex art. 168 A), mentre le sono espressamente sottratte le questioni pregiudiziali, onde garantire l’uniformità dell’interpretazione del diritto (che spetta alla Corte di giustizia).

23. In *Racc.*, pag. I-3851.

24. Sul sito internet della Corte di giustizia: <http://europa.eu.int/eur-lex/it/>.

Nell'esercizio delle suddette attribuzioni, il Tribunale individua, alla radice della dichiarata illegittimità della tariffa approvata dal CNSD, una carenza di copertura normativa nel prevedere livelli o limiti di prezzi determinati, da prendere in considerazione nella fissazione della tariffa, concedendo quindi ampia autonomia al Consiglio nel deliberare sui livelli tariffari e, soprattutto, sulle modalità di applicazione²⁵.

In effetti, il CNSD, attraverso una decisione che è stata perciò considerata rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 81 del Trattato, si era attribuito la facoltà di accordare (discrezionalmente) deroghe ai prezzi minimi previsti nella tariffa ovvero di concedere esenzioni o liberalizzazioni dei prezzi di carattere generale o particolare.

Pertanto, non è sufficiente la presenza di una normativa nazionale che demandi ad una determinata categoria il compito di fissare tariffe inderogabili, poiché ove la categoria in questione disponga di margini di discrezionalità in merito ad esse, il giudice comunitario ritiene che le stesse modalità di fissazione configurano un comportamento restrittivo della concorrenza²⁶.

Così regolamentata, quindi, la tariffa degli spedizionieri doganali non poteva che costituire una decisione di un'associazione d'impresa dagli effetti restrittivi della concorrenza, specie alla luce degli ampi margini discrezionali lasciati al CNSD nell'esecuzione della normativa nazionale.

25. Con tale sentenza il Tribunale ha respinto il ricorso presentato dal CNSD avverso la decisione della Commissione che accertava la violazione dell'art. 81, n. 1, del Trattato in ragione delle tariffe fissate dallo stesso CNSD, fissazione peraltro imposta da una normativa nazionale.

26. In tal senso, v. G. Tesauro, *Diritto comunitario*, 2001, 630.

3.2. Il caso Conte

Il procedimento C-221/99 Conte c/ Rossi, affronta il problema della compatibilità con il diritto europeo della concorrenza delle tariffe professionali degli ingegneri ed architetti, approvate secondo l'*iter* procedurale previsto dalla normativa italiana e meglio descritto nel paragrafo 1.1. che precede.

Tuttavia, la vicenda non risolve, se non in modo marginale, la problematica affrontata, dato che le caratteristiche particolari dell'episodio da cui scaturisce non hanno consentito nè all'Avvocato generale, né alla Corte, chiamata a pronunciarsi in via pregiudiziale, di analizzare a fondo la validità o meno delle tariffe professionali degli architetti ed ingegneri.

Le circostanze di fatto si possono così brevemente riassumere: il Giudice di pace di Genova, dopo aver emesso, su richiesta dell'architetto Rossi, un provvedimento di ingiunzione di pagamento di una parcella per prestazioni professionali calcolata sulla base degli onorari a discrezione previsti dagli artt. 2 e 5 della tariffa allegata alla legge n. 143/49 (approvazione delle tariffe professionali degli ingegneri ed architetti) e corredata del parere di conformità del Consiglio dell'Ordine degli architetti di Genova, ed a seguito dell'opposizione al decreto presentata dal sig. Conte, con la quale si eccepiva la nullità dell'ingiunzione poiché il parere di liquidazione del Consiglio dell'Ordine sarebbe una decisione di un'associazione di imprese incompatibile con l'art. 81 del Trattato CE, sospendeva il giudizio e rimetteva la questione alla Corte.

Con ordinanza del 6 maggio 1999, il Giudice di Pace di Genova chiedeva alla Corte se: 1) coloro che esercitano la professione di architetto rientrano nella nozione comunitaria di impresa e se gli Ordini professionali a cui essi aderiscono siano da considerarsi associazioni di imprese ai

sensi dell'art. 81, n 1, del Trattato; 2) se una normativa nazionale che si limiti a dare valenza normativa ad una tariffa formata e deliberata dai Consigli Nazionali degli Ordini degli ingegneri ed architetti sia compatibile con il combinato disposto degli artt. 10 ed 81 del Trattato; 3) se questi ultimi consentissero agli Stati membri l'adozione di norme che, senza la previsione del rispetto dei criteri di pubblico interesse, demandino ad una commissione tariffaria degli Ordini professionali il potere di emettere un provvedimento discrezionale di liquidazione dell'onorario che possa vincolare il giudice nella pronuncia di un'ingiunzione di pagamento.

Sulla questione è intervenuto, con conclusioni presentate il 12 luglio 2001, l'Avvocato generale presso la Corte, P. Léger, nelle quali si sottolinea che, poiché il caso verte sugli onorari calcolati a discrezione dal professionista (ai sensi della lett. d. della legge n. 143/49), "se il professionista è assolutamente libero di fissare il prezzo delle prestazioni e il cliente è altrettanto libero di accettarlo, negoziarlo ovvero di rivolgersi ad altro professionista, il testo controverso assicura per le prestazioni di cui trattasi il libero gioco della concorrenza"²⁷.

Per quanto riguarda un possibile comportamento anticoncorrenziale dello Stato, l'Avvocato generale non ritiene poi che la questione necessiti di ulteriori approfondimenti, anche perché le norme nazionali sugli onorari a discrezione sono comunque compatibili con gli artt. 10 ed 81 (ex artt. 5 e 85) del Trattato, non comportando alcuna restrizione della concorrenza sul mercato italiano.

Anche sulla terza questione, in ordine all'art. 637 c.p.c., ai sensi del quale il giudice, se ritiene di emettere il decreto di ingiunzione, deve attenersi al parere di conformità reso dall'Ordine professionale, l'Avvocato

27. Conclusioni consultabili sul sito internet della Corte di giustizia: www.curia.eu.int.

Generale propende per la sua irricevibilità in quanto puramente ipotetica, essendo estranea al caso di giudizio che attiene alla fase di opposizione al decreto (giudizio in contraddittorio a cognizione piena e non più sommaria) in cui il giudice è tenuto a valutare anche nel merito le argomentazioni delle parti e delle prove addotte ed il parere dell'Ordine non ha più valore vincolante.

La Corte di Giustizia, con sentenza del 29 novembre 2001, nel rispondere al primo e secondo quesito rileva semplicemente che le prestazioni per le quali è stato attuato il procedimento di ingiunzione non sono oggetto di una tariffa obbligatoria e che una normativa nazionale come quella italiana non è idonea a favorire la creazione di accordi restrittivi della concorrenza, per cui deve risolvere negativamente le due questioni, nel senso che gli artt. 5 ed 85 del Trattato non ostano ad una normativa nazionale ai sensi della quale i liberi professionisti possano liberamente stabilire l'importo degli onorari relativi ad alcune prestazioni.

La terza questione viene comunque affrontata dalla Corte (disattendendo l'eccezione dell'Avvocato generale) ma anch'essa risolta in senso negativo, precisando che nella normativa italiana il parere emesso dall'associazione professionale è vincolante per il giudice solo nella fase monitoria ed il debitore (ingiunto) può contestare tale parere nel corso del procedimento di opposizione che si svolge in contraddittorio. Per tali motivi, non ritiene che gli artt. 10 ed 81 del Trattato ostino ad una normativa nazionale che, nell'ambito di un procedimento sommario di ingiunzione di pagamento diretto al recupero degli onorari di un architetto, impone al giudice di conformarsi al parere dell'associazione professionale, poiché tale parere perde il suo carattere vincolante quando il debitore avvia un procedimento (di opposizione) in contraddittorio.

3.3. Il caso Wouters

Con il procedimento C-309/99, *Wouters c/ NOVA*, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi su numerose questioni pregiudiziali, che in buona sostanza riguardano la compatibilità con la normativa europea sulla concorrenza del divieto imposto dall'ordine degli avvocati olandese (*Nederlandse Orde van Advocaten* - NOVA) di costituire associazioni professionali tra avvocati e revisori dei conti.

Nelle conclusioni presentate il 10 luglio 2001, l'Avvocato generale Léger, esaminando le funzioni dell'avvocato esercitante la professione nei Paesi Bassi, ha avuto modo di rilevare che esso costituisce un'impresa incaricata della gestione di un servizio di interesse economico generale ai sensi dell'art. 86 del Trattato CE (ex art. 90, n. 2), attribuzione che consentirebbe di giustificare restrizioni soggettive alle norme della concorrenza, ovvero anche una completa esclusione da essa²⁸.

Per giungere a tali conclusioni, l'Avvocato generale parte dalla considerazione che per l'attribuzione della qualifica di impresa incaricata della gestione di un servizio d'interesse generale non è più necessario (per la giurisprudenza comunitaria) un formale atto normativo o regolamentare. A ciò si aggiunga che, istituzionalmente, l'avvocato garantisce il carattere effettivo del diritto alla difesa ed è tenuto ad un obbligo di lealtà nei confronti del cliente, ad evitare eventuali conflitti d'interesse e al segreto professionale.

In quest'ambito, se il provvedimento che sancisce l'incompatibilità con l'altra categoria professionale è necessario per salvaguardare l'indi-

28. Conclusioni consultabili sul sito internet della Corte di giustizia: www.curia.eu.int.

pendenza e il segreto professionale dell'avvocato, esso non è in contrasto con la disciplina sulla concorrenza.

Altre argomentazioni importanti ai fini del nostro studio, le troviamo nella sentenza del 19 febbraio 2002, con cui la Corte di giustizia definisce il caso *Wouters*²⁹.

In primo luogo, la Corte di giustizia ribadisce un concetto costante nella giurisprudenza del diritto della concorrenza, ossia che la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dallo *status* giuridico della detta entità e dalle sue modalità di finanziamento³⁰. Infatti, secondo la Corte costituisce un'attività economica qualsiasi attività consistente nell'offrire beni o servizi su un mercato determinato³¹.

Nel caso di specie, è evidente che gli avvocati offrano, dietro corrispettivo, servizi di assistenza legale consistenti nella predisposizione di pareri, di contratti o di altri atti nonché nella rappresentanza e nella difesa in giudizio. Inoltre, essi assumono i rischi finanziari relativi all'esercizio di tali attività poiché, in caso di squilibrio tra le spese e le entrate, l'avvocato deve sopportare direttamente l'onere dei disavanzi.

Di conseguenza, gli avvocati iscritti all'albo nei Paesi Bassi svolgono un'attività economica e, pertanto, costituiscono imprese ai sensi degli artt.

29. Per ora disponibile solo sul sito internet della Corte di giustizia: www.curia.eu.int.

30. V., in particolare, sentenze 23 aprile 1991, causa 41/90, *Höfner e Elser*, *Racc.*, pag. I-1979, punto 21; 16 novembre 1995, causa C-244/94, *Fédération française des sociétés d'assurance e a.*, *Racc.*, pag. I-4013, punto 14, e 11 dicembre 1997, causa C-55/96, *Job Centre*, detta "Job Centre II", *Racc.*, pag. I-7119, punto 21.

31. V. sentenze 16 giugno 1987, causa 118/85, *Commissione/Italia*, *Racc.*, pag. 2599, punto 7, e 18 giugno 1998, causa C-35/96, *Commissione/Italia*, *Racc.*, pag. I-3851, punto 36.

81, 82 e 86 del Trattato, senza che la natura complessa e tecnica dei servizi da loro forniti e la circostanza che l'esercizio della loro professione è regolamentato siano tali da modificare questa conclusione³².

La Corte di giustizia passa poi ad esaminare in quale misura un'organizzazione professionale (quale l'ordine olandese degli avvocati) debba essere considerata come un'associazione di imprese ai sensi dell'art. 81, n. 1, del Trattato o, al contrario, come una pubblica autorità, quando emana un regolamento della professione (lo *Samenwerkingsverordening* del 1993).

Per rispondere a tale quesito, la Corte di giustizia si chiede se l'ordine olandese degli avvocati, quando emana detto regolamento, eserciti una missione sociale fondata sul principio di solidarietà o prerogative tipiche dei pubblici poteri. La risposta è negativa, poiché l'ordine appare un organo di regolamentazione di una professione il cui esercizio costituisce per il resto un'attività economica. Inoltre, gli organi direttivi del NOVA sono esclusivamente formati da avvocati, i quali sono eletti soltanto da appartenenti alla professione: le autorità nazionali non intervengono neppure nella designazione dei membri dei comitati di vigilanza degli organi che lo compongono. C'è poi da considerare che l'ordine, come molte altre associazioni analoghe, non è necessariamente vincolato al rispetto di un certo numero di criteri di interesse pubblico. L'art. 28 della legge istitutiva, infatti, lo autorizza ad emanare regolamenti, limitandosi ad esigere che ciò avvenga nell'interesse del "corretto esercizio della professione"³³. Infine, valutando l'influenza di tali regolamenti sul comporta-

32. A proposito dei medici, v. sentenza 12 settembre 2000, cause riunite da C-180/98 a C-184/98, Pavlov e a., *Racc.*, pag. I-6451, punto 77.

33. V., in tema di un'organizzazione professionale di spedizionieri doganali, sentenza 18 giugno 1998, Commissione/Italia, punto 43.

mento dei membri dell'ordine (con riferimento all'intero mercato dei servizi legali), la Corte esclude che l'ordine possa considerarsi estraneo dalla sfera degli scambi economici che la normativa sulla libera concorrenza tende a tutelare.

Alla luce degli argomenti che precedono, la Corte di giustizia conclude che un'organizzazione professionale quale l'ordine olandese degli avvocati (ente pubblico) deve essere considerata un'associazione di imprese che non può sfuggire all'applicazione dell'art. 81, n. 1, del Trattato, nel momento in cui adotti regolamenti (espressione della volontà dei rappresentanti) volti ad ottenere dai rappresentati l'adozione di un determinato comportamento nell'ambito della loro attività economica.

Tuttavia, la Corte di giustizia, dopo aver affermato in via generale questo principio, prosegue nella motivazione operando alcuni importanti distinguo che determinano importanti eccezioni nell'applicazione della normativa europea *antitrust*. Non più "blindata", quindi, ma modellata in considerazione delle circostanze di fatto e delle finalità ultime perseguite con il comportamento oggetto del proprio sindacato giurisdizionale.

Non tutti gli accordi tra imprese o decisioni di associazioni di imprese idonei a restringere la libertà d'azione delle parti o di una di esse devono necessariamente ricadere nel divieto sancito all'art. 81, n. 1, del Trattato.

Infatti, *"ai fini dell'applicazione di tale disposizione ad un caso di specie, occorre innanzi tutto tener conto del contesto globale in cui la decisione dell'associazione di imprese di cui trattasi è stata adottata o spiega i suoi effetti, e più in particolare dei suoi obiettivi, connessi nella fattispecie alla necessità di concepire norme in tema di organizzazione, di qualificazione, di deontologia, di controllo e di responsabilità, che forniscano la necessaria garanzia di integrità e di esperienza ai consumatori finali dei servizi legali e alla buona amministrazione della"*

*giustizia*³⁴. Occorre poi verificare che gli effetti restrittivi della concorrenza che ne derivano ineriscano al perseguimento di tali obiettivi”³⁵.

Nel caso oggetto di giudizio, la Corte di giustizia ha constatato che il regolamento del NOVA è diretto a garantire, nello Stato membro interessato, il rispetto della deontologia della professione di avvocato, tenuto anche conto della concezione di tale professione ivi vigente.

Del resto, sempre secondo la Corte di giustizia, deve essere riconosciuto all’ordine olandese il diritto di ritenere che gli obiettivi perseguiti dalla normativa non possano essere raggiunti con mezzi meno restrittivi e, d’altronde, non risulta che gli effetti restrittivi della concorrenza imposti agli avvocati operanti in Olanda dal regolamento professionale impugnato eccedano quanto è necessario per assicurare il corretto esercizio della professione di avvocato³⁶.

In ultima analisi, sebbene il suddetto regolamento relativo alla collaborazione tra gli avvocati e altre professioni liberali debba essere considerato come una decisione presa da un’associazione di imprese, esso è pur sempre necessario al buon esercizio della professione di avvocato (così come organizzata nello Stato membro interessato).

Pertanto, la Corte di giustizia ha potuto concludere affermando che *“una normativa nazionale quale la Samenwerkingsverordening 1993, adottata da un ente quale l’ordine olandese degli avvocati, non viola l’art. 81, n. 1, del Trattato, dato che tale ente ha potuto ragionevolmente ritenere che la detta normativa, malgrado gli effetti restrittivi della concorrenza ad essa inerenti risul-*

34. In tal senso, v. sentenza 12 dicembre 1996, causa C-3/95, Reisebüro Broede, *Racc.*, pag. I-6511, punto 38.

35. Punto 97 della sentenza.

36. V. sentenza 15 dicembre 1994, causa C-250/92, DLG, *Racc.*, pag. I-5641, punto 35.

tasse necessaria al buon esercizio della professione di avvocato, così come organizzata nello Stato membro interessato”.

Occorre rilevare, infine, la particolarità per cui, se ai sensi dell’art. 81 del Trattato il NOVA viene riconosciuto un’associazione di imprese soggetta a detta normativa, discorso analogo non vale se ci si riferisce al successivo art. 82 del Trattato (ex art. 86), che vieta lo sfruttamento abusivo di posizione dominante, non esercitando l’ente olandese un’attività economica, né costituendo un’impresa o gruppo di imprese ai sensi di tale articolo.

In effetti, esso non viene qualificato come gruppo di imprese ai sensi della detta disposizione, in quanto gli avvocati iscritti all’albo nei Paesi Bassi non sono ritenuti dalla Corte sufficientemente collegati tra loro per adottare sul mercato una stessa linea d’azione che porti a sopprimere i rapporti concorrenziali tra loro³⁷, ed in mancanza di vincoli strutturali sufficienti tra loro, gli avvocati non possono essere considerati detentori di una posizione dominante collettiva³⁸.

3.4. Il caso Arduino

Di importanza fondamentale per l’economia del presente lavoro è il procedimento C-35/99, Arduino c/ RAS, in cui si discute della compatibilità con il diritto comunitario del decreto italiano di fissazione delle tariffe professionali obbligatorie per gli avvocati.

37. In tal senso, v. sentenza 5 ottobre 1995, causa C-96/94, Centro Servizi Spediporto, *Racc.*, pag. I-2883, punti 33 e 34.

38. V. sentenze 31 marzo 1998, cause riunite C-68/94 e C-30/95, Francia e a./Commissione, *Racc.*, pag. I-1375, punto 227, e 16 marzo 2000, Compagnie maritimes belge transports e a./Commissione, cause riunite C-395/96 P e C-396/96 P, *Racc.*, pag. I-1365, punti 36 e 42.

La questione verte sulla legittimità, ai sensi degli artt.10 e 81 del Trattato CE (ex artt. 5 e 85), del decreto del Ministro della Giustizia 5 ottobre 1994 n. 585, che approva la tariffa adottata dal Consiglio nazionale forense con delibera del 12 giugno 1993, con la quale si fissano gli onorari minimi e massimi per le prestazioni degli avvocati in Italia (v. par. 1).

Il regio decreto legge 27 novembre 1933, n. 1578, che attribuisce al CNF il potere di stabilire i criteri per la determinazione delle tariffe, prevede, all'art. 60, che la liquidazione giudiziaria degli onorari venga effettuata dall'autorità giudiziaria sulla base dei criteri stabiliti dall'art. 57, tenendo conto della gravità e del numero delle questioni trattate. La liquidazione deve restare entro i limiti massimi e minimi stabiliti dall'art. 58; tuttavia, in taluni casi eccezionali, il giudice può derogare a tali limiti purché la sua decisione sia debitamente motivata.

Ai sensi dell'art. 4 della delibera approvata con il decreto 585/94, è fatto divieto di derogare agli onorari minimi previsti per le prestazioni degli avvocati. Qualora, però, dovesse risultare una sproporzione manifesta tra le prestazioni effettuate e gli onorari previsti, è possibile superare gli onorari massimi indicati. È altresì possibile scendere al di sotto dei minimi, a condizione che la parte che vi abbia un interesse produca un parere del Consiglio dell'ordine competente.

La questione pregiudiziale davanti alla Corte di giustizia è stata sollevata poiché il Pretore di Pinerolo, nel liquidare le spese legali all'avvocato della parte civile, ha deciso di disapplicare la tariffa controversa e di fissare gli onorari in un importo inferiore al minimo tariffario. La Corte Suprema di Cassazione, però, considerando illegittima la disapplicazione della tariffa così formata, ha cassato la sentenza e ha rinviato la causa sul punto dinanzi al Pretore per una nuova determinazione degli onorari sulla base dei criteri indicati nel decreto. Il Pretore, non del tutto convinto della decisione della Cassazione e a conoscenza delle precedenti sentenze

europee contro il CNSD, ha comunque rimesso la questione avanti alla Corte di Giustizia, chiedendosi se la tariffa controversa prevista dal D.M. n. 585/94 potesse integrare gli estremi di una decisione di un'associazione di imprese, con l'effetto di restringere o alterare il gioco della concorrenza ai sensi dell'art. 81, n. 1, del Trattato, anche in considerazione dell'intervento degli organi pubblici coinvolti nella procedura di approvazione. E, nel caso positivo, se *"la particolare natura dell'attività professionale svolta dall'avvocato giustifichi la previsione di tariffe inderogabili"* alla luce della previsione di cui all'art. 81, punto 3, del Trattato CE.

3.4.1. Le conclusioni dell'Avvocato generale Léger

In data 10 luglio 2001, l'Avvocato generale presso la Corte, Philippe Léger, presentava le sue conclusioni riformulando la questione ed inserendola nell'ambito di una valutazione che tenga conto del combinato disposto degli artt. 10 e 81 del Trattato, da cui deriva l'obbligo per gli Stati membri di non adottare o mantenere in vigore misure di natura legislativa o regolamentari, idonee ad alterare le regole di concorrenza, poiché il singolo art. 81 sarebbe applicabile solo ai comportamenti delle imprese e non a quelli degli Stati membri.

Per la soluzione delle questioni l'Avvocato generale ritiene necessario esaminare, nell'ordine, i seguenti tre aspetti:

- 1) se gli avvocati che svolgono la loro attività in Italia costituiscono delle "imprese";
- 2) se il CNF deve essere considerato come un'"associazione di imprese";
- 3) se le decisioni adottate dal CNF hanno ad oggetto o l'effetto di restringere il gioco della concorrenza all'interno del mercato co-

mune, e nel caso positivo, se sono idonee a pregiudicare il commercio tra gli Stati membri.

Sul primo punto, l'Avvocato Léger ribadisce le stesse considerazioni già svolte nella causa C-309/99 Wouters per essere poi fatte proprie dalla Corte (alle quali si è appena accennato), ricordando che la fornitura di servizi giuridici da parte degli avvocati italiani va considerata attività economica ai sensi del diritto comunitario della concorrenza, indipendentemente dal fatto che l'avvocato sia tenuto al rispetto di regole deontologiche, o che svolga attività connesse con l'amministrazione della giustizia (di interesse sociale e primario).

Anche sul secondo punto, si rinvia alle argomentazioni fatte nel caso Wouters, sottolineando la natura di associazione di imprese, ai sensi dell'art. 81, n. 1 del Trattato, dell'organo rappresentativo della categoria professionale (questa volta, l'italiano Consiglio nazionale forense) e, quindi, la sottoposizione alla disciplina della concorrenza delle relative delibere dell'ordine.

In ordine alla terza questione, però, l'Avvocato Léger assume una posizione che sembra in parte discostarsi da quanto ci si potrebbe aspettare sulla base delle soluzioni fornite nei primi due punti. Tale posizione costituisce il vero punto di forza dell'intera tesi, poi fatta propria dalla Corte di giustizia: non si ritiene, infatti, che la decisione del CNF (con la quale si predispone il progetto di tariffa) abbia come oggetto quello di restringere il gioco della concorrenza ai sensi dell'art. 81, n. 1, del Trattato.

Innanzitutto, perché la delibera del CNF è solo un atto preparatorio, dal valore puramente consultivo, nell'ambito di un procedimento legislativo istituito dal sistema giuridico italiano, ed è un organo di governo, il Ministro della Giustizia, a decidere in ultima istanza se si debba o no integrare le tariffe in una misura di Stato (il decreto ministeriale) al fine di renderle obbligatorie.

In secondo luogo, si nega che la decisione del CNF possa avere anche in concreto tale effetto restrittivo. Un'eventuale restrizione della concorrenza non scaturirebbe direttamente dalla decisione del CNF, bensì sarebbe solo la conseguenza di un ulteriore atto delle autorità italiane, ovvero del decreto ministeriale recante approvazione della delibera del CNF, ed infatti, in mancanza di approvazione da parte del Ministro, i professionisti sarebbero comunque tenuti ad applicare la tariffa prevista dal decreto ministeriale precedente.

Per questi motivi, l'Avvocato generale ritiene che *“l'art. 81, n. 1, del Trattato non osti a che un ordine professionale di avvocati, come il CNF, adotti un progetto di tariffa che fissi onorari minimi e massimi per le prestazioni effettuate dai membri della professione, quando tale progetto di tariffa sia esclusivamente destinato ad essere trasmesso alle autorità pubbliche dello Stato membro riguardato nell'ambito di un procedimento legislativo come quello previsto dall'art. 57 del decreto legge”*³⁹.

Conseguentemente, le decisioni adottate dal CNF non possono essere parimenti idonee ad incidere sul commercio tra gli Stati membri.

Più complesso appare il ragionamento seguito per la soluzione della seconda questione pregiudiziale sollevata dal Pretore, ossia se le autorità italiane abbiano violato gli artt. 10 e 81 del Trattato CE adottando il decreto ministeriale n. 585/94 e così rafforzando gli effetti di una decisione di associazione di imprese restrittiva della concorrenza.

È bene sottolineare subito che, a tale riguardo, l'Avvocato generale, rendendosi conto che sotto questo profilo la legittimità del decreto impugnato appare critica, si addentra in una serie di argomentazioni (non tutte condivise dai primi commentatori) idonee a giustificare la compatibilità con gli artt. 10 e 81 del Trattato CE di una misura legislativa o regola-

39. Punto 72 delle conclusioni del 10 luglio 2001.

mentare che rafforzi gli effetti di un'intesa che di per sé non sarebbe compatibile. Tuttavia, la sentenza della Corte di giustizia, come si avrà modo di vedere nel prosieguo del lavoro, risolverà la questione in modo lineare, senza addentrarsi troppo nella moltitudine di argomenti addotti dall'Avvocato Léger.

Procedendo con ordine, l'Avvocato Léger ammette che il decreto ministeriale, in quanto impone un regime di tariffe minime e massime (ove è pacifico che i prezzi minimi costituiscano una forma grave di restrizione della concorrenza, che oltretutto priva i consumatori della possibilità di ottenere ai migliori prezzi i prodotti o i servizi e rafforza gli ostacoli all'accesso di nuovi operatori sul mercato), restringe sensibilmente il gioco della concorrenza sul mercato italiano dei servizi giuridici.

Successivamente passa a verificare se il decreto controverso possa essere giustificato dallo Stato membro con riferimento alle disposizioni dell'art. 10 del Trattato e secondo quali criteri ciò possa avvenire. A questo proposito, suggerisce alla Corte di considerare una misura legislativa o regolamentare compatibile con gli artt. 10 e 81 del Trattato a condizione che:

- 1) le pubbliche autorità dello Stato membro interessato esercitino un controllo reale sul contenuto dell'intesa;
- 2) la misura di Stato persegua uno scopo legittimo di interesse generale;
- 3) la misura di Stato sia proporzionata rispetto allo scopo perseguito.

La prima condizione consiste nel verificare che le autorità italiane intervengano realmente per controllare il contenuto delle delibere del CNF su punti essenziali per la professione e per i terzi, per evitare che lo Stato possa concedere una "delega in bianco" agli operatori economici. Nel ricordare che il complesso *iter* procedimentale (v. par. 1.2) previsto per

l'approvazione e l'esecutività delle tariffe forensi comporta l'intervento di Ministro della Giustizia, del CIP, del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, l'Avvocato ritiene che dette modalità conferiscano alle autorità italiane la possibilità di procedere ad un controllo effettivo della tariffa elaborata dal CNF.

La verifica della seconda condizione, invece, autorizzerebbe le autorità statali a rafforzare con propri provvedimenti gli effetti della concertazione intervenuta tra gli operatori privati, ma solo qualora tali autorità abbiano la certezza che il contenuto della concertazione sia conforme all'interesse generale.

Come già evidenziato nella causa *Wouters*, la giurisprudenza comunitaria riconosce l'importanza cruciale che le professioni liberali rivestono per la collettività, assicurando servizi che toccano aspetti essenziali della società, come la salute pubblica (per le professioni mediche), la giustizia (per la professione di avvocato) o la sicurezza pubblica e l'urbanistica (per le professioni di architetto ed ingegnere), tanto più se si considera che questi servizi determinano anche effetti esterni, ossia causano perdite o benefici per l'insieme della società. È perciò indispensabile prevedere talune regole destinate a mantenere la qualità di tali servizi anche perché, relativamente alle professioni indicate, il consumatore è raramente in grado di valutare la qualità dei servizi offerti.

Se il provvedimento contestato servisse effettivamente a garantire il mantenimento di un livello elevato di qualità per i servizi forniti dalla professione, esso perseguirebbe quell'obiettivo di interesse generale che lo renderebbe compatibile con le norme del Trattato. Tuttavia, è proprio su questo punto che si incentrano le maggiori critiche dell'Avvocato generale, che non è del tutto persuaso del fatto che una misura di Stato quale il decreto ministeriale n. 585/94 sia diretto (ed idoneo) a garantire un livello elevato di qualità per i servizi offerti dagli avvocati.

Sempre secondo l'Avvocato Léger non appare, inoltre, che questo strumento possa soddisfare la terza condizione, diretta a garantire che gli effetti restrittivi sulla concorrenza prodotti dalla misura di Stato siano limitati a quanto necessario per conseguire l'obiettivo perseguito (il mantenimento della qualità).

L'Avvocato non ritiene che esistano relazioni tra causa e effetto tra il livello degli onorari richiesti e la qualità dei servizi prestati, in quanto non appare chiaro come un regime di prezzi obbligatori potrebbe impedire ai membri della professione di offrire servizi di qualità mediocre, soprattutto nel caso in cui facciano difetto le loro qualifiche, la loro competenza o il loro senso etico. È sua ferma opinione che la qualità delle prestazioni debba piuttosto essere garantita da misure di natura diversa, come quelle che regolano le condizioni di accesso alla professione e la responsabilità professionale. In definitiva, se l'obiettivo perseguito dal decreto ministeriale n. 585/94 fosse quello di salvaguardare la qualità delle prestazioni degli avvocati in Italia, il comportamento dello Stato italiano, ed il relativo decreto, sarebbe illegittimo per incompatibilità con gli artt. 10 e 81 del Trattato.

Tuttavia, non va sottovalutato il fatto che quest'ultimo punto di censura è frutto della risposta dell'Avvocato generale ad un'eccezione sollevata non dallo Stato italiano (principale interessato alla specifica questione), ma da una delle parti civili del processo che sosteneva la legittimità del decreto ministeriale per essere diretto a garantire un livello elevato di qualità dei servizi prestati dai professionisti.

Ciò in parte giustifica il perché, alla luce di quanto appena osservato, l'Avvocato generale concludeva in modo interlocutorio affermando il seguente principio: *“le disposizioni degli artt. 10 e 81 del Trattato CE non ostano a che uno Stato membro adotti una misura legislativa o regolamentare che approvi, sulla base di un progetto redatto da un ordine professionale di avvo-*

cati come il Consiglio nazionale forense, una tariffa che fissa gli onorari minimi e massimi per le prestazioni effettuate dai membri della professione, alla triplice condizione che: (1) le autorità pubbliche dello Stato membro interessato esercitino un controllo reale sul contenuto della tariffa proposta dall'ordine professionale, (2) che la misura di Stato che approva la tariffa persegua uno scopo legittimo d'interesse generale e (3) che la misura di Stato sia proporzionata rispetto allo scopo perseguito”.

3.4.2. La sentenza della Corte di giustizia del 19 febbraio 2002

Passata all'esame della Corte di Giustizia, la spinosa questione (che interessa tutti i regimi con tariffe professionali con minimi o massimi obbligatori adottati con procedimenti analoghi a quelli previsti dalla legge italiana), ha recentemente trovato conclusione con la sentenza del 19 febbraio 2002⁴⁰.

Dalla lettura della motivazione, si nota subito come la Corte di giustizia abbia ridotto ad un'unica questione le due domande originariamente poste dal giudice del rinvio (a loro volta riformulate dall'Avvocato generale). Il punto affrontato dalla Corte è ora il seguente: *“il giudice italiano chiede sostanzialmente se gli artt. 10 del Trattato CE e 81 del Trattato ostino all'adozione da parte di uno Stato membro di una misura legislativa o regolamentare che approvi, sulla base di un progetto stabilito da un ordine professionale forense, una tariffa che fissa dei minimi e dei massimi per gli onorari dei membri dell'ordine, qualora tale misura statale sia adottata nell'ambito di un procedimento come quello previsto dalla normativa italiana”.*

40. Disponibile sul sito della Corte di Giustizia: www.curia.eu.int.

Il punto centrale della questione diventa, quindi, la partecipazione e l'effettivo controllo degli organi statali nel procedimento di formazione delle tariffe.

A tal fine, la Corte di giustizia inizia la sua analisi partendo dalla normativa statale, che obbliga con regio decreto il CNF (composto esclusivamente di avvocati eletti da appartenenti alla categoria), a presentare ogni biennio un progetto di tariffa degli onorari di avvocato contenente limiti minimi e massimi.

A dire il vero, rileva la Corte di giustizia, l'art. 58 del regio decreto legge, nell'affermare che gli onorari e le indennità devono essere fissati con riferimento al valore delle controversie, al grado dell'autorità chiamata a conoscerle e, per il settore penale, alla durata dei procedimenti, non indica, in realtà, i criteri di interesse pubblico di cui il CNF dovrebbe tener conto.

Pertanto, la normativa nazionale non contiene modalità procedurali, né prescrizioni di merito idonee a garantire, con una probabilità ragionevole, che il CNF si comporti, in sede di elaborazione del progetto di tariffa, come un'articolazione del pubblico potere che agisce per obiettivi di interesse pubblico.

Tuttavia, la Corte di giustizia non può neppure escludere che lo Stato italiano abbia rinunciato ad esercitare il suo potere di decisione in ultima istanza o a controllare l'applicazione della tariffa, per due ordini di motivi.

Da un lato, infatti, rileva l'effettivo *iter* procedurale, in base al quale il CNF è incaricato soltanto di approntare un progetto di tariffa privo, in quanto tale, di forza vincolante. In mancanza di approvazione da parte del Ministro, il progetto di tariffa non entra in vigore, e resta in vigore la tariffa precedentemente approvata. Per questo motivo, il Ministro ha il potere di far emendare il progetto dal CNF. Inoltre, il Ministro è assistito

da due organi pubblici, il Consiglio di Stato ed il CIP, dai quali deve ottenere il parere prima di qualsiasi approvazione della tariffa.

Dall'altro, non può disconoscersi la rilevanza del potere attribuito in ultima istanza, dall'art. 60 del decreto legge, agli organi giudiziari che possono effettuare la liquidazione degli onorari in base ai criteri stabiliti dall'art. 57 del decreto, tenuto conto della gravità e del numero di questioni trattate. Inoltre, in talune circostanze eccezionali, il giudice può, con una decisione debitamente motivata, derogare ai limiti minimi e massimi fissati in applicazione dell'art. 58 del decreto legge.

Ciò premesso, la Corte giunge ad escludere che "lo Stato italiano abbia delegato ad operatori privati la responsabilità di prendere decisioni di intervento nel settore economico, il che potrebbe privare del suo carattere statale la normativa di cui trattasi" e, per gli stessi motivi di cui sopra, "non gli si può neanche contestare di imporre o di favorire la conclusione di intese in contrasto con l'art. 81 del Trattato o di rafforzarne gli effetti".

A questo punto, le conclusioni della sentenza sono obbligate ed in senso favorevole al mantenimento dello *status quo*, nel senso che "gli artt. 10 e 81 del Trattato CE non ostano all'adozione da parte di uno Stato membro di una misura legislativa o regolamentare che approvi, sulla base di un progetto stabilito da un ordine professionale forense, una tariffa che fissa dei minimi e dei massimi per gli onorari dei membri dell'ordine, qualora tale misura statale sia adottata nell'ambito di un procedimento come quello previsto dal regio decreto legge 27 novembre 1933, n. 1578, come modificato".

La sentenza della Corte non ha avuto quindi quegli effetti traumatici che alcuni commentatori, allarmati dal tenore delle conclusioni dell'Avvocato Generale, si aspettavano. Ciò soprattutto grazie al riscontro del carattere statale della normativa discussa e dell'effettivo controllo delle autorità pubbliche sulla delibera del CNF, che ha consentito alla Corte di

non dover necessariamente procedere all'accertamento di tutti e tre i requisiti di legittimità indicati nelle conclusioni dell'Avvocato Léger. Parimenti, non è stato necessario utilizzare la possibilità offerta dall'art. 90 (ex art. 86) del Trattato CE, di cui pure si è discusso negli ultimi procedimenti in tema di tutela della libera concorrenza.

In effetti, la tariffa forense vigente nasce da un complesso *iter* procedurale, articolato in almeno nove passaggi, che ha inizio con:

- 1) la delibera del Consiglio nazionale forense del 12 giugno 1993 di proposta di una nuova tariffa;
- 2) seguirono le osservazioni dell'Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia del 27 luglio 1993;
- 3) successivamente, in data 29 dicembre 1993, il Comitato interministeriale dei prezzi fornì il suo parere;
- 4) un primo interlocutorio parere lo diede anche il Consiglio di Stato l'11 gennaio 1994, cui seguì il successivo 25 febbraio;
- 5) la risposta del CNF alla Direzione generale degli affari civili e delle libere professioni del Ministero della Giustizia;
- 6) il 28 aprile 1994 il Consiglio di Stato venne chiamato ad esprimersi nuovamente, dando parere positivo;
- 7) con deliberazione del 29 settembre 1994, il CNF dovette, tuttavia, inserire nella proposta la richiesta dilazione dell'entrata in vigore degli aumenti previsti;
- 8) infine, vi fu il decreto ministeriale 5 ottobre 1994, n. 585 che stabiliva definitivamente gli attuali criteri per la determinazione degli onorari, diritti e indennità spettanti agli avvocati;
- 9) l'*iter* si concluse, anche formalmente, con il decreto di registrazione della Corte dei Conti.

In considerazione del cospicuo intervento degli organi istituzionali dello Stato, non soltanto formale ma anche nel merito, non si può negare

che il tariffario vigente sia un atto emanato dalle autorità pubbliche, incentrato, più che sulla difesa del mero interesse della categoria, sul perseguimento dell'interesse pubblico generale, attraverso un controllo effettivo sul contenuto della proposta formulata in prima istanza dal CNF⁴¹.

3.5. Riflessioni conclusive

Le sentenze della Corte di giustizia di cui sopra, trovando la loro origine in casi di rinvio pregiudiziale ex art. 234 del Trattato CE, contengono solo delle indicazioni parziali che non possono risolvere in via definitiva e complessiva la questione delle tariffe delle libere professioni. Esse sono comunque idonee a ricavare una serie di principi generali che dovranno orientare i giudici nazionali nella loro opera interpretativa della norma interna e comunitaria.

Si ricorda, infatti, che le sentenze dichiarative della Corte di Giustizia, che interpretano, precisano o integrano il significato delle norme comunitarie, hanno la stessa efficacia delle disposizioni interpretate per cui, quando si riferiscono a norme comunitarie aventi effetti diretti, anche le pronunce della Corte sono immediatamente operative⁴².

Ciò premesso, si può procedere nell'analisi dei principi comunitari oggetto dell'opera interpretativa della Corte.

Come già accennato in precedenza, dal combinato disposto degli articoli 3, lett. g), 10, 81 ed 82 del Trattato CE si ricava un'importante

41. L.G. Scassellati Sforzolini, *Le tariffe forensi alla Corte di Giustizia Europea*, in *La previdenza forense*, 2001, p. 277.

42. In tal senso, v. sentenza della Corte Costituzionale 4 luglio 1989, n. 389.

norma che impone agli Stati membri (oltre agli obblighi diretti alle imprese private) di non utilizzare i propri poteri di regolamentazione in modo da pregiudicare l'effettività del diritto comunitario *antitrust*.

Quindi, se l'art. 81 si rivolge direttamente alle imprese, vietandogli di intraprendere accordi, decisioni o pratiche che possano falsare la concorrenza, analogo obbligo esiste per gli Stati membri di astenersi dall'emanare o mantenere in vigore provvedimenti che possano rendere praticamente inefficace tale norma.

La Corte di giustizia ha perciò dichiarato illegittime misure statali che corrispondono ad accordi o intese vietate, che ne impongono la stipula ovvero che ne incorporano il contenuto, codificandolo⁴³.

Detto principio, che pone una sorta di parallelismo tra l'illegittimità dell'accordo privato e del provvedimento pubblico che lo recepisce, considerato in senso opposto, ha portato la Corte di giustizia a statuire che se un accordo, una decisione o una pratica concordata non sono in contrasto con l'art. 81, n. 1, il provvedimento statale che ne rafforza gli effetti deve considerarsi automaticamente compatibile con gli artt. 10 e 81 del Trattato.

Tuttavia, nelle sue conclusioni per la causa C-35/99 *Arduino*, l'Avvocato Generale Léger ritiene che, per stabilire la compatibilità di un provvedimento nazionale con il disposto degli artt. 10 e 81 del Trattato, non sia più sufficiente ricorrere alla sola teoria del parallelismo "necessario". Nel caso di specie, infatti, in virtù di tale principio, si dovrebbe concludere che gli artt. 10 e 81 del Trattato non ostano all'applicazione del decreto ministeriale n. 585/94 (recante le tariffe forensi), per il solo motivo che le misure adottate dal CNF non sono in contrasto con l'art. 81, n. 1, del Trattato.

43. V. sentenze 30 gennaio 1985 C-123/83 *BNIC*, *Racc.*, 1985, p. 391; 3 dicembre 1987 C-136/86 *BNIC*, *Racc.*, 1987, p. 4789; 1 ottobre 1987 C-311/85 *Vlaamse*, *Racc.*, 1987, p. 3801.

A tal proposito, l'Avvocato generale rammenta di essere arrivato ad escludere che la decisione con la quale il CNF delibera il progetto di tariffa sia idonea a restringere il gioco della concorrenza solo perché ogni restrizione della concorrenza deriverebbe dall'ulteriore azione dello Stato italiano. Ma, in questi termini semplici, la teoria del parallelismo rappresenterebbe, da un punto di vista logico, un circolo vizioso: la delibera dell'ordine che approva la tariffa non è ritenuta in contrasto con l'art. 81 solo perché è fatta propria da un provvedimento statale, e, allo stesso tempo, lo stesso provvedimento ministeriale sarebbe automaticamente compatibile con gli artt. 10 e 81 proprio perché recepisce una decisione che non contrasta con quest'ultimo articolo.

Tali perplessità non vengono del tutto fugate anche utilizzando l'ulteriore criterio proposto dall'Avvocato generale, che mira ad accertare l'effettività della partecipazione e del controllo dello Stato nella formazione di provvedimenti (quali appunto quelli che recepiscono le tariffe professionali) che per loro natura sono ritenuti in contrasto con i principi della libera concorrenza⁴⁴. In osservanza a questo indirizzo, la giurisprudenza si era già orientata nel verificare se l'influsso determinato dalla partecipazione degli operatori privati alla formazione delle misure statali fosse tale da togliere alla misura il proprio carattere pubblico⁴⁵. Tuttavia, come giustamente rilevano alcuni commentatori, "non sembra sempre congruo far dipendere il giudizio sulla compatibilità della misura statale con il diritto comunitario unicamente dal processo di formazione di essa"⁴⁶.

44. Criterio elaborato sulla scia delle conclusioni dell'Avvocato generale Jacobs nei casi C-180/98 e C-184/98 Pavlov, in *Racc.*, I-6451.

45. In tal senso, anche le conclusioni dell'Avvocato generale Léger nella causa C-309/99 Wouters.

46. E. Cannizzaro, *Le politiche della concorrenza*, in *Diritto dell'Unione Europea*, a cura di G. Strozzi, 2000, p. 304.

Il summenzionato orientamento poggia, infatti, su un accertamento fragile ed incerto, dato dalla misura dell'influsso privato sulla formazione della volontà pubblica, per cui c'è il concreto rischio che violazioni rilevanti della libertà di concorrenza, non ricollegate al perseguimento di interessi pubblici, potrebbero addirittura risultare compatibili con il diritto comunitario purché non sia rinvenibile nel procedimento di formazione un influsso determinante di operatori economici privati. D'altra parte, se il criterio fosse applicato astrattamente, potrebbe anche considerarsi illecita una misura statale che, seppure distorsiva della concorrenza, costituisca anche un'equilibrata regolamentazione dei fattori economici e sociali, solo perché alle sue origini vi è una attività di concertazione fra parti private⁴⁷.

Per questo motivo, se si vuole realmente trovare un'idonea giustificazione al mantenimento dei regimi di tariffe professionali obbligatorie, sembra imporsi il ricorso ad un ulteriore criterio: quello della verifica del perseguimento dell'interesse pubblico generale idoneo a giustificare detti fenomeni di compressione della concorrenza.

Detto indirizzo, come visto in precedenza, è stato ampiamente utilizzato dalla Corte di giustizia nel recente procedimento C-309/99 Wouters⁴⁸ in cui si è stabilito che una normativa nazionale, malgrado gli accertati effetti restrittivi della concorrenza che essa comporta, non viola l'art. 81, n. 1, del Trattato poiché risulta necessaria al buon esercizio della professione (di avvocato) e quindi, in buona sostanza, risponde ad esigenze di pubblico interesse (quale può essere il buon andamento di una professio-

47. E. Cannizzaro, *Le politiche della concorrenza*, cit., p. 305.

48. Disponibile, per ora, solo sul sito internet della Corte di giustizia. Il principio era stato solo accennato nelle precedenti cause C-185/91 Reiff, in *Racc.*, 1993, p. I-5801 e C-153/93 Delta, in *Racc.*, 1994, p. I-2517.

ne che garantisce l'effettività di diritti costituzionalmente garantiti) che sono ritenuti prevalenti sugli interessi che la normativa *antitrust* persegue.

A ben vedere, si tratta di utilizzare un criterio sostanzialmente analogo a quello espresso dall'art. 86, 2° comma (ex art. 90) del Trattato CE (anche se si tende formalmente a negarlo, per via della non esatta corrispondenza dei liberi professionisti con le "imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale"), per il quale le norme *antitrust* possono essere disattese nella misura in cui ostacolano, di diritto o di fatto, l'adempimento della specifica missione affidata a dette imprese.

Questa è, evidentemente, anche l'opinione dell'Avvocato generale Léger, espressa nelle ultime due condizioni che egli pone nelle conclusioni per la causa Arduino, ossia che la misura di Stato persegua uno scopo legittimo d'interesse generale e che la misura di Stato sia proporzionata rispetto allo scopo perseguito.

Tuttavia, la Corte di giustizia nella sentenza Arduino non ha ritenuto né necessario né opportuno andare ad accertare nel merito la congruità dell'assetto normativo-sostanziale creato con le misure adottate dagli Stati membri. Essa si è limitata a prendere in considerazione il procedimento di formazione della misura statale al solo fine di appurare se il procedimento risulti razionalmente idoneo a considerare gli interessi generali ed a bilanciarne le esigenze con quelle sottese alla disciplina della concorrenza. La Corte, in definitiva, ha preferito apprezzare solo la congruità del procedimento posto in essere dallo Stato e la sua idoneità ad individuare quegli interessi pubblici che possono giustificare un'alterazione della concorrenza, anche se, bisogna convenire che la "distinzione è assai sottile e non costituisce una linea di demarcazione precisa"⁴⁹.

49. V. E. Cannizzaro, *Le politiche della concorrenza*, cit., p. 306.

Sempre con riferimento alle conclusioni dell'Avvocato generale Léger, vi è chi rileva come quest'ultime siano decisamente contrarie al mantenimento delle tariffe, proprio perché evidenziano la loro non idoneità al raggiungimento dell'obbiettivo ultimo perseguito, ovvero di assicurare un elevato *standard* qualitativo, che è invece raggiungibile mediante la competenza, il senso etico, le condizioni di accesso alla professione e la responsabilità professionale⁵⁰. Pur tuttavia, rifacendosi proprio all'importanza collettiva dei servizi forniti dalle professioni liberali riconosciuta dalla Corte nel caso *Wouters*, lo stesso autore ritiene che al momento attuale non si possa ancora prescindere da un sistema tariffario di riferimento. Al più si ammette che questo andrebbe ripensato, magari abolendo l'obbligatorietà dei minimi, o introducendo (per quel che attiene il mondo forense) tariffe a percentuale, a quantità, a discrezione ed a tempo, che abbiano il solo ruolo di fonte sussidiaria e suppletiva per la determinazione della libera volontà delle parti.

A tal proposito, altri autori rispondono positivamente all'ipotetica questione della compatibilità con le norme della concorrenza degli onorari a discrezione per le prestazioni di avvocato (qualora fossero previsti, al pari degli ingegneri ed architetti) e pertanto esprimono parere favorevole ad un possibile ed utile intervento liberalizzatore nella disciplina delle tariffe professionali nazionali⁵¹.

Su posizioni più radicali si sono posti altri osservatori interessati alla vicenda in oggetto, evidentemente preoccupati dalle prospettive di cam-

50. R. Danovi (vicepresidente del Consiglio Nazionale Forense), *Tariffe Forensi: non serve scardinare tutto ma ripensare la valutazione del servizio*, in *Guida al diritto*, n. 30/2001, p. 10.

51. B. Nascimbene – S. Bastianon, *Commento alle conclusioni*, in *Corriere giuridico*, n. 9/2001, p. 1152.

biamiento che sarebbero derivate dall'accoglimento *in toto* delle conclusioni dell'Avvocato Léger, tra cui v'è chi ha predetto l'addio alle tariffe professionali minime obbligatorie, evidentemente non nutrendo molte speranze sulla via imboccata dal diritto comunitario e, giocoforza, dal diritto nazionale⁵².

In questa prospettiva, nella misura in cui le tariffe minime sono giudicate insufficienti a tutelare l'interesse pubblico, dovrebbe aprirsi una stagione in cui gli Ordini professionali debbono occuparsi più di deontologia e formazione professionale e meno dei pareri di congruità delle parcelle.

In conclusione, giova evidenziare il ruolo che potrebbe avere nell'evoluzione giurisprudenziale in materia, la norma del più volte ricordato art. 86 del Trattato CE, soprattutto alla luce della recente sentenza C-309/99 Wouters. Ricordiamo che il secondo comma dell'articolo contiene una disposizione eccezionale di deroga alla disciplina comunitaria della concorrenza per le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, nei limiti in cui tale applicazione possa ostacolare l'adempimento della missione loro affidata.

Si noti che ai fini della qualificazione nel novero di queste imprese, non rileva tanto la loro natura giuridica (che ben può essere di tipo privato), ma la missione di interesse generale che le è stata affidata o riconosciuta (con atto normativo nazionale o regolamentare-amministrativo della pubblica autorità). Sicché, nulla impedisce che uno Stato faccia valere la particolare situazione prevista dall'art. 86, che comprende tutti i servizi

52. M. Clarich, *Con l'inevitabile tramonto delle tariffe minime per gli ordini più deontologia e formazione*, in *Guida al diritto*, n. 29/2001, p. 11. Ivi è riportata anche la dichiarazione del sottosegretario del Ministero della Giustizia, M. Vietti, secondo la quale "se ci sono gli Albi, rimane il sistema delle tariffe".

comunemente rientranti nel novero dei cd. servizi pubblici o di pubblica utilità, per giustificare l'adozione di una misura statale o la deroga alla sua applicazione⁵³.

Ciò anche grazie al fatto che la stessa giurisprudenza comunitaria ha riconosciuto alla norma in questione efficacia diretta, non prevedendo (a differenza delle altre clausole derogatorie) alcun obbligo di preventiva notifica alla Commissione, ma lasciando in primo luogo agli Stati ed ai loro giudici il non facile compito di valutare, secondo il criterio di proporzionalità, la legittimità delle deroghe in funzione degli interessi in causa, ossia della possibilità di adempiere alla specifica missione affidata alle imprese (come del resto dimostra l'esito della causa *Wouters*).

Detta interpretazione trae maggiore forza dall'introduzione, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, dell'art. 16 nel Trattato CE, che addirittura impone alla Comunità ed agli Stati membri di provvedere affinché i servizi di interesse economico generale (considerati tali nell'ambito dei valori comuni dell'Unione) funzionino in base a principi e condizioni che consentano loro di assolvere i loro compiti.

Volendo infine trasporre tali evidenze nel nostro settore di indagine, si possono ribadire le conclusioni della sentenza *Wouters*, ossia che il professionista avvocato svolge un compito primario di natura costituzionale (e, come detto, il discorso deve essere esteso anche ad altre categorie professionali, quali - per lo meno - medici, architetti ed ingegneri), consistente nell'attuazione del diritto di difesa e di collaboratore nell'amministrazione della giustizia⁵⁴.

53. In tal senso, L. G. Scassellati Sforzolini, *Le tariffe forensi alla Corte di Giustizia europea*, in *La previdenza forense*, n. 4/2001, p. 280.

54. In tal senso, v. art. 47 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, approvata dal Consiglio europeo di Nizza del 7-9 dicembre 2000.

Tav. 1 - La giurisprudenza europea in materia di tariffe professionali e loro compatibilità con la disciplina della concorrenza

<i>Autorità - Procedimento</i>	<i>Oggetto</i>	<i>Stato procedimento</i>	<i>Esito</i>
Corte di Giustizia CE - Causa C-266/96 <i>Corsica Ferr.</i>	Tariffe degli ormeggiatori Genova e Livorno	Sentenza 18/06/1998	Legittimità delle tariffe dei servizi di ormeggio fissate da autorità pubbliche su base nazionale
Corte di Giustizia CE - Causa C-35/98 <i>CNSD</i>	Tariffe degli spedizionieri doganali italiani	Sentenza 18/06/1998	Illegittimità delle tariffe imposte in base a normativa nazionale che ne rimette la determinazione ad un ente assimilabile ad associazione di imprese (il Consiglio nazionale spedizionieri doganali)
Tribunale di 1° grado CE - Causa T-513/93 <i>CNSD</i>	Tariffe degli spedizionieri doganali italiani	Sentenza 30/03/2000	Illegittimità delle tariffe imposte in base a normativa nazionale che ne rimette la determinazione ad un ente assimilabile ad associazione di imprese (il Consiglio nazionale spedizionieri doganali)
Corte di Giustizia CE - Causa C-221/99 <i>Conte</i>	Onorari degli architetti e ingegneri in Italia	Sentenza 29/10/2001	Legittimità della normativa statale che prevede gli onorari a discrezione per architetti e ingegneri
Corte di Giustizia CE - Causa C-35/99 <i>Arduino</i>	Tariffe obbligatorie degli onorari di avvocato in Italia	Sentenza 19/02/2002	Legittimità della normativa che impone tariffe minime per gli avvocati se adottata con partecipazione e strumenti delle pubbliche autorità
Corte di Giustizia CE - Causa C-309/99 <i>Wouters</i>	Regolamento dell'ordine nazionale forense olandese recante divieto di collaborazione tra avvocati e revisori dei conti	Sentenza 19/02/2002	Legittimità dei regolamenti adottati dall'ordine forense (associazione di imprese) se necessari al buon esercizio della professione

Fonte. Centro Studi C.N.I., 2002

Nei confronti di queste categorie, quindi, l'applicazione pedissequa delle regole della concorrenza potrebbe effettivamente ostare all'adempimento della specifica missione di interesse pubblico generale affidatagli⁵⁵.

55. L. G. Scassellati Sforzolini, *Le tariffe forensi alla Corte di Giustizia europea*, cit., p. 282.

4. La posizione del Parlamento europeo

Il Parlamento europeo svolge non soltanto un importante ruolo di codecisione e cooperazione a livello normativo, ma esercita anche una fondamentale attività di controllo e di propulsione nei confronti del Consiglio e della Commissione europea, attraverso mozioni, interrogazioni, risoluzioni ed interpellanze.

Nell'esercizio delle proprie competenze, il Parlamento europeo ha adottato il 5 aprile 2001 una risoluzione (B5-0247/2000)⁵⁶ in materia di tabelle degli onorari e di tariffe obbligatorie per talune libere professioni, con specifico riferimento agli avvocati, e più in generale sul particolare ruolo e posizione delle libere professioni nella società moderna.

Muovendo dalla ormai pacifica considerazione, consolidatasi per effetto della giurisprudenza della Corte di Giustizia, per cui i liberi professionisti sono imprese e come tali sono assoggettati alle regole della concorrenza, il Parlamento europeo giunge, non del tutto inaspettatamente, a formulare alcune conclusioni e raccomandazioni generali sostanzialmente innovative per la chiarezza senza precedenti con la quale sono state finalmente manifestate.

Conscio della particolarità dell'attività prestata dai liberi professionisti, che rappresentano un elemento basilare delle società europee ed

56. In *Contratto ed Impresa / Europa*, 2001.

assolvono a ruoli di pubblico (ed a volte primario) interesse, come nel caso delle professioni di medico, avvocato, ingegnere o architetto (che attengono ad aspetti essenziali dei nostri ordinamenti, quali, rispettivamente, la salute pubblica, la giustizia e la sicurezza pubblica e l'urbanistica), il Parlamento europeo ritiene che gli Stati membri siano autorizzati a stabilire e mantenere regimi di tariffe obbligatorie nei minimi e massimi, sempre che ciò avvenga nel perseguimento dell'interesse generale (e non già solo nell'interesse della professione stessa) e per salvaguardare quell'elevato livello morale, etico e qualitativo che il cliente legittimamente si aspetta dal professionista.

In funzione di questo scopo ultimo, la risoluzione esprime il corollario secondo cui non debbono essere considerate restrizioni del gioco della concorrenza, ai sensi dell'art. 81 del Trattato CE (ex art. 85), tutte quelle regolamentazioni che sono necessarie per assicurare a ciascuna professione l'imparzialità, la competenza, l'integrità e la responsabilità dei propri membri.

A questo fine, è determinante il ruolo che dovranno svolgere gli Stati dell'Unione europea, attraverso un'attività legislativa o regolamentare che assicuri l'effettivo coinvolgimento delle autorità di governo ed il perseguimento dell'interesse pubblico generale. Infatti, l'assemblea ritiene opportuno attribuire agli Stati membri la possibilità di stabilire tariffe obbligatorie utilizzando le maglie lasciate aperte dal combinato disposto degli articoli 81 ed 82 del Trattato volti a sanzionare soltanto i comportamenti anticoncorrenziali adottati dalle imprese di loro iniziativa.

Pertanto, solo le tariffe obbligatorie stabilite da organismi o associazioni professionali possono, a seconda delle circostanze, essere considerate quali decisioni adottate da associazioni di imprese sottoposte alle regole della concorrenza (punto 9).

Viceversa, se un comportamento anticoncorrenziale viene imposto

alle imprese da una normativa nazionale (o se quest'ultima crea un contesto giuridico che elimina ogni possibilità di comportamento concorrenziale) gli articoli 81 (sulla libera concorrenza) e 82 (sull'abuso di posizione dominante) non dovranno trovare applicazione⁵⁷.

57. La risoluzione del Parlamento europeo richiama la sentenza della Corte di giustizia 11 novembre 1997 nelle cause riunite C-359/95 e C-379/95.

5. L'indirizzo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, istituita con legge n. 287 del 10 ottobre 1990, rientra in quel novero di autorità amministrative di nuova creazione, definite "indipendenti" in quanto, pur svolgendo una funzione di regolamentazione e tutela di interessi sociali di rilevanza costituzionale, sono poste in posizione di terzietà rispetto al governo centrale, dal quale, appunto, sono del tutto autonome, a partire dalla nomina dei loro componenti (effettuata nel caso dell'Autorità garante dai Presidenti delle Camere) sino ad una quasi completa autonomia organizzativa, finanziaria e contabile.

Lo scopo fondamentale dell'Autorità è la difesa della libertà di concorrenza che essa persegue con l'utilizzo di strumenti conoscitivi, di autorizzazione e controllo delle intese tra imprese e delle operazioni di concentrazione, nonché di repressione delle attività illecite attraverso poteri sanzionatori.

In particolare, sotto l'aspetto che qui più ci interessa, l'art. 2 della legge istitutiva dell'Autorità garante le conferisce potere cognitivo e di giudizio sulla legittimità o meno (da valutarsi in base ai principi dell'ordinamento comunitario in materia di disciplina della concorrenza), degli accordi tra imprese che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza. Effetto distorsivo che può verificarsi in primo luogo attraverso la fissazione di prezzi (o tariffe, ndr)

o altre condizioni contrattuali, anche se in ossequio a disposizioni regolamentari o statutarie di associazioni di imprese. Le intese che producono questi risultati vietati vengono perciò dichiarate nulle, cioè prive di ogni effetto.

I poteri attribuiti all'Autorità garante le consentono, quindi, al termine dell'attività istruttoria (nel corso della quale gli interessati vengono chiamati ad audizione e alla produzione di memorie e documenti), di adottare una delibera di accertamento della violazione della normativa *antitrust*, con la quale si impone la rimozione del comportamento lesivo della libertà di concorrenza ed eventualmente la comminazione di una sanzione pecuniaria, la cui entità, determinata in funzione della gravità, della durata, della diffusione del comportamento, viene commisurata al fatturato dell'impresa o delle associazioni di imprese coinvolte.

Avverso queste determinazioni (pur sempre di natura amministrativa) è prevista la possibilità di ricorrere avanti al giudice amministrativo, nella figura del TAR del Lazio, per chiederne l'annullamento, eventualmente previa concessione della sospensione del provvedimento impugnato.

Dato questo contesto normativo e funzionale, non può essere sottovalutato il ruolo attribuito dal nostro ordinamento all'Autorità garante, quale primo organo di controllo del rispetto della disciplina in materia di libera concorrenza nel mercato interno, come appunto prevedono gli artt. 2 e 3 della legge n. 287/90, che ripetono su base nazionale il più ampio dettato degli artt. 81 ed 82 del Trattato della CE⁵⁸.

58. I due sistemi normativi, quello nazionale e quello comunitario, possono agevolmente convivere perseguendo obiettivi conformi, ma in ambiti diversi, dato che le disposizioni comunitarie non si occupano degli aspetti meramente nazionali della concorrenza. In ogni caso: "Il coordinamento fra i due sistemi

L'Autorità ha inoltre la possibilità, ai sensi dell'art. 12 della legge, di svolgere indagini conoscitive di natura generale nei settori economici nei quali l'andamento dei prezzi (od altre circostanze) faccia presumere che la concorrenza sia impedita, ristretta o falsata.

Un'indagine nel settore degli ordini e collegi professionali, finalizzata ad evidenziare le prospettive di apertura del settore delle libere professioni al regime di libera concorrenza, ha portato, nell'ottobre 1997, alla pubblicazione di un libro bianco in cui sostanzialmente venivano fatti propri e riproposti (alcune volte, però, sotto diverse angolazioni) alcuni consolidati principi della giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di compatibilità tra libere professioni e disciplina della concorrenza.

Innanzitutto, l'Autorità recepisce il concetto di libero professionista quale "impresa" che offre prestazioni riconducibili alla figura dei servizi forniti dietro corrispettivo e, quindi, non può essere esentata dall'applicazione del diritto della concorrenza interno⁵⁹. Pertanto i vari Ordini professionali nazionali e provinciali (e, ove previste, anche le federazioni)

segue nota 58

deve essere sempre realizzato tenendo presente il principio del primato del diritto comunitario. L'applicazione parallela di norme nazionali e norme comunitarie è ammissibile solo in quanto non disattende la realizzazione degli obiettivi comunitari. Di conseguenza, se l'azione di una o più imprese fosse ritenuta compatibile con il diritto comunitario, la stessa potrebbe invece configurarsi come illegittima sotto il profilo del diritto interno e limitatamente all'assetto interno della concorrenza. Non è invece ipotizzabile il caso inverso giacché la dichiarazione di illegittimità di un comportamento in relazione al diritto comunitario toglie all'autorità nazionale qualunque possibilità di considerare legittimo lo stesso comportamento, sia pure limitatamente agli effetti del mercato interno", C. Zanghì, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2000, p. 354.

59. In tal senso l'Autorità garante richiama, nella recente decisione n. 10245/01, in *Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* n. 51-52/01, la sentenza TAR Lazio 21 giugno 2001 n. 5486.

sono da considerare, associazioni di imprese ai sensi dell'art. 2 della legge 287/90.

Tale qualificazione, in linea con la posizione degli organi comunitari, è per la verità sostenuta in modo assai radicale all'interno dell'Autorità, che sin dalle prime pronunce si è strettamente attenuta al sillogismo "professionista = impresa", non sempre ritenendo necessario effettuare quei "distinguo", messi in luce dalla più attenta dottrina e dai più recenti provvedimenti comunitari. Puntualizzazioni, che proprio la particolarità e la delicatezza di alcune attività intellettuali richiederebbero.

Seguendo questi presupposti, si tende perciò ad escludere, e questa pare un'acquisizione cui l'Autorità giunge autonomamente, che la previsione di tariffe inderogabili minime o massime ad opera degli Ordini professionali possa essere giustificata dalla peculiare natura della prestazione svolta e degli interessi pubblici a questa sottesi. Al punto 29 dell'indagine del 1997, infatti, si dà atto che "la fissazione di tariffe inderogabili minime o fisse, appare senz'altro meno facilmente riconducibile al perseguimento dell'interesse generale a garantire elevati livelli qualitativi delle prestazioni e, invece, più direttamente finalizzata alla protezione delle categorie interessate".

L'Autorità ha sempre ribadito questa posizione, sostanzialmente contraria al mantenimento di tariffe obbligatorie fisse o minime, anche nell'esercizio della facoltà di segnalazione al Parlamento ed al Governo (ex art. 21, legge n. 287/90) delle norme di legge o di regolamento che possano comportare situazioni distorsive della concorrenza.

Tra le più recenti segnalazioni, ricordiamo quella formulata in data 29 aprile 1999⁶⁰, in cui, relativamente alle norme che determinano distor-

60. Pubblicata in *Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, n. 17/1999.

sioni alterando i meccanismi di formazione di prezzi, si sostiene “come la previsione per legge di meccanismi di fissazione delle tariffe in via amministrativa determini ingiustificate limitazioni del gioco della concorrenza”. Infatti, nell’opinione dell’Autorità, le più volte richiamate esigenze di tutela dell’utente o del consumatore molto difficilmente possono giustificare il perdurare di sistemi di tariffe minime, sia perché esse non necessariamente assicurano che ai livelli tariffari fissati corrispondano servizi di qualità adeguata, sia perché verrebbe di fatto impedito agli stessi consumatori di individuare la qualità delle prestazioni offerte, rispecchiata dal sistema di differenziazione dei prezzi⁶¹.

Già in precedenza, nell’esercizio della potestà consultiva nei confronti del Governo e del Parlamento di cui all’art. 22 della legge 287/90, l’Autorità con parere del 5 febbraio 1999 sull’atteso disegno di legge di riordino delle professioni intellettuali, invitava ad una radicale riforma del sistema tariffario, la cui eventuale inderogabilità dovrebbe “essere riferita ai soli massimi e comunque limitata a quei casi in cui si ravvisi una particolare posizione di debolezza del cliente, poiché solo in tali circostanze la tariffa inderogabile assume una valenza a tutela del consumatore”⁶².

In ogni caso, si contesta che i compensi dei professionisti debbano essere determinati da organi che esprimono la volontà della categoria professionale, piuttosto che essere modellati sulla base delle rilevazioni sul mercato (*ex post*), e si auspica, inoltre, l’introduzione di un obbligo legislativo per il professionista di informare preliminarmente il cliente

61. Come si è già considerato, le medesime perplessità sono state di recente espresse dall’Avvocato generale presso la Corte di Giustizia nelle conclusioni del 10 luglio 2001 nel caso C-35/99 Arduino (v. par. 3.4.1).

62. Pubblicata in *Bollettino dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, n. 4/1999.

del prezzo delle prestazioni richieste, il cui importo non dovrà più essere basato sul tariffario.

La posizione non muta nella Relazione annuale al Presidente del Consiglio sull'attività svolta nel 2000 presentata dall'Autorità garante il 30 aprile 2001 (e prevista ai sensi dell'art. 23 della legge istitutiva), in cui l'Autorità sottolinea gli sforzi da essa compiuti per l'ampliamento dell'operatività dei meccanismi concorrenziali anche nelle libere professioni, senza tuttavia che ciò voglia portare al superamento, o addirittura all'abolizione, del sistema degli ordini.

Si specifica, infatti, che "mercato e concorrenza non mettono in discussione il riconoscimento del valore e della specificità delle attività professionali, né sono in contrasto con il mantenimento degli Ordini professionali al fine della tutela di importanti interessi generali. Mercato e concorrenza contribuiscono all'efficienza del sistema, senza mettere in discussione la necessità o l'opportunità del fondamento fiduciario nel rapporto tra professionista e cliente".

Ciò premesso, l'Autorità si dichiara particolarmente attenta (in questo settore in cui la concorrenza è comunque normativamente ristretta), a che gli ambiti concorrenziali non vengano ulteriormente compromessi da comportamenti restrittivi che vanno al di là di quanto già previsto. Tuttavia, queste affermazioni di principio dell'Autorità devono trovare riscontro nelle motivazioni dei provvedimenti sanzionatori adottati nel corso dell'anno, in cui la posizione dell'Autorità verso gli Ordini professionali continua ed essere tutt'altro che tenera.

Nel corso dell'anno, infatti, l'Autorità ha avviato due istruttorie, la prima, nei confronti della Federazione nazionale dell'Ordine dei medici, chirurghi e odontoiatri, finalizzata a verificare l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza nella vendita di prodotti parafarmaceutici

attraverso il canale delle farmacie⁶³ (di cui si dirà più ampiamente in seguito), e la seconda, nei confronti di alcuni Ordini provinciali degli ingegneri e architetti del Veneto e del Consiglio nazionale degli architetti⁶⁴, al fine di verificare se alcuni atti e delibere di tali soggetti siano idonei a restringere la concorrenza nel prezzo tra gli architetti e gli ingegneri iscritti ai rispettivi albi.

Nello specifico, quest'ultimo procedimento intendeva accertare se il comportamento degli Ordini professionali, che tende a vincolare gli iscritti al rispetto di un'articolazione obbligatoria delle riduzioni dei minimi tariffari in funzione delle caratteristiche dell'incarico (che in tal modo solo in alcuni casi raggiungono il limite di legge del 20%), sia lesivo del divieto di intese anticoncorrenziali.

L'Autorità, già nella delibera di avvio d'istruttoria, sembra propendere nettamente per tale valutazione, in quanto detta graduazione appare un atto amministrativo che esorbiterebbe dal potere di autoregolamentazione attribuito per legge agli Ordini provinciali.

L'Autorità ha concluso il procedimento il 20 dicembre 2001, accertando l'avvenuta violazione dell'art. 2 della legge n. 287/90, per intese volte a falsare la concorrenza sul mercato dei servizi professionali relativi ad incarichi di progettazione e direzione dei lavori acquisiti attraverso l'esperimento di gare ad evidenza pubblica dalle stazioni appaltanti del Veneto.

Anche in questo caso, l'Autorità parte dal presupposto che gli ingegneri e gli architetti possono essere qualificati come imprese, in quanto svolgono un'attività economica attraverso l'offerta dei propri servizi sul

63. Selea/Ordine dei Farmacisti, in *Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, n. 28/2000.

64. In *Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* n. 1-2/2001.

mercato a titolo oneroso, in modo stabile ed indipendente. Parimenti le Federazioni degli ordini, il Consiglio nazionale degli architetti e gli Ordini professionali di architetti ed ingegneri sono da considerarsi associazioni di imprese (in quanto enti rappresentativi di imprese che operano sul mercato) e quindi tutte le delibere adottate da questi soggetti costituiscono decisioni di associazioni di imprese che non possono sottrarsi alla disciplina *antitrust* di cui alla legge n. 287/90.

Nella motivazione, inoltre, si sottolinea come l'attribuzione normativa di funzioni pubblicistiche non vale, di per sé, a sottrarre l'operato degli enti al vaglio delle regole di concorrenza⁶⁵, né che si possa riconoscere alle intese sopra descritte in materia tariffaria la natura di provvedimento amministrativo a carattere generale.

A tale riguardo, l'Autorità osserva che "non tutti gli atti adottati dagli ordini sono diretti alla cura dell'interesse generale ed espressione dei poteri pubblici ad essi conferiti. Del resto, la qualificazione giuridica dell'atto non può discendere dalla mera natura dell'ente emanante, né dai poteri dallo stesso invocati a fondamento dell'atto adottato"⁶⁶, ma dalla natura dei poteri concretamente esercitati, che si manifestano nel contenuto dello stesso, ed a sostegno della tesi si rinvia alla recente giurisprudenza del TAR Lazio⁶⁷.

65. Con richiami, tra le altre, alla sentenza della Corte di Giustizia del 23 aprile 1991, C-41/90, nonché alle decisioni dell'Autorità garante n. 8720/2000, Fasdac/Ordine dei Medici; n. 7983/2000, INAZ Paghe; n. 66011998, Consigli Nazionali dei Ragionieri e Periti Commerciali e dei Dottori Commercialisti.

66. Cfr. Tribunale di primo grado CE, 28 marzo 2001, IMA, T-144/99, per cui "non può ammettersi che norme le quali disciplinano l'esercizio della professione sfuggano per principio alla sfera di applicazione dell'art. 81, n. 1, CE per il solo fatto di essere qualificate come "deontologiche" dagli enti competenti".

67. TAR Lazio, sez. I, n. 5486/01, Fasdac, cit.

Non viene condivisa, infatti, l'opinione espressa dagli Ordini professionali secondo cui, con le diffide in materia tariffaria, si garantirebbe la qualità del lavoro svolto dai professionisti. Sul punto, il provvedimento dell'Autorità ricorda come nell'applicazione delle norme a tutela della concorrenza, sia a livello nazionale e che comunitario, si sia a più riprese evidenziata l'assoluta non automaticità del legame tra tariffari minimi e livelli qualitativi delle prestazioni professionali, e quindi dell'inadeguatezza dei primi a salvaguardare i secondi⁶⁸.

Infatti, "il rapporto tra la fissazione di minimi tariffari e la tutela della qualità della prestazione è priva di fondamento logico ed economico dal momento che la fissazione di una remunerazione minima non è sufficiente a garantire che il servizio erogato presenti un adeguato livello qualitativo. A questo si aggiunga che alla salvaguardia della qualità delle prestazioni erogate da architetti ed ingegneri sono finalizzate le norme che stabiliscono selezioni all'accesso alla professione ed il rispetto di *standard* qualitativi nell'esercizio, previsti sia da leggi che dai codici deontologici".

L'Autorità ritiene (forte anche del recente supporto dell'opinione dell'avvocatura generale della Corte di Giustizia) che vi siano altri e ben più efficaci strumenti volti alla salvaguardia della qualità dei servizi resi dai professionisti, alcuni dei quali già previsti e regolati dall'ordinamento, mentre altri saranno da affinare e rafforzare ulteriormente (quali, ad esempio, un sistema di formazione professionale continua obbligatorio, attualmente operativo solo per i medici).

68. V. Commissione CE 30 giugno 1995 IV / 33686, Coapi, in GUCE n. L122 / 37. In senso conforme sono richiamate anche le conclusioni dell'Avvocato generale Léger (10 luglio 2001) (punto 117) relative al caso Arduino. V., inoltre, Consiglio di Stato, 1° ottobre 2001, n. 5193.

Alla luce di ciò, sempre secondo l’Autorità, non può considerarsi legittimo (poiché non espressamente previsto dalla normativa e, comunque, non rispondente al prevalente interesse pubblico) l’adozione di alcun provvedimento o comportamento idoneo a vincolare la pretesa economica del professionista, a livello sia di Consigli nazionali riuniti che di Consigli provinciali⁶⁹, che non rientri in quel potere di proposta riconosciuto ai Consigli nazionali riuniti nell’ambito del procedimento di approvazione della tariffa professionale culminante nel decreto del Ministro della Giustizia.

Inoltre, il provvedimento dell’Autorità tende ad escludere che nei confronti degli Ordini professionali (enti pubblici associativi, espressione degli esercenti una determinata professione, nei cui confronti l’ente svolge poteri autoritativi sia di vigilanza che di tutela di ragioni economiche) possa trovare applicazione l’eccezione di cui all’articolo 8, comma 2, della legge n. 287/90, che esenta dall’applicabilità della disciplina *antitrust* tutte le attività di “gestione di servizi di interesse economico generale”, nel novero delle quali non sarebbero incluse le funzioni svolte degli Ordini e Federazioni.

A quest’ultima conclusione, peraltro, l’Autorità era già prevenuta con il primo dei procedimenti in materia di intese sulle tariffe professionali, aperto nel corso del 2000 nei confronti della Federazione nazionale dell’Ordine dei medici, chirurghi e odontoiatri. Prima di analizzare il suddetto principio espresso dall’Autorità, è però necessario fare una premessa di carattere generale sulle esatte prerogative attribuite dal nostro ordinamento a tale organo.

69. In tal senso, v. TAR Lazio 28 gennaio 2000, n. 466, Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti, cit.

L'articolo 8 della legge n. 287/90, infatti, fa espressamente salve dall'attività di controllo dell'Autorità "le imprese che, per disposizioni di legge, esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale", riproponendo così sostanzialmente il portato dell'art. 86, secondo comma, del Trattato CE, nella parte in cui è previsto che le imprese che rispondono a tali requisiti possano essere sottratte dall'applicazione del regime comunitario della concorrenza nella misura in cui ciò pregiudichi il corretto adempimento dei compiti loro attribuiti per legge.

Si veda allora quanto motivato nella delibera di violazione e sanzione del 27 settembre 2000⁷⁰ che conclude il procedimento n. 8720 aperto nei confronti della F.N.O.M.C.O. e di 37 Ordini provinciali dei medici per intese volte al coordinamento dei comportamenti di mercato degli iscritti agli ordini⁷¹. In essa, appare evidente il giudizio fortemente negativo nei confronti degli Ordini professionali, accusati una volta di più di perseguire interessi corporativi piuttosto che l'interesse pubblico.

Movendo da questi presupposti, l'Autorità non può che rispondere negativamente alla parte che sollevava eccezione di applicabilità agli Ordini professionali dell'art. 8 della legge n. 287/90 in relazione alle funzioni pubblicistiche da questi esercitate. Motivando, al riguardo, "che la deroga prevista dall'art. 8, comma 2, della legge n. 287/90 fa esplicito riferimento ad attività di *gestione di servizi di interesse economico generale*, sempre nei limiti degli specifici compiti loro affidati, riconducibili ai più essenziali fra i servizi di pubblica utilità. Gli Ordini professionali, invece,

70. Pubblicata in *Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, n. 39/2000.

71. La questione, in sostanza, investe due delibere adottate dalla FNOMCO nel 1985 e 1997 con le quali vengono stabilite le condizioni che i medici devono rispettare qualora vogliano stipulare convenzioni con enti di assistenza sanitaria integrativa.

svolgono un'attività che, pur se assistiti per alcuni profili da poteri autoritativi, può comunque incidere sulla libera concorrenza, poiché essenzialmente gli ordini disciplinano e tutelano le ragioni economiche degli iscritti, in forza della loro posizione di *enti esponenziali di imprese*, sicché risulta *ininfluente la valutazione di interesse generale del servizio da essi gestito* (così sentenza TAR Lazio, sez. I, n. 466/2000)⁷².

Inoltre, l'Autorità argomenta che la riferibilità dell'articolo 8 della legge n. 287/90 all'attività svolta da ingegneri ed architetti non risulterebbe affermata dalla giurisprudenza nazionale, né da quella comunitaria in relazione all'articolo 86 del Trattato. Infine, le decisioni assunte dalle Federazioni, dagli Ordini e dal CNA non sarebbero comunque necessarie, né proporzionali al raggiungimento dell'interesse economico generale affidato loro.

Il diniego di applicazione dell'articolo 8 della legge istitutiva dell'Autorità garante, fondato sulla concreta natura e finalità degli Ordini professionali, assume oggi grande rilevanza, soprattutto alla luce delle recenti conclusioni elaborate dall'Avvocato generale Léger nei casi C-35/99 Arduino e C-309/99 Wouters.

A tale riguardo, è bene sottolineare che nella sentenza 19 febbraio 2002 conclusiva del caso Arduino, la Corte di Giustizia non ha avuto bisogno di ricorrere all'eccezione contemplata dall'art. 90 del Trattato CE (disattendendo in parte quanto prospettato dall'Avvocato generale), in quanto è stato riconosciuto che allo Stato italiano non "si può neanche contestare di imporre o di favorire la conclusione di intese in contrasto con l'art. 81 del Trattato o di rafforzarne gli effetti"⁷³.

72. La decisione dell'Autorità garante è stata recentemente confermata dal TAR del Lazio con sentenza del 21 giugno 2001, n. 5486.

73. Punto 43 della sentenza 19 febbraio 2002 C-35/99.

Tuttavia, la motivazione sembra in qualche modo condividere l'idea prospettata dall'Avvocato Léger e non può escludersi che la Corte di giustizia possa all'occorrenza ricorrervi in futuro, come del resto è sostanzialmente avvenuto nella sentenza Wouters.

Appare pertanto auspicabile che, alla luce delle tendenze *in fieri* nella giurisprudenza comunitaria, la posizione dell'Autorità si conformi a queste posizioni, che implicano un utilizzo più ampio delle possibilità offerte dall'art. 8 della legge n. 287/90, ammorbidendo così le opinioni espresse anche di recente nei confronti degli Ordini.

Al riguardo, sembra potersi affermare che l'Autorità sia rimasta, almeno sino alla duplice decisione della Corte di giustizia del 19 febbraio 2002 nei casi Wouters e Arduino, sostanzialmente impermeabile alle nuove linee di tendenza elaborate dalle istituzioni comunitarie, che segnano un ripensamento complessivo dell'atteggiamento verso il mantenimento di sistemi di tariffe obbligatorie ad opera dei singoli Stati membri. Posizione europea che, è ben vero, alla luce delle prime sentenze (con particolare riguardo a quelle sugli Spedizionieri doganali, cause C-35/96 e T-513/93) pareva decisamente considerare con netto sfavore la fissazione di tariffe professionali, suscitando così alcuni commenti allarmistici da parte dei rappresentanti delle libere professioni, rivelatisi in seguito non del tutto fondati.

Questa leggera (e si spera temporanea) asincronia sorprende se si pensa che l'attuale Presidente dell'Autorità, Giuseppe Tesauro, aveva ricoperto precedentemente proprio il ruolo di Avvocato generale presso la Corte di Giustizia, ed aveva avuto modo di concludere⁷⁴ nel senso che, affinché possa accertarsi l'incompatibilità di un provvedimento legislati-

74. Conclusioni nelle cause C-2/91, Meng, *Racc.*, pag. I-5751 e C-245/91, Ohra Schadeversekeringen, *Racc.*, pag. I-5851.

vo o regolamentare con gli artt. 10 e 81 del Trattato, è richiesta l'esistenza di un collegamento tra il provvedimento statale ed un comportamento privato adottato da una o più imprese (80). Tale condizione, quindi, porterebbe ad escludere la possibilità di prendere in esame provvedimenti statali in ragione degli effetti anticoncorrenziali che sono loro propri (anche se non sottrae al vaglio della Corte di giustizia quelli di semplice copertura delle decisioni adottate dalle imprese).

Allegati

**SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE
(Quinta Sezione), 29 novembre 2001 (caso Conte)**

**“Onorari degli architetti - Procedimento sommario d’ingiunzione di pagamento
- Parere dell’associazione professionale - Artt. 5 e 85 del Trattato CE (divenuti
artt. 10 CE e 81 CE)”**

Nel procedimento C-221/99,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell’art. 234 CE, dal Giudice di pace di Genova nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Giuseppe Conte
e
Stefania Rossi,

domanda vertente sull’interpretazione degli artt. 5 e 85 del Trattato CE (divenuti artt. 10 CE e 81 CE),

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai sigg. S. von Bahr, presidente della Quarta Sezione, facente funzione di presidente della Quinta Sezione, D.A.O.

Edward, A. La Pergola, M. Wathelet (relatore) e C.W.A. Timmermans, giudici,
avvocato generale: P. Léger

cancelliere: H. von Holstein, cancelliere aggiunto

viste le osservazioni scritte presentate:

- per il sig. Conte, dagli avv.ti B. Della Barile e S. Cavanna;
- per il governo italiano, dal sig. U. Leanza, in qualità di agente, assistito dall'avv. L. Daniele;
- per la Commissione delle Comunità europee, dalla sig.ra L. Pignataro, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del sig. Conte, rappresentato dall'avv. S. Cavanna, del governo italiano, rappresentato dal sig. G. Aiello, avvocato dello Stato, e della Commissione, rappresentata dalla sig.ra L. Pignataro, all'udienza dell'11 gennaio 2001,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 12 luglio 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1. Con ordinanza 6 maggio 1999, pervenuta nella cancelleria della Corte il 9 giugno seguente, il Giudice di pace di Genova ha proposto, a norma dell'art. 234 CE, tre questioni pregiudiziali relative all'interpretazione degli artt. 5 e 85 del Trattato CE (divenuti artt. 10 CE e 81 CE).

2. Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia sorta tra il sig. Conte e la sig.ra Rossi, architetto, circa la liquidazione dell'onorario di quest'ultima.

Contesto giuridico

3. Per le prestazioni effettuate dagli architetti e dagli ingegneri la normativa italiana prevede taluni minimi tariffari.

4. In un primo tempo, tali tariffe sono state stabilite direttamente dal legislatore. Infatti, l'art. 2 della tariffa allegata alla legge 2 marzo 1949, n. 143, recante approvazione della tariffa professionale degli ingegneri e degli architetti (GURI n. 90 del 19 aprile 1949, pag. 3; in prosieguo: la "legge n. 143/49"), aveva previsto quattro tipi di onorari: a) onorari a percentuale, ossia in ragione dell'importo dell'opera; b) onorari a quantità, ossia in ragione dell'unità di misura; c) onorari a vacazione, ossia in ragione del tempo impiegato; d) onorari a discrezione, ossia stabiliti liberamente dal professionista.

5. L'art. 5 della tariffa allegata alla legge n. 143/49, che ai fini della causa principale è particolarmente importante, indica le prestazioni per le quali gli onorari possono essere stabiliti a discrezione del professionista.

6. Successivamente, la legge 4 marzo 1958, n. 143 (GURI n. 65 del 15 marzo 1958, pag. 1101), ha disposto che le tariffe degli onorari e delle indennità degli ingegneri e degli architetti, nonché i criteri di rimborso delle spese, sarebbero stati stabiliti mediante decreto del Ministro della Giustizia, di concerto con il Ministro per i Lavori pubblici, su proposta dei Consigli nazionali dell'Ordine degli ingegneri e dell'Ordine degli architetti. Tuttavia, le tariffe stabilite secondo questa nuova procedura non sono applicabili alle prestazioni di cui all'art. 5 della tariffa allegata alla legge n. 143/49. Di conseguenza, per queste prestazioni gli architetti possono continuare a fissare gli onorari a discrezione.

7. Ai sensi dell'articolo unico della legge 5 maggio 1976, n. 340, in materia di inderogabilità dei minimi della tariffa professionale per gli ingegneri ed architetti (GURI n. 144 del 3 giugno 1976, pag. 4253), i minimi di tariffa sono inderogabili, ma tale inderogabilità non si applica agli onorari a discrezione dei professionisti.

8. La tariffa allegata alla legge n. 143/49 è stata modificata diverse volte mediante decreto del Ministro della Giustizia, adottato di concerto con il Ministro per i Lavori pubblici.

9. Per quanto riguarda il Consiglio nazionale dell'Ordine degli architetti, l'art. 5 della legge 24 giugno 1923, n. 1395 (GURI n. 157 del 5 luglio 1923, pag. 5193), prevede che gli architetti iscritti all'albo eleggano il proprio Consiglio dell'Ordine. Quest'ultimo ha, in particolare, il compito di emettere a richiesta pareri sulle controversie professionali e sulla liquidazione degli onorari e delle spese.

10. Ai fini della causa principale occorre anche prendere in considerazione le disposizioni del codice di procedura civile italiano (in prosieguo: il "c.p.c."), in particolare gli artt. 633 e seguenti di quest'ultimo, relativi al procedimento di ingiunzione. Tale procedimento sommario consente al creditore, su ricorso non notificato inizialmente alla controparte, di ottenere un titolo esecutivo nei confronti di quest'ultima.

11. A norma dell'art. 641 del c.p.c., il creditore, producendo documenti giustificativi, domanda al giudice competente di emettere nei confronti del debitore un'ingiunzione di pagamento della somma reclamata o di consegna delle cose entro un termine che, in linea di principio, è di 40 giorni.

12. Se il credito riguarda onorari, diritti o rimborsi spettanti a persone esercenti una libera professione, la domanda di ingiunzione di pagamento deve essere accompagnata dalla parcella delle spese e prestazioni del ricorrente. Ai sensi dell'art. 636 del c.p.c., tale parcella deve essere munita della sottoscrizione di quest'ultimo e corredata del parere della competente associazione professionale. Tale parere non occorre se l'ammontare delle spese e delle prestazioni è determinato in base a tariffe obbligatorie.

13. Gli artt. 636 del c.p.c. e 5 della legge n. 1395 non precisano né i criteri né i dati di cui l'associazione professionale interessata deve tener conto nell'emettere il suo parere.

14. Dall'art. 636, terzo comma, del c.p.c. risulta che il giudice, se non rigetta il ricorso per insufficienza di giustificazione ai sensi dell'art. 640 del c.p.c., deve attenersi al parere dell'associazione professionale nei limiti della somma domandata, fatta salva la correzione degli errori materiali.

15. A norma dell'art. 643, secondo comma, del c.p.c., una copia del decreto ingiuntivo e una copia del ricorso sono notificate al debitore. Ai sensi del terzo comma della detta disposizione, questa duplice notificazione determina la pendenza della lite. Dal momento della notificazione, il debitore può proporre opposizione sino alla scadenza del termine impartitogli, conformemente all'art. 641 del c.p.c., per l'esecuzione volontaria. Dall'art. 645 del c.p.c. risulta che, se il debitore presenta opposizione entro tale termine, si avvia il procedimento civile ordinario in contraddittorio. In caso contrario, il giudice, su istanza del creditore, dichiara esecutiva l'ingiunzione.

Causa principale e questioni pregiudiziali

16. Il 30 ottobre 1998 il Giudice di pace di Genova ha emesso nei confronti del sig. Conte un'ordinanza recante ingiunzione di pagare la somma di ITL 2 550 000 alla sig.ra Rossi, architetto. La sig.ra Rossi aveva adito il detto giudice in quanto, avendo eseguito talune prestazioni professionali a favore del sig. Conte, quest'ultimo non aveva pagato l'onorario stabilito in conformità dell'art. 5 della tariffa allegata alla legge n. 143/49. Ella aveva allegato alla domanda la parcella e un parere di liquidazione conforme emesso dal Consiglio dell'Ordine degli architetti di Genova.

17. Con verbale di citazione notificato il 18 dicembre 1998, il sig. Conte ha pre-

sentato opposizione all'ingiunzione di pagamento contestando nel merito la domanda della sig.ra Rossi ed eccependo, in via preliminare, la nullità di tale ingiunzione. Stando al sig. Conte, il parere di liquidazione emesso dal Consiglio dell'Ordine e allegato alla domanda di ingiunzione di pagamento ai sensi dell'art. 636 del c.p.c. costituisce una decisione di un'"associazione di imprese" incompatibile con l'art. 85 del Trattato.

18. Ritenendo che l'interpretazione degli artt. 5 e 85 del Trattato fosse necessaria ai fini della decisione della causa, il Giudice di pace di Genova ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

"1) Se la nozione di impresa elaborata nelle decisioni della Commissione e nella giurisprudenza della Corte di giustizia sia riconducibile agli esercenti l'attività professionale di architetto e, in caso di risposta positiva, se gli Ordini professionali cui aderiscono gli architetti siano da considerarsi quali associazioni di imprese ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato.

2) Se il combinato disposto di cui agli artt. 5 e 85 del Trattato possa ritenersi compatibile con una norma nazionale che si limiti a dare valenza normativa ad una tariffa formata e deliberata dai Consigli nazionali degli Ordini degli ingegneri e degli architetti qualora:

a) il provvedimento finale delle Pubbliche Autorità abbia assunto la concreta sostanza di atto confermativo della volontà autonomamente espressa dai Consigli nazionali degli Ordini interessati; o

b) i provvedimenti finali delle Pubbliche Autorità abbiano assunto la concreta sostanza di demandare agli iscritti degli Ordini interessati di fissare la tariffa a propria discrezione e ciò anche dopo l'esecuzione delle prestazioni professionali ad essi demandate; o

c) i provvedimenti finali delle Pubbliche Autorità non indichino alcun criterio di pubblico interesse, né limiti minimi e massimi ai quali la tariffa determinata a discrezione del professionista debba uniformarsi; o

d) i provvedimenti finali delle Pubbliche Autorità non prevedano l'obbligo per i professionisti di comunicare preventivamente e/o rendere comunque pubbliche le tariffe che intendono applicare per le prestazioni ad essi richieste.

3) Se il combinato disposto di cui agli artt. 5 e 85 del Trattato possa ritenersi compatibile con una normativa nazionale che, senza la previsione del rispetto di criteri di pubblico interesse, demandi ad una commissione tariffaria, istituita presso il Consiglio dell'Ordine e composta da soli iscritti all'Ordine medesimo,

il potere di emettere un provvedimento discrezionale di liquidazione dell'onorario, anche confermativo di quello fissato dall'iscritto a propria discrezione, di valenza tale da vincolare il giudice alla pronunzia di una ingiunzione di pagamento conforme al provvedimento di liquidazione del Consiglio stesso".

Osservazione preliminare

19. In via preliminare occorre osservare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte suprema di cassazione italiana, il parere emesso dall'associazione professionale competente si impone al giudice adito solo nella prima fase del procedimento d'ingiunzione, che si svolge senza contraddittorio. Per contro, tale parere perde il suo carattere vincolante quando il debitore propone opposizione per contestare l'esistenza e l'importo del credito per onorari fatto valere dal professionista (v., in particolare, sentenze 8 aprile 1975, n. 1276; 12 luglio 1975, n. 2775; 24 agosto 1994, n. 7504; 30 ottobre 1996, n. 9514, e 7 maggio 1997, n. 3972).

Sulla terza questione

20. Pertanto, la terza questione, che va risolta in primo luogo, deve essere interpretata nel senso che il giudice di rinvio chiede se gli artt. 5 e 85 del Trattato ostino ad una normativa nazionale che, nell'ambito di un procedimento sommario di ingiunzione di pagamento diretto al recupero degli onorari di un architetto iscritto ad un'associazione professionale, impone al giudice adito di conformarsi al parere emesso da quest'ultima per quanto riguarda la liquidazione dell'importo dei detti onorari, in quanto tale parere perde il suo carattere vincolante allorché il debitore avvia un procedimento in contraddittorio.

21. Il debitore contro il quale è diretta l'istanza di ingiunzione di pagamento può contestare tale parere nel corso del procedimento giurisdizionale ulteriore, che si svolge in contraddittorio e che spetta solo a lui avviare (v., a proposito dell'art. 645 del c.p.c., la sentenza della Corte 13 luglio 1995, causa C-474/93, Hengst Import, Racc. pag. I-2113, punto 15, riguardante la Convenzione 27 settembre 1968 concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale). Di conseguenza, il detto parere non può costituire

una decisione di un'associazione di imprese di per sé idonea a restringere o a falsare il gioco della concorrenza ai sensi dell'art. 85 del Trattato.

22. La mancanza di effetto sulla concorrenza risulta anche dal fatto che il parere emesso dall'associazione professionale riguarda prestazioni individuali che sono state oggetto di una valutazione discrezionale da parte di un determinato professionista.

23. Alla luce delle considerazioni che precedono occorre risolvere la terza questione nel senso che gli artt. 5 e 85 del Trattato non ostano ad una normativa nazionale che, nell'ambito di un procedimento sommario di ingiunzione di pagamento diretto al recupero degli onorari di un architetto iscritto ad un'associazione professionale, impone al giudice adito di conformarsi al parere emesso da quest'ultima per quanto riguarda la liquidazione dell'importo dei detti onorari, in quanto tale parere perde il suo carattere vincolante allorché il debitore avvia un procedimento in contraddittorio.

Sulla prima e sulla seconda questione

24. Con la prima questione il giudice di rinvio chiede in sostanza se gli architetti costituiscano imprese e, in caso di soluzione positiva, se gli Ordini professionali cui essi aderiscono siano "associazioni di imprese" ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato.

25. Con la seconda questione, lett. a), il giudice di rinvio chiede se, per quanto riguarda la fissazione della tariffa obbligatoria degli onorari degli architetti, le autorità italiane abbiano delegato i loro poteri all'associazione professionale competente, così violando gli artt. 5 e 85 del Trattato.

26. Con la seconda questione, lett. b)-d), il giudice di rinvio chiede in sostanza se gli artt. 5 e 85 del Trattato ostino ad una normativa nazionale ai sensi della quale i liberi professionisti possono stabilire liberamente l'importo degli onorari relativi a talune prestazioni da essi effettuate.

27. Al riguardo è sufficiente rilevare che le prestazioni per le quali è stato attuato il procedimento di ingiunzione di pagamento non sono oggetto di una tariffa obbligatoria e che, tenuto conto della libertà in tal modo lasciata ad ogni professionista di stabilirne l'importo, una normativa nazionale come quella di cui trattasi nella causa principale non è idonea a favorire la creazione di accordi restrittivi della concorrenza.

28. Alla luce di tali considerazioni, non occorre esaminare ulteriormente né la prima questione né la seconda questione, lett. a), mentre la seconda questione, lett. b)-d), deve essere risolta nel senso che gli artt. 5 e 85 del Trattato non ostano ad una normativa nazionale ai sensi della quale i liberi professionisti possono stabilire liberamente l'importo degli onorari relativi a talune prestazioni da essi effettuate.

Sulle spese

29. Le spese sostenute dal governo italiano e dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottoposte dal Giudice di pace di Genova con ordinanza 6 maggio 1999, dichiara:

1) *Gli artt. 5 e 85 del Trattato CE (divenuti artt. 10 CE e 81 CE) non ostano ad una normativa nazionale che, nell'ambito di un procedimento sommario di ingiunzione di pagamento diretto al recupero degli onorari di un architetto iscritto ad un'associazione professionale, impone al giudice adito di conformarsi al parere emesso da quest'ultima per quanto riguarda la liquidazione dell'importo dei detti onorari, in quanto tale parere perde il suo carattere vincolante allorché il debitore avvia un procedimento in contraddittorio.*

2) *Gli artt. 5 e 85 del Trattato non ostano ad una normativa nazionale ai sensi della quale i liberi professionisti possono stabilire liberamente l'importo degli onorari relativi a talune prestazioni da essi effettuate.*

von Bahr

Edward

La Pergola

Wathelet

Timmermans

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 29 novembre 2001.

Il cancelliere R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

P. Jann

SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE
19 febbraio 2002 (caso Arduino)

“Tariffa obbligatoria degli onorari d’avvocato - Deliberazione del Consiglio nazionale forense - Approvazione da parte del Ministro di Grazia e Giustizia - Artt. 5 e 85 del Trattato CE (divenuti artt. 10 CE e 81 CE)”

Nel procedimento C-35/99,
avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell’art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), dal Pretore di Pinerolo nel procedimento penale dinanzi ad esso pendente contro

Manuele Arduino,
con l’intervento di:
Diego Dessi,
Giovanni Bertolotto

e

Compagnia Assicuratrice RAS SpA,

domanda vertente sull’interpretazione dell’art. 85 del Trattato CE (divenuto art. 81 CE),

LA CORTE,

composta dai sigg. G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente, P. Jann, dalle sig.re F. Macken e N. Colneric, dal sig. S. von Bahr, presidenti di sezione, e dai sigg. C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, M. Wathelet (relatore), R. Schintgen, V. Skouris e J.N. Cunha Rodrigues, giudici,
avvocato generale: P. Léger
cancelliere: H.A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

- per il governo italiano, dal sig. U. Leanza, in qualità di agente, assistito dal sig. L. Daniele, esperto presso il servizio del contenzioso diplomatico del Ministero degli Affari esteri;
- per il governo francese, dalla sig.ra K. Rispal-Bellanger e dal sig. D. Colas, in qualità di agenti;

- per il governo finlandese, dal sig. H. Rotkirch e dalla sig.ra T. Pynnä, in qualità di agenti;
- per la Commissione delle Comunità europee, dalla sig.ra L. Pignataro, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del sig. Dessi, rappresentato dall'avv. G. Scassellati Sforzolini, del governo italiano, rappresentato dal sig. M. Fiorilli, avvocato dello Stato, del governo tedesco, rappresentato dal sig. A. Dittrich, in qualità di agente, del governo francese, rappresentato da sig. D. Colas, e della Commissione, rappresentata dalla sig.ra L. Pignataro, all'udienza del 12 dicembre 2000, sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 10 luglio 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1. Con ordinanza 13 gennaio 1999, pervenuta alla Corte il 9 febbraio seguente, il Pretore di Pinerolo ha sollevato, in applicazione dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), due questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione dell'art. 85 del Trattato CE (divenuto art. 81 CE).
2. Tali questioni sono sorte nell'ambito della liquidazione delle spese relative al procedimento penale condotto nei confronti del sig. Arduino.

Contesto normativo nazionale

3. Il testo base che disciplina la professione dell'avvocato in Italia è il regio decreto legge 27 novembre 1933, n. 1578 (GURI n. 281 del 5 dicembre 1933), convertito in legge 22 gennaio 1934, n. 36 (GURI n. 24 del 30 gennaio 1934), come successivamente modificato (in prosieguo: il "regio decreto legge").
4. L'avvocato svolge una libera professione consistente in un'attività di rappresentanza e di assistenza nei procedimenti giurisdizionali civili, penali e amministrativi. In Italia tale attività è affidata esclusivamente agli avvocati, il cui intervento è, di regola, obbligatorio (art. 82 del codice di procedura civile italiano).

5. Il Consiglio nazionale forense (in prosieguo: il "CNF") è disciplinato dagli artt. 52-55 del detto regio decreto legge. Esso è costituito da avvocati eletti dagli appartenenti alla categoria, uno per ciascun distretto di Corte d'appello ed è istituito presso il Ministero di Grazia e Giustizia.

6. L'art. 57 del regio decreto legge prevede che i criteri per la determinazione degli onorari e delle indennità dovuti agli avvocati e ai procuratori in materia civile, penale e stragiudiziale siano stabiliti ogni biennio con deliberazione del CNF. Le tariffe, una volta deliberate dal CNF, sono successivamente approvate dal Ministro, sentito il parere del Comitato interministeriale dei prezzi (in prosieguo: il "CIP"), ai sensi dell'art. 14, ventesimo comma, della legge 22 dicembre 1984, n. 887 (Suppl. ord. alla GURI n. 356 del 29 dicembre 1984), previa consultazione obbligatoria del Consiglio di Stato secondo quanto disposto dall'art. 17, terzo comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Suppl. ord. alla GURI n. 214 del 12 settembre 1988).

7. L'art. 58 del regio decreto legge precisa che i criteri previsti dall'art. 57 del regio decreto legge sono stabiliti con riferimento al valore delle controversie e al grado dell'autorità chiamata a conoscerle e, per i giudizi penali, anche alla durata di essi. Per ciascun atto o serie di atti deve essere fissato un limite massimo e un limite minimo.

8. Ai sensi dell'art. 60 del regio decreto legge, la liquidazione degli onorari è fatta dall'autorità giudiziaria in base ai criteri stabiliti dall'art. 57 del regio decreto legge, tenuto conto della gravità e del numero delle questioni trattate.

9. Tale liquidazione deve restare entro i limiti massimi e minimi fissati dall'art. 58. Tuttavia, in casi di eccezionale importanza, in relazione alla specialità delle controversie e quando il valore intrinseco della prestazione lo giustifichi, il giudice può oltrepassare il limite massimo. Inversamente, egli può, quando la causa risulti di facile trattazione, attribuire l'onorario in misura inferiore al minimo. In entrambi i casi, la decisione del giudice deve essere motivata.

10. La tariffa professionale forense di cui trattasi nella causa principale risulta dalla delibera del CNF 12 giugno 1993, modificata il 29 settembre 1994 (in prosieguo: la "delibera del CNF"), ed è stata approvata con decreto ministeriale 5 ottobre 1994, n. 585 (GURI n. 247 del 21 ottobre 1994). L'art. 2 di tale decreto prevede che "gli aumenti di cui alle allegate tabelle decorrono dal 1° ottobre 1994 per il 50% e per il restante 50% dal 1° aprile 1995". Detto aumento scagionato nel tempo è dovuto ai rilievi del CIP, in quanto tale comitato ha tenuto conto in particolare dell'aumento dell'inflazione. Prima di adottare la tariffa, il

Ministro aveva nuovamente consultato il CNF, il quale, nella seduta 29 settembre 1994, aveva aderito alla proposta di rinviare l'applicazione della tariffa.

11. L'art. 4, n. 1, della delibera del CNF dispone l'inderogabilità delle tariffe minime stabilite per gli onorari degli avvocati e per gli onorari e i diritti dei procuratori. Tuttavia, qualora a motivo di particolari circostanze del caso appaia una sproporzione manifesta fra le prestazioni dell'avvocato o del procuratore e l'onorario previsto dalle tabelle, il n. 2 dello stesso articolo consente di superare i massimi indicati nelle tabelle, anche oltre il raddoppio previsto dall'art. 5, n. 2, della delibera del CNF, ovvero scendere al di sotto dei minimi indicati nelle tabelle, purché la parte che vi ha interesse esibisca il parere del competente Consiglio dell'ordine.

12. L'art. 5 della delibera del CNF fissa le regole generali per la liquidazione. Esso prevede, al primo comma, che nella liquidazione degli onorari a carico del soccombente deve essere tenuto conto del valore e della natura della controversia, dell'importanza e del numero delle questioni trattate, del grado dell'autorità adita, con speciale riguardo all'attività svolta dall'avvocato dinanzi al giudice. Il secondo comma prevede che, per le cause di particolare importanza per le questioni giuridiche trattate, la liquidazione degli onorari a carico del soccombente può arrivare fino al doppio dei massimi stabiliti. Il terzo comma aggiunge che nella liquidazione degli onorari a carico del cliente, oltre che dei criteri di cui ai commi precedenti, si può tener conto dei risultati del giudizio e dei vantaggi, anche non patrimoniali, conseguiti, nonché dell'urgenza richiesta per il compimento delle singole attività. Nelle cause di straordinaria importanza la liquidazione può arrivare fino al quadruplo dei massimi stabiliti.

Causa principale

13. Il sig. Arduino è stato penalmente perseguito dinanzi al Pretore di Pinerolo per aver effettuato, per negligenza, imprudenza e imperizia, nonché in violazione delle disposizioni di legge che regolano la circolazione stradale, un sorpasso su una strada in cui tale manovra non era consentita, entrando così in collisione con la vettura del sig. Dessi.

Quest'ultimo si è costituito parte civile. Al momento della liquidazione delle spese sostenute dal signor Dessi e poste a carico del sig. Arduino, il Pretore ha disapplicato la tariffa professionale emanata con decreto ministeriale n. 585/94.

14. Adita con ricorso, la Corte suprema di cassazione ha considerato illegittima la disapplicazione della detta tariffa. Con sentenza 29 aprile/6 luglio 1998, n. 1363, essa ha annullato la sentenza pronunciata dal Pretore di Pinerolo per quanto riguardava le spese e ha rinviato la causa su questo punto dinanzi allo stesso giudice.

15. Il Pretore di Pinerolo rileva che nell'ordinamento giuridico italiano esistono due tendenze giurisprudenziali contraddittorie circa la questione se la tariffa forense, emanata con decreto ministeriale n. 585/94, costituisca o meno un accordo che limita la concorrenza ai sensi dell'art. 85 del Trattato.

16. Secondo la prima tendenza, le caratteristiche di questa normativa nazionale sarebbero analoghe a quelle della normativa che riguarda il sistema tariffario degli spedizionieri doganali oggetto della sentenza della Corte 18 giugno 1998 (causa C-35/96, Commissione/Italia, Racc. pag. I-3851). Il CNF sarebbe una associazione di imprese ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato e nessuna disposizione di legge prescrive che venga tenuto conto di criteri di interesse pubblico in sede di determinazione della tariffa degli onorari forensi. Pertanto, il giudice sarebbe tenuto a disapplicare tale tariffa.

17. In base alla seconda tendenza giurisprudenziale, la tariffa non costituirebbe il risultato di una decisione discrezionale dell'organizzazione di categoria di cui trattasi. L'intervento dell'autorità pubblica svolgerebbe un ruolo determinante sia nella fase di elaborazione che in quella di approvazione, di modo che non si configurerebbe una delega di poteri di diritto pubblico ad operatori privati che consenta a questi ultimi di stabilire essi stessi le tariffe in violazione dell'art. 85 del Trattato.

18. In tale contesto, il Pretore di Pinerolo ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

“a) Se rientri nel campo di operatività del divieto di cui all'art. 85, n. 1, del Trattato CE la deliberazione del CNF, approvata con D.M. 585/94, con cui sono state fissate le tariffe inderogabili relative all'attività professionale degli avvocati.

b) Nel caso di risposta affermativa al quesito sub a), se, tuttavia, l'ipotesi rientri nella previsione di inapplicabilità del divieto stabilita dall'art. 85, n. 3, del Trattato”.

Sulla ricevibilità

19. Il governo italiano esprime dubbi circa la ricevibilità del rinvio pregiudiziale in esame.

20. In primo luogo, si interroga sull'effettività della causa principale.

21. Esso osserva che, a seguito della sentenza pronunciata dalla Corte suprema di cassazione, la compagnia di assicurazione del sig. Arduino avrebbe proceduto al pagamento delle spese sostenute dal sig. Dessi. Tenuto conto di tale pagamento, la parte civile avrebbe rinunciato all'intervento nel prosieguo del procedimento principale e l'avvocato del sig. Arduino avrebbe chiesto al Pretore di Pinerolo di pronunciare un non luogo a statuire. Allo stato attuale del procedimento, la causa principale sarebbe pertanto priva di oggetto.

22. Ciò considerato, il governo italiano mal comprende l'insistenza del giudice a quo di voler esaminare la compatibilità con il diritto comunitario della tariffa di cui trattasi nella causa principale. A suo parere, non è da escludersi che il Pretore di Pinerolo abbia colto l'occasione per dirimere una questione che in Italia è controversa.

23. In secondo luogo, il governo italiano ritiene che l'ordinanza di rinvio non descriva a sufficienza il contesto di diritto e di fatto nel quale sono state sollevate le questioni. Il Pretore di Pinerolo non avrebbe indicato i motivi per i quali ha disapplicato la tariffa di cui trattasi nella causa principale.

24. A questo proposito, si deve rilevare che, secondo una giurisprudenza costante, nell'ambito della collaborazione tra la Corte e i giudici nazionali istituita dall'art. 177 del Trattato, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze di ciascuna causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di pronunciare la propria sentenza sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, se le questioni pregiudiziali sollevate vertono sull'interpretazione del diritto comunitario, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire (v., in particolare, sentenze 15 dicembre 1995, causa C-415/93, *Bosman e a.*, Racc. pag. I-4921, punto 59, e 13 marzo 2001, causa C-379/98, *PreussenElektra*, Racc. pag. I-2099, punto 38).

25. Tuttavia la Corte ha anche affermato che, in ipotesi eccezionali, le spetta esaminare le condizioni in cui è adita dal giudice nazionale al fine di verificare la propria competenza (v., in questo senso, sentenza 16 dicembre 1981, causa 244/80, *Foglia*, Racc. pag. 3045, punto 21). La Corte può rifiutare di pronunciarsi su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale solo qualora risulti manifestamente che l'interpretazione del diritto comunitario richiesta non ha alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto della causa principale, oppu-

re qualora il problema sia di natura ipotetica o la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le vengono sottoposte (v., in particolare, sentenze citate Bosman, punto 61, e PreussenElektra, punto 39).

26. Ciò non si verifica nella causa principale.

27. Infatti, è giocoforza constatare come dal fascicolo della causa principale risulti che essa è tuttora pendente dinanzi al giudice nazionale e che il governo italiano non ha fornito la prova dell'esistenza di un accordo tra le parti sul problema delle spese atto a porre termine alla lite.

28. Per quanto riguarda le informazioni fornite nell'ordinanza di rinvio, dalle osservazioni presentate dai governi degli Stati membri e dalla Commissione, conformemente all'art. 20 dello Statuto CE della Corte di giustizia, risulta che esse hanno consentito loro di prendere utilmente posizione sulle questioni proposte alla Corte.

29. Peraltro, le informazioni contenute nell'ordinanza di rinvio sono state completate dalle osservazioni scritte presentate dinanzi alla Corte. L'insieme di tali elementi, riportati nella relazione d'udienza, è stato reso noto ai governi degli Stati membri e alle altre parti interessate ai fini dell'udienza nel corso della quale essi hanno potuto, all'occorrenza, integrare le loro osservazioni (v. del pari, in tal senso, sentenze 21 settembre 1999, causa C-67/96, Albany, Racc. pag. I-5751, punto 43, e cause riunite da C-115/97 a C-117/97, Brentjens', Racc. pag. I-6025, punto 42).

30. Infine, le informazioni trasmesse dal giudice nazionale, completate, per quanto necessario, dagli elementi citati, forniscono alla Corte una conoscenza dell'ambito normativo e di fatto della controversia principale sufficiente a consentirle l'interpretazione delle pertinenti norme del Trattato.

31. Da quanto precede discende che le questioni proposte dal Pretore di Pinerolo sono ricevibili.

Sulle questioni

32. Con le sue questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice a quo chiede sostanzialmente se gli artt. 5 del Trattato CE (divenuto art. 10 CE) e 85 del Trattato ostino all'adozione da parte di uno Stato membro di una misura legislativa o regolamentare che approvi, sulla base di un progetto stabilito da un ordi-

ne professionale forense, una tariffa che fissa dei minimi e dei massimi per gli onorari dei membri dell'ordine, qualora tale misura statale sia adottata nell'ambito di un procedimento come quello previsto dalla normativa italiana.

33. In via preliminare, la Corte rileva che, estendendosi a tutto il territorio di uno Stato membro, la detta misura statale può pregiudicare il commercio tra gli Stati membri ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato (v., in tal senso, precitata sentenza Commissione/Italia, punto 48).

34. Anche se è vero che, di per sé, l'art. 85 del Trattato riguarda esclusivamente la condotta delle imprese e non le disposizioni legislative o regolamentari emanate dagli Stati membri, ciò non toglie che tale articolo, in combinato disposto con l'art. 5 del Trattato, obbliga gli Stati membri a non adottare o mantenere in vigore provvedimenti, anche di natura legislativa o regolamentare, idonei a eliminare l'effetto utile delle regole di concorrenza applicabili alle imprese [sentenze 21 settembre 1988, causa 267/86, Van Eycke, Racc. pag. 4769, punto 16, 17 novembre 1993, causa C-185/91, Reiff, Racc. pag. I-5801, punto 14, 9 giugno 1994, causa C-153/93, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, Racc. pag. I-2517, punto 14, 5 ottobre 1995, causa C-96/94, Centro Servizi Spediporto, Racc. pag. I-2883, punto 20, e Commissione/Italia, precitata, punto 53; v. anche, per quanto riguarda l'art. 86 del Trattato CE (divenuto art. 82 CE), sentenza 16 novembre 1977, causa 13/77, GB-Inno-BM, Racc. pag. 2115, punto 31].

35. La Corte ha dichiarato che si è in presenza di una violazione degli artt. 5 e 85 del Trattato quando uno Stato membro imponga o agevoli la conclusione di accordi in contrasto con l'art. 85, o rafforzi gli effetti di siffatti accordi, ovvero tolga alla propria normativa il suo carattere pubblico delegando ad operatori privati la responsabilità di adottare decisioni d'intervento in materia economica (v. precitate sentenze Van Eycke, punto 16, Reiff, punto 14, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, punto 14, Centro Servizi Spediporto, punto 21, e Commissione/Italia, punto 54).

36. Al riguardo, il fatto che uno Stato membro prescriva ad un'organizzazione di categoria l'elaborazione di un progetto di tariffa per le prestazioni non priva automaticamente la tariffa infine redatta del suo carattere di normativa statale.

37. Lo stesso vale quando i membri dell'organizzazione di categoria possono essere qualificati come esperti, indipendenti dagli operatori economici interessati, e sono tenuti dalla legge a fissare le tariffe prendendo in considerazione non soltanto gli interessi delle imprese o delle associazioni di imprese del settore che li ha designati, ma anche l'interesse generale e gli interessi delle imprese

degli altri settori o degli utenti dei servizi di cui trattasi (v., in tal senso, precitate sentenze Reiff, punti 17-19 e 24; Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, punti 16-18 e 23, 17 ottobre 1995, cause riunite da C-140/94 a C-142/94, DIP e a., Racc. pag. I-3257, punti 18 e 19, e Commissione/Italia, precitata, punto 44).

38. Dalla descrizione dell'ambito normativo nazionale nella causa principale risulta che lo Stato italiano obbliga il CNF, composto esclusivamente di avvocati eletti da appartenenti alla categoria, a presentare ogni biennio un progetto di tariffa degli onorari di avvocato contenente limiti minimi e massimi. Anche se, ai sensi dell'art. 58 del regio decreto legge, gli onorari e le indennità devono essere fissati con riferimento al valore delle controversie, al grado dell'autorità chiamata a conoscerle e, per il settore penale, alla durata dei procedimenti, il regio decreto legge non indica, in realtà, criteri di interesse pubblico di cui il CNF dovrebbe tener conto.

39. Pertanto, la normativa nazionale di cui trattasi nella causa principale non contiene modalità procedurali, né prescrizioni di merito idonee a garantire, con una probabilità ragionevole, che il CNF si comporti, in sede di elaborazione del progetto di tariffa, come un'articolazione del pubblico potere che agisce per obiettivi di interesse pubblico.

40. Tuttavia, non risulta che lo Stato italiano abbia rinunciato ad esercitare il suo potere di decisione in ultima istanza o a controllare l'applicazione della tariffa, come tendono a confermare le circostanze menzionate al punto 10 della presente sentenza.

41. Da un lato, il CNF è incaricato soltanto di approntare un progetto di tariffa privo, in quanto tale, di forza vincolante. In mancanza di approvazione da parte del Ministro, il progetto di tariffa non entra in vigore, e resta in vigore la tariffa precedentemente approvata. Per questo motivo, il Ministro ha il potere di far emendare il progetto dal CNF. Inoltre, il Ministro è assistito da due organi pubblici, il Consiglio di Stato ed il CIP, dai quali deve ottenere il parere prima di qualsiasi approvazione della tariffa.

42. Dall'altro, l'art. 60 del regio decreto legge dispone che la liquidazione degli onorari è effettuata dagli organi giudiziari in base ai criteri stabiliti dall'art. 57 del regio decreto legge, tenuto conto della gravità e del numero di questioni trattate. Inoltre, in talune circostanze eccezionali, il giudice può, con una decisione debitamente motivata, derogare ai limiti minimi e massimi fissati in applicazione dell'art. 58 del regio decreto legge.

43. Pertanto, non si può affermare che lo Stato italiano abbia delegato ad operatori privati la responsabilità di prendere decisioni di intervento nel settore economico, il che porterebbe a privare del suo carattere statale la normativa di cui trattasi nella causa principale. Per i motivi esposti ai punti 41 e 42 della presente sentenza, non gli si può neanche contestare di imporre o di favorire la conclusione di intese in contrasto con l'art. 85 del Trattato o di rafforzarne gli effetti.

44. Occorre quindi risolvere le questioni pregiudiziali nel senso che gli artt. 5 e 85 del Trattato non ostano all'adozione da parte di uno Stato membro di una misura legislativa o regolamentare che approvi, sulla base di un progetto stabilito da un ordine professionale forense, una tariffa che fissa dei minimi e dei massimi per gli onorari dei membri dell'ordine, qualora tale misura statale sia adottata nell'ambito di un procedimento come quello previsto dalla normativa italiana.

Sulle spese

45. Le spese sostenute dai governi italiano, tedesco, francese e finlandese, nonché dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Pretore di Pinerolo, con ordinanza 13 gennaio 1999, dichiara:

Gli artt. 5 e 85 del Trattato CE (divenuti artt. 10 CE e 81 CE) non ostano all'adozione da parte di uno Stato membro di una misura legislativa o regolamentare che approvi, sulla base di un progetto stabilito da un ordine professionale forense, una tariffa che fissa dei minimi e dei massimi per gli onorari dei membri dell'ordine, qualora tale misura statale sia adottata nell'ambito di un procedimento come quello previsto dal regio decreto legge 27 novembre 1933, n. 1578, come modificato.

Rodríguez Iglesias Jann MackenColneric von Bahr
Gulmann Edward La Pergola Puissochet Wathelet
Schintgen Skouris Cunha Rodrigues

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 19 febbraio 2002.

Il cancelliere R. Grass

Il presidente G.C. Rodríguez Iglesias

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PHILIPPE LÉGER

presentate il 10 luglio 2001 (caso Arduino)

Nel procedimento C-35/99

Procedimento penale

contro

Manuele Arduino

[domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dal Pretore di Pinerolo (Italia)]

“Concorrenza - Ordine professionale - Ordine nazionale di avvocati - Delibera che stabilisce la tariffa degli onorari - Normativa di Stato relativa all'approvazione della tariffa - Compatibilità - Criteri”

(omissis)

42. Sulla base delle considerazioni che precedono, suggerisco pertanto a questa Corte di riformulare le questioni pregiudiziali nel senso che esse sono dirette a stabilire se:

- gli artt. 5 e 85 del Trattato ostino a che uno Stato membro adotti una misura legislativa o regolamentare che approvi, sulla base di un progetto redatto da un ordine professionale di avvocati quale il CNF, una tariffa che fissi gli onorari minimi e massimi per le prestazioni effettuate dai membri appartenenti alla professione, qualora tale misura di Stato intervenga a seguito di un procedimento quale quello previsto dalla normativa italiana; e se

- gli artt. 5 e 85 del Trattato ostino a che, nell'ambito di tale procedimento, uno Stato membro conferisca ad un ordine professionale di avvocati, come il CNF, la

competenza di adottare un progetto di tariffa che fissi onorari minimi e massimi per le prestazioni effettuate dai membri appartenenti alla professione.

VI - Sul rafforzamento degli effetti di un'intesa (prima questione)

43. Per quanto riguarda la prima questione, ricorderò che l'attuale giurisprudenza della Corte richiede, affinché si possa constatare che una misura legislativa o regolamentare sia incompatibile con gli artt. 5 e 85 del Trattato CE, che tale misura sia preceduta da un'intesa che è essa stessa in contrasto con l'art. 85, n. 1, del Trattato (34).

Al fine di stabilire se le autorità italiane abbiano violato gli artt. 5 e 85 del Trattato rafforzando gli effetti di un'intesa, è pertanto necessario esaminare previamente se nella specie sussistano le condizioni di applicazione dell'art. 85, n. 1.

A - Art. 85, n. 1, del Trattato

44. L'art. 85, n. 1, del Trattato vieta "tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate, che possono pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto e per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune".

45. Vanno esaminate quattro questioni in ordine successivo. Si tratta di sapere se: (1) gli avvocati che svolgono la loro attività in Italia costituiscono delle "imprese", (2) se il CNF dev'essere considerato come un'"associazione di imprese", (3) se le decisioni adottate dal CNF hanno ad oggetto o l'effetto di restringere il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune e (4) se tali decisioni sono idonee a pregiudicare il commercio tra gli Stati membri.

1. La nozione d'impresa

46. Secondo la costante giurisprudenza, questa Corte considera che, nel contesto del diritto comunitario della concorrenza, la nozione d'impresa comprende "qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento" (35).

Questa Corte ha altresì considerato che la nozione di "attività economica" si applica a qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato (36). In linea generale, un'attività presenta carattere economico

quando può essere esercitata, almeno di principio, da un operatore privato a fini di lucro (37).

47. Nella specie, dagli atti risulta (38) che gli avvocati che svolgono la loro attività in Italia offrono, in qualità di operatori indipendenti, servizi di consulenza giuridica nonché di rappresentanza dei loro clienti dinanzi alle autorità giudiziarie: pertanto gli avvocati italiani offrono servizi su un determinato mercato, cioè quello dei servizi giuridici. Dagli atti (39) risulta inoltre che gli avvocati italiani svolgono la loro attività a fini di lucro: il giudice a quo ha precisato che gli interessati chiedono e percepiscono dai loro clienti un corrispettivo per le prestazioni effettuate.

48. Ciò considerato, la fornitura di servizi giuridici da parte degli avvocati italiani va considerata attività economica ai sensi della giurisprudenza di questa Corte.

49. Contrariamente a quanto sostenuto dal governo italiano (40), questa conclusione non è inficiata dal fatto che l'avvocato sia tenuto al rispetto di regole deontologiche, né dal fatto che svolga attività connesse con l'amministrazione della giustizia.

Infatti, nella sentenza CNSD, questa Corte ha qualificato gli spedizionieri doganali italiani imprese ai sensi dell'art. 85 del Trattato (41) pur essendo essi, al pari degli avvocati, soggetti al rispetto di norme disciplinari disposte da un ordine professionale (42). Del resto, il compito di "servizio pubblico" di cui è investito l'avvocato non produce la conseguenza di sottrarre tale entità al settore del diritto della concorrenza, ma può, a mio avviso, farla rientrare nel campo di applicazione dell'art. 90, n. 2, del Trattato (divenuto art. 86, n. 2, CE) (43).

50. Di conseguenza, l'avvocato che esercita la sua attività in Italia va considerata impresa ai sensi del diritto comunitario della concorrenza.

2. La nozione di associazione di imprese

51. La seconda questione che si pone consiste nello stabilire se il CNF debba essere qualificato associazione di imprese.

52. Nelle mie conclusioni nella causa Wouters (44), ho esaminato dettagliatamente le condizioni in presenza delle quali può essere applicata a un ordine professionale di avvocati la nozione di associazione di imprese. Mi riferirò pertanto in gran parte alle argomentazioni che ho dedicato a tal proposito.

53. Nelle sentenze CNSD (45) e Pavlov (46), questa Corte considera che un organismo non va qualificato associazione di imprese ai sensi dell'art. 85, n. 1, del

Trattato qualora, da un lato, sia composto da una maggioranza di rappresentanti dei pubblici poteri e, dall'altro, la legge nazionale gli faccia obbligo di adottare le proprie decisioni tenendo conto di un certo numero di criteri d'interesse pubblico.

54. Orbene, nella specie, il CNF non integra queste due condizioni. Infatti, dagli atti risulta (47) che il CNF è composto esclusivamente da avvocati eletti tra i membri della professione. Inoltre, il giudice a quo ha precisato (48), senza essere contraddetto dal governo italiano, che nessuna norma di diritto nazionale obbliga, né induce, il CNF a fissare le tariffe degli onorari tenendo conto di criteri d'interesse generale.

55. Di conseguenza, il CNF va considerato associazione di imprese ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato.

56. Contrariamente a quanto sostenuto dal governo italiano (49), questa conclusione non è inficiata dal fatto che il CNF sia un organismo di diritto pubblico (50), investito di poteri disciplinari (51). È pure indifferente che il CNF non eserciti egli stesso alcuna attività economica (52), che sia investito di un compito di interesse pubblico (53) o ove possa adottare effettivamente le proprie decisioni nell'interesse generale (54).

57. Da quanto sopra considerato consegue che le delibere del CNF costituiscono decisioni di associazione di imprese ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato.

3. La restrizione della concorrenza

58. Con la terza questione si vuole stabilire se le decisioni adottate dal CNF abbiano "per oggetto o per effetto d'impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza".

59. Nel valutare la compatibilità di un accordo con l'art. 85, n. 1, del Trattato (55) questa Corte procede generalmente per due fasi successive.

60. In un primo momento, verifica se l'accordo abbia per oggetto quello di restringere la concorrenza. A tal fine, essa procede ad un esame obiettivo delle finalità perseguite dall'accordo, alla luce del contesto economico in cui esso dev'essere applicato (56). Qualora l'accordo abbia un oggetto anticoncorrenziale, esso è vietato dall'art. 85, n. 1, del Trattato senza che sia necessario prendere in considerazione i suoi effetti concreti (57). Le stesse considerazioni si applicano alle decisioni di associazioni di imprese (58).

Sono pertanto in contrasto con l'art. 85, n. 1, del Trattato gli accordi o le decisioni di associazioni di imprese aventi il solo obiettivo di restringere o di falsare il

gioco della concorrenza tra le parti o tra le parti e i terzi. È quanto si verifica nel caso di intese orizzontali dirette a fissare il prezzo di vendita dei prodotti (59) o dei servizi (60).

61. Nell'ipotesi in cui l'accordo non abbia specificamente lo scopo di restringere la concorrenza, la Corte verifica se esso produca l'effetto di impedirla, di restringerla o di falsarla (61). A questo proposito, l'art. 85, n. 1, del Trattato vieta sia gli effetti anticoncorrenziali reali sia quelli puramente potenziali purché siano sufficientemente sensibili (62).

62. Nella presente causa, il CNF ha adottato due distinte decisioni. Con la prima ha predisposto il progetto di tariffa che fissa gli onorari minimi e massimi per le prestazioni effettuate dai membri della professione forense. Con la seconda il CNF ha trasmesso il progetto di tariffa alle autorità italiane al fine di rendere tali tariffe obbligatorie.

63. Procederò ad esaminare queste due decisioni alla luce dell'art. 85, n. 1, del Trattato.

a) Il progetto di tariffa

64. Nel diritto comunitario della concorrenza, le intese sui prezzi rivestono una "gravità particolare" (63). Questa Corte considera che, per sua stessa natura, un accordo che fissa i prezzi dei prodotti o dei servizi ha come oggetto quello di restringere il gioco della concorrenza sul mercato (64).

65. L'art. 85, n. 1, del Trattato vieta tutte le pratiche concordate dirette a stabilire prezzi fissi (65), prezzi minimi (66), prezzi massimi (67) o prezzi indicativi (68).

66. Nella specie, ritengo che tali principi non siano applicabili alla decisione del CNF che dispone il progetto di tariffe degli onorari.

67. In primo luogo, la decisione del CNF non ha come oggetto quello di restringere il gioco della concorrenza ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato (69).

68. Si deve ricordare che, secondo l'art. 57 del decreto legge, il CNF deve stabilire, ogni due anni, i criteri da utilizzare per fissare gli onorari e gli indennizzi dovuti agli avvocati e ai procuratori. Il progetto di tariffa viene successivamente trasmesso al Ministero della Giustizia il quale raccoglie il parere del CIP e del Consiglio di Stato. Sulla base di tali vari elementi d'informazione, il Ministro di Grazia e Giustizia decide se si debba o no integrare la tariffa in una misura di Stato al fine di rendere le tariffe obbligatorie.

69. Da quanto sopra consegue che, contrariamente alle intese classiche in mate-

ria di prezzi, la decisione con la quale il CNF delibera il progetto di tariffa costituisce un atto preparatorio nell'ambito di un procedimento legislativo istituito dal sistema giuridico italiano. Essa è richiesta dalla normativa nazionale e presenta valore puramente consultivo. La decisione controversa ha pertanto lo scopo di consentire alle autorità pubbliche di adottare una regolamentazione adattata alle particolarità ed alle necessità che caratterizzano la professione (70).

70. In secondo luogo, la decisione del CNF relativa al progetto di tariffa non ha l'effetto di restringere la concorrenza all'interno del mercato comune.

71. Infatti, dagli atti risulta (71) che il progetto di tariffa viene trasmesso esclusivamente al Ministro di Grazia e Giustizia italiano. In mancanza di approvazione da parte del Ministro, i membri della professione e i terzi sono legalmente tenuti ad applicare la tariffa prevista dal decreto ministeriale precedente. La decisione controversa non contiene pertanto alcun effetto restrittivo della concorrenza sul mercato italiano dei servizi giuridici (72): ogni restrizione della concorrenza è solo la conseguenza di un ulteriore atto delle autorità italiane, quando adottano il decreto ministeriale recante approvazione della delibera del CNF.

72. Di conseguenza, ritengo che l'art. 85, n. 1, del Trattato non osti a che un ordine professionale di avvocati, come il CNF, adotti un progetto di tariffa che fissi onorari minimi e massimi per le prestazioni effettuate dai membri della professione, quando tale progetto di tariffa sia esclusivamente destinato ad essere trasmesso alle autorità pubbliche dello Stato membro riguardato nell'ambito di un procedimento legislativo come quello previsto dall'art. 57 del decreto legge.

b) La comunicazione del progetto di tariffa alle autorità pubbliche

73. La seconda decisione del CNF si analizza come una richiesta depositata da operatori economici privati presso autorità pubbliche di uno Stato membro allo scopo di conferire al progetto di accordo da esse concluso forza obbligatoria.

74. Nelle conclusioni relative alla citata sentenza Albany, l'avvocato generale Jacobs ha chiaramente esposto le ragioni per le quali la presentazione di tale istanza non potrebbe essere vietata dall'art. 85, n. 1, del Trattato. L'avvocato generale Jacobs ha sottolineato che (73):

“Il semplice tentativo da parte di talune imprese di persuadere le autorità pubbliche ad estendere gli effetti di un determinato accordo ad altri operatori economici non ricade sotto il divieto di cui all'art. 85, n. 1, [del Trattato].

In primo luogo, tale azione, in sé, non pregiudica la concorrenza o la libertà di

chiunque di prendervi parte. Qualunque restrizione è conseguenza di un'azione successiva dello Stato.

In secondo luogo, la richiesta congiunta alle autorità pubbliche è caratteristica delle nostre società democratiche. Le persone fisiche o giuridiche sono legittimate ad organizzarsi e a presentare congiuntamente le proprie richieste al governo o al legislatore. Le autorità pubbliche debbono in tal caso decidere se l'azione proposta sia nel pubblico interesse. Esse hanno il potere esclusivo, ma anche la responsabilità esclusiva, di decidere nel merito”.

75. Nella misura in cui condivido tale analisi, suggerisco a questa Corte di constatare che l'art. 85, n. 1, del Trattato non osta a che un ordine professionale di avvocati, come il CNF, comunichi alle autorità pubbliche di uno Stato membro un progetto di tariffe che fissi gli onorari minimi e massimi per le prestazioni svolte dai membri della professione allo scopo di rendere detta tariffa obbligatoria nei confronti dell'insieme dei membri della professione e dei terzi.

76. Ciò considerato, le due decisioni adottate dal CNF sono compatibili con le disposizioni dell'art. 85, n. 1, del Trattato.

77. Si deve rilevare che, nella menzionata sentenza BNIC, questa Corte è giunta a una conclusione diversa per quanto riguarda accordi conclusi in seno al Bureau national interprofessionnel di Cognac (BNIC).

Il BNIC era un organismo professionale composto da rappresentanti della “famiglia” dei commercianti e della “famiglia” dei viticoltori. Esso aveva concluso un accordo che fissava un prezzo minimo per taluni prodotti e trasmesso tale accordo alle autorità francesi al fine di renderlo obbligatorio per tutti i membri delle professioni rappresentate. Uno dei commercianti, citato in giudizio dal BNIC, aveva contestato la compatibilità dell'accordo con le disposizioni del Trattato in materia di concorrenza.

Dinanzi a questa Corte, il BNIC ha sostenuto che “gli accordi sottoscritti nel suo seno non sono obbligatori e che il suo compito è puramente consultivo nei confronti delle pubbliche autorità centrali le quali sono le sole che possono rendere obbligatori gli accordi stessi mediante decreti ministeriali” (74).

Questa Corte ha disatteso tale argomento per il motivo che “ai fini dell'applicazione dell'art. 85, n. 1, è superfluo prendere in considerazione gli effetti concreti dell'accordo, qualora questo abbia l'oggetto di restringere, impedire o alterare il gioco della concorrenza. Orbene, per sua stessa natura, l'accordo che fissi un prezzo minimo per un prodotto e venga trasmesso alle pubbliche autorità affinché questo prezzo minimo sia omologato, onde renderlo obbligatorio per il com-

plesso agli operatori economici del mercato di cui trattasi, ha l'oggetto di alterare il gioco della concorrenza sul mercato stesso" (75).

78. Ritengo che i principi posti dalla menzionata sentenza BNIC sono di un rigore eccessivo quando si tratta di esaminare cause del tipo di quella sottoposta nella specie all'esame di questa Corte.

79. È infatti pacifico che la maggior parte dei settori economici sono caratterizzati dalla natura complessa dei prodotti o dei servizi considerati nonché da un'evoluzione permanente dovuta alle modifiche che intervengono nelle conoscenze e negli sviluppi tecnologici (76). In ragione di tali caratteristiche, le autorità statali possono incontrare difficoltà maggiori ad adottare, da sole, misure legislative dettagliate, attualizzate ed adattate ai vari settori riguardati. È pertanto necessario consentire alle autorità statali di mettere in atto, in un modo o nell'altro, meccanismi di concertazione con i rappresentanti dei settori economici che possono essere riguardati da una determinata regolamentazione (77).

Orbene, come sottolineato dalla Commissione (78), i principi posti dalla citata sentenza BNIC sono idonei a escludere la messa in atto di siffatti meccanismi. Il rischio è quello di dover qualificare come intese restrittive di concorrenza ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato misure con le quali gli operatori economici sottopongono proposte - in particolare in materia di prezzi - alle autorità pubbliche o misure con le quali tali operatori rispondono a richieste che promanano dalle autorità pubbliche stesse. In altri termini, l'art. 85, n. 1, del Trattato rischia di essere interpretato in un modo che si opporrebbe a qualsiasi azione concertata di operatori privati destinata ad informare le autorità pubbliche o a influire sul contenuto delle loro decisioni (79).

80. Sulla base delle considerazioni che precedono, suggerisco pertanto a questa Corte di constatare che l'art. 85, n. 1, del Trattato non osta a che un ordine professionale di avvocati, come il CNF, adotti un progetto di tariffa che fissa gli onorari minimi e massimi per le prestazioni effettuate da membri della professione e sottoponga, conformemente alle disposizioni nazionali in vigore, tale progetto di tariffa alle autorità dello Stato membro riguardato allo scopo di rendere la detta tariffa obbligatoria nei confronti dell'insieme dei membri della professione e dei terzi.

81. Nella misura in cui le due decisioni adottate dal CNF non sono idonee a restringere il gioco della concorrenza, non si rende necessario verificare se esse sono idonee a incidere sul commercio tra gli Stati membri.

B - Gli artt. 5 e 85 del Trattato

82. Si deve ora esaminare se le autorità italiane abbiano violato gli artt. 5 e 85 del Trattato in quanto, adottando il decreto ministeriale n. 585/94, hanno rafforzato gli effetti di una decisione di associazione di imprese ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato.

83. A questo proposito, ricordo che, affinché possa accertarsi l'incompatibilità di un provvedimento legislativo o regolamentare con gli artt. 5 e 85 del Trattato, la giurisprudenza richiede l'esistenza di un collegamento tra il provvedimento statale ed un comportamento privato adottato da una o più imprese (80). Tale condizione mira ad escludere la possibilità di prendere in esame provvedimenti statali in ragione degli effetti anticoncorrenziali che sono loro propri. Nelle loro conclusioni per le sentenze Meng, Reiff, Ohra Schadeverzekeringen e DIP e a. (81), gli avvocati generali Tesauro (82), Darmon (83) e Fennelly (84) hanno esposto in maniera convincente le ragioni per le quali su questo punto la giurisprudenza merita di essere approvata. Non è pertanto necessario tornare su questi diversi argomenti.

84. Tuttavia, in talune recenti sentenze (85), questa Corte ha ulteriormente definito tali presupposti stabilendo un parallelismo tra la legalità di un comportamento privato e la liceità del provvedimento statale. Questa Corte considera che, qualora un accordo, o una decisione o una pratica concordata, non sia in contrasto con l'art. 85, n. 1, il provvedimento statale che ne rafforza gli effetti è automaticamente compatibile con gli artt. 5 e 85 del Trattato.

85. In virtù di tale recente giurisprudenza, si deve concludere che gli artt. 5 e 85 del Trattato non ostano all'applicazione del decreto ministeriale n. 585/94. Il decreto controverso sarebbe compatibile con le citate disposizioni per il solo motivo che le misure adottate dal CNF non sono in contrasto con l'art. 85, n. 1, del Trattato.

86. Ritengo tuttavia che un siffatto automatismo sia poco conforme alla realtà economica. La presente causa, a mio avviso, offre l'occasione di esporre i limiti dell'attuale giurisprudenza (86).

87. Nella specie, ho constatato che la decisione con la quale il CNF delibera il progetto di tariffa non è idonea a restringere il gioco della concorrenza perché ogni restrizione della concorrenza deriverebbe dall'ulteriore azione dello Stato italiano. Parimenti, la decisione con la quale il CNF comunica il progetto di tariffa alle autorità italiane non è in contrasto con l'art. 85, n. 1, del Trattato poiché soltanto il decreto ministeriale che approva la tariffa implica effetti restrittivi della concorrenza.

Orbene, in virtù dell'attuale giurisprudenza, il decreto ministeriale non potrebbe rientrare sotto l'art. 5 del Trattato per il motivo - esattamente - che le decisioni del CNF non sono idonee a restringere la concorrenza. Ne consegue che, allo stato attuale della giurisprudenza, il diritto comunitario della concorrenza non consente di vietare né le misure adottate dal CNF né la misura adottata dallo Stato, allorché la combinazione di tali due misure può essere idonea a restringere sensibilmente il gioco della concorrenza.

88. Al pari dell'avvocato generale Jacobs (87), ritengo che, in un caso come quello di specie, sia più giustificato riconoscere che la misura di Stato possa violare gli artt. 5 e 85 del Trattato a prescindere dalla legittimità del comportamento degli operatori privati. In altre parole, dev'essere possibile constatare che una misura di Stato restringe sensibilmente il gioco della concorrenza anche se il comportamento degli operatori economici che è all'origine dell'intervento dello Stato non è, di per sé, in contrasto con l'art. 85, n. 1, del Trattato.

89. Ritengo che sia parimenti necessario consentire allo Stato di giustificare il suo comportamento con riferimento alle disposizioni dell'art. 5 del Trattato (88). Infatti, uno Stato membro può avere legittime ragioni per rafforzare gli effetti di un'intesa ai sensi dell'art. 85 del Trattato. In una siffatta ipotesi, l'obbligo di leale cooperazione contemplato dall'art. 5 del Trattato non può vietare ad uno Stato membro di adottare misure legislative o regolamentari che, quand'anche restrittive della concorrenza, perseguano un legittimo obiettivo.

90. Occorre pertanto identificare i criteri che consentono ad uno Stato membro di giustificare una misura restrittiva della concorrenza con riferimento all'art. 5 del Trattato.

91. A questo proposito, ritengo che questa Corte potrebbe accogliere tre criteri di valutazione. Potrebbe considerare che una misura legislativa o regolamentare che rafforzi gli effetti di un'intesa sia compatibile con gli artt. 5 e 85 del Trattato a condizione che: (1) le pubbliche autorità dello Stato membro interessato esercitino un controllo reale sul contenuto dell'intesa, (2) la misura di Stato persegua uno scopo legittimo di interesse generale e (3) la misura di Stato sia proporzionata rispetto allo scopo perseguito.

La prima condizione, relativa all'esistenza di un controllo effettivo, consentirebbe di assicurarsi che i pubblici poteri procedano realmente ad un esame del contenuto dell'intesa. Essa avrebbe così come obiettivo quello di evitare che le autorità dello Stato possano dare una "firma in bianco" al comportamento degli operatori economici.

La seconda condizione consentirebbe di verificare che la misura di Stato sia stata senz'altro adottata per un fine di interesse generale. Infatti, "si può presumere che gli operatori economici privati, quando concludono accordi tra loro, normalmente agiscano nel proprio interesse e non nell'interesse pubblico. (...) Le conseguenze dei loro accordi non corrispondono necessariamente pertanto all'interesse pubblico" (89). In virtù della seconda condizione, le autorità statali sarebbero pertanto autorizzate a rafforzare gli effetti della concertazione intervenuta tra gli operatori privati qualora abbiano la certezza che il contenuto della concertazione sia conforme all'interesse generale.

Infine, la terza condizione sarebbe diretta a garantire che gli effetti restrittivi sulla concorrenza prodotti dalla misura di Stato siano limitati a quanto necessario per conseguire l'obiettivo perseguito.

92. Conformemente alla posizione da me sostenuta, passo pertanto ad esaminare se il decreto ministeriale n. 585/94 sia tale da restringere sensibilmente il gioco della concorrenza sul mercato italiano dei servizi giuridici. In caso affermativo, esaminerò se il decreto controverso possa essere giustificato ai sensi dell'art. 5 del Trattato.

1. Sull'esistenza di una restrizione del gioco della concorrenza

93. Si deve ricordare che il prezzo è il principale strumento di concorrenza (90). La concorrenza dei prezzi è intesa a mantenere questi al livello più basso possibile e a favorire la circolazione dei prodotti e dei servizi tra gli Stati membri (91). Essa deve così permettere una ripartizione ottimale delle attività in funzione della produttività e della capacità di adattamento delle imprese (92).

94. Nella specie, il decreto ministeriale n. 585/94 prevede un regime obbligatorio di tariffe minime e di tariffe massime per le prestazioni effettuate dagli avvocati in Italia (93).

95. A questo proposito è pacifico che i prezzi minimi costituiscono una forma grave di restrizione della concorrenza (94).

Essi impediscono agli operatori di farsi tra loro concorrenza fissando prezzi inferiori ai minimi stabiliti e privano, di conseguenza, i consumatori della possibilità di ottenere i prodotti o i servizi interessati ai migliori prezzi. Inoltre, i prezzi minimi rafforzano artificiosamente gli ostacoli all'accesso di nuovi operatori sul mercato poiché privano questi ultimi di uno strumento rapido ed efficace di penetrazione (95).

96. I prezzi massimi sono pure idonei a restringere sensibilmente il gioco della

concorrenza. Uno dei principali rischi riscontrati nel settore delle professioni liberali è quello di vedere i prezzi massimi diventare, in pratica, un regime di prezzi fissi (96) e, quindi, provocare un aumento artificiale dei prezzi sul mercato.

97. Ciò considerato, si deve concludere che il decreto ministeriale n. 585/94 restringe sensibilmente il gioco della concorrenza sul mercato italiano dei servizi giuridici.

2. Sulla giustificazione della restrizione della concorrenza

98. Questa constatazione non implica tuttavia che il decreto ministeriale n. 585/94 sia incompatibile con gli artt. 5 e 85 del Trattato. Si deve ancora verificare se il decreto controverso possa essere giustificato con riferimento alle disposizioni dell'art. 5 del Trattato. Conformemente alle tre condizioni in precedenza esposte, passerò ad esaminare se: (1) le autorità italiane hanno esercitato un controllo effettivo sulla delibera del CNF, (2) il decreto ministeriale n. 585/94 persegue uno scopo di interesse generale e (3) il decreto controverso sia proporzionato rispetto allo scopo perseguito.

a) Sull'esistenza di un controllo effettivo da parte delle autorità italiane

99. Per quanto riguarda la prima condizione, ritengo che le modalità del procedimento di approvazione della tariffa conferiscano alle autorità italiane la possibilità di procedere a un controllo effettivo della tariffa elaborata dal CNF.

100. Infatti, prima dell'approvazione della tariffa, il Ministro della Giustizia italiano è tenuto a raccogliere il parere del CIP e a consultare il Consiglio di Stato. Il decreto ministeriale deve poi essere sottoposto al visto e alla registrazione da parte della Corte dei conti.

101. Dall'ordinanza di rinvio (97) risulta che il CIP è un ente statale, composto da otto Ministri e da tre esperti nominati dal presidente del Consiglio dei Ministri. Esso ha in particolare la funzione di fissare i prezzi dei beni di consumo corrente, di controllare il rispetto di tali prezzi e di fornire un parere sulle tariffe fissate dalle professioni liberali.

102. Il Consiglio di Stato, a sua volta, è incaricato di valutare la conformità della tariffa elaborata dal CNF con la legge e i criteri da questa fissati (98).

103. Per quanto riguarda il Ministro della Giustizia, l'ordinanza di rinvio descrive solo parzialmente i poteri attribuitigli.

Questa Corte ha pertanto invitato il governo italiano a precisare tali elementi nel corso della fase orale del procedimento.

Secondo le informazioni trasmesse dal governo italiano, il Ministro della Giustizia non dispone del potere di sostituire le proprie decisioni alle delibere del CNF. Il Ministro dispone però del potere di modificare di propria iniziativa il contenuto delle delibere. In tale ipotesi, spetta al CNF integrare tali modifiche nel progetto di tariffa iniziale. Inoltre, il Ministro della Giustizia ha il potere - indiretto - di costringere il CNF a modificare il contenuto delle sue delibere poiché, senza decreto di approvazione, la tariffa fissata dal CNF è priva di ogni forza vincolante. In tal caso, i membri della professione e i terzi restano tenuti ad applicare le tariffe previste dal decreto ministeriale precedente.

104. Infine, la Corte dei conti, prima di concedere il visto e la registrazione, procede ad un controllo di legittimità del decreto ministeriale che approva la tariffa (99).

105. Dall'insieme di tali elementi consegue che le modalità del procedimento di approvazione della tariffa accordano alle autorità italiane il potere di procedere ad un controllo particolarmente esteso delle delibere del CNF.

106. Tuttavia, tale constatazione non è sufficiente per concludere che le autorità italiane procedono ad un controllo effettivo del contenuto dell'intesa. Infatti, si deve ancora verificare che le autorità dello Stato esercitino, in pratica, realmente i poteri loro conferiti dalla legge (100). In assenza di un esercizio reale di tali poteri, si dovrà considerare che le autorità statali approvano senza discussione le concertazioni intervenute in seno al CNF.

107. Nella specie, dagli atti di causa è possibile ricavare le seguenti informazioni (101). Il CIP e il Consiglio di Stato hanno formulato una serie di osservazioni relative all'incidenza dell'entrata in vigore della delibera del CNF 12 giugno 1993 sull'inflazione. Tali organi hanno suggerito di procedere ad un'integrazione graduale degli aumenti tariffari previsti dal CNF. Il Ministro della Giustizia si è riallacciato al parere del CIP e del Consiglio di Stato chiedendo al CNF di modificare la sua delibera e di rinviare di 6 mesi la metà degli aumenti tariffari. Il CNF ha inserito le osservazioni del Ministro della Giustizia in una seconda delibera del 29 settembre 1994.

Inoltre, nelle sue osservazioni scritte (102), il governo italiano ha fatto presente che "il Ministro [della Giustizia] ha formulato tutta una serie di osservazioni che coincidevano solo in parte con quelle del Consiglio di Stato e alle quali il CNF ha dovuto in gran parte conformarsi, a pena di vedere la nuova tariffa priva di sanzione (per difetto di approvazione)".

108. Ritengo che queste informazioni siano insufficienti per consentire a questa Corte di pronunciarsi sulla questione della effettività del controllo svolto dalle autorità italiane.

Le informazioni relative al rinvio degli aumenti tariffari lasciano presumere che le autorità pubbliche svolgano un controllo reale sulle delibere del CNF. Cionondimeno, tali informazioni, a mio avviso, debbono essere confermate da altri elementi di prova dinanzi al Pretore di Pinerolo.

Il giudice a quo potrà così esaminare gli interventi del Ministro della Giustizia evocati dal governo italiano nel corso del presente procedimento. Il detto giudice potrà altresì verificare se, per quanto riguarda la tariffa controversa o altri progetti di tariffa, le autorità pubbliche hanno formulato obiezioni o osservazioni di fondo nei confronti del CNF (per esempio, se il Ministro della Giustizia ha già rifiutato di approvare una delibera del CNF con la motivazione che gli aumenti tariffari erano eccessivi).

Il criterio decisivo a questo proposito non è quello di sapere se le autorità pubbliche hanno chiesto numerose modifiche al progetto di tariffa. Esso consiste nel verificare che le autorità italiane intervengono realmente per controllare il contenuto delle delibere del CNF su punti essenziali per la professione e per i terzi.

b) Sullo scopo di interesse generale perseguito dal decreto ministeriale n. 585/94

109. Per quanto riguarda la seconda condizione, dagli atti risultano scarse informazioni.

110. Il Pretore di Pinerolo e il governo italiano non hanno precisato gli obiettivi perseguiti dal decreto ministeriale n. 585/94. Solo la parte civile ha formulato alcune osservazioni a questo proposito nel corso del presente procedimento.

Durante l'udienza ha sostenuto che il decreto ministeriale n. 585/94 era essenzialmente diretto a garantire un livello elevato di qualità per i servizi prestati dai membri della professione.

111. Tratterò tale informazione a titolo di ipotesi in quanto non promana né dal governo italiano né dal giudice a quo. Spetta innanzi tutto al Pretore di Pinerolo identificare gli obiettivi effettivamente perseguiti dalla tariffa controversa e verificare che tali obiettivi siano conformi all'interesse generale.

112. Per quanto riguarda l'obiettivo evocato dalla parte civile, si deve sottolineare che la qualità dei servizi forniti dalle professioni liberali riveste un'importanza cruciale a vari titoli.

Innanzitutto, le professioni liberali assicurano servizi che toccano aspetti essenziali della società, come la salute pubblica (le professioni mediche), la giustizia (la professione di avvocato) o la sicurezza pubblica e l'urbanistica (la professione di architetto). Questi diversi servizi possono pertanto avere ripercussioni dirette ed immediate su aspetti fondamentali della vita dei cittadini, come la loro integrità fisica.

In secondo luogo, da un punto di vista economico, i servizi forniti dalle professioni liberali non producono soltanto effetti nei confronti dei loro destinatari. Come sottolineato dall'avvocato generale Jacobs (103), essi producono pure "effetti esterni", che consistono in perdite o benefici per l'insieme della società. La domanda di prestazioni professionali "è spesso di tipo derivato, il che significa che il loro risultato (il parere di un avvocato, il progetto di un architetto) costituisce un bene intermedio di una più lunga catena produttiva. La qualità di tali servizi costituisce pertanto (...) uno dei fattori decisivi in molti settori dell'economia di un paese" (104).

Infine, i mercati dei servizi professionali sono caratterizzati da un'"informazione asimmetrica" (105). Nella misura in cui il consumatore è raramente in grado di valutare egli stesso la qualità dei servizi offerti, è indispensabile prevedere talune regole destinate a mantenere la qualità di tali servizi.

113. Dalle considerazioni di cui sopra consegue che il mantenimento di un livello elevato di qualità per i servizi forniti dalla professione di avvocato costituirebbe innegabilmente un obiettivo legittimo di interesse generale.

c) Sulla proporzionalità del decreto ministeriale n. 585/94

114. Conformemente alla terza condizione, resta da esaminare se le misure poste dal decreto ministeriale n. 585/94 siano proporzionate rispetto allo scopo che esse perseguirebbero (106).

115. Dalla costante giurisprudenza risulta che (107), per accertare se una misura sia conforme al principio di proporzionalità, va verificato se gli strumenti che essa mette in atto siano idonei a realizzare l'obiettivo prefisso e se essi non eccedano quanto è necessario per il conseguimento del detto obiettivo.

116. Nella specie, il decreto ministeriale n. 585/94 prevede un regime obbligatorio di tariffe minime e di tariffe massime per le prestazioni effettuate dagli avvocati in Italia (108).

117. Nell'ipotesi in cui lo scopo perseguito dal decreto controverso consistesse nel mantenere la qualità dei servizi forniti dai membri della professione, una

siffatta misura non mi pare idonea a raggiungere l'obiettivo perseguito (109). Da un lato, ritengo che non esistano relazioni tra causa e effetto tra il livello degli onorari richiesti e la qualità dei servizi prestati. Non si vede sotto quale aspetto un regime di prezzi obbligatori impedirebbe ai membri della professione di offrire servizi di qualità mediocre qualora facciano peraltro difetto le loro qualifiche, la loro competenza o il loro senso etico. D'altro lato, la qualità delle prestazioni è - o dev'essere - garantita da misure di natura diversa, come quelle che regolano le condizioni di accesso alla professione e la responsabilità professionale degli avvocati.

118. Di conseguenza ritengo che se l'obiettivo perseguito dal decreto ministeriale n. 585/94 è quello di salvaguardare la qualità delle prestazioni degli avvocati in Italia, il decreto controverso non potrebbe essere giustificato con riferimento alle disposizioni dell'art. 5 del Trattato.

119. Sulla base delle considerazioni che precedono, suggerisco pertanto a questa Corte di risolvere la prima delle questioni pregiudiziali nel senso che gli artt. 5 e 85 del Trattato non ostano a che uno Stato membro adotti una misura legislativa o regolamentare che approvi, sulla base di un progetto redatto da un ordine professionale di avvocati, una tariffa che fissi onorari minimi e massimi per le prestazioni effettuate dai membri della professione, alla triplice condizione che: (1) le autorità pubbliche dello Stato membro interessato esercitino un controllo reale sul contenuto della tariffa proposta dall'ordine professionale, (2) che la misura di Stato che reca approvazione della tariffa persegua uno scopo legittimo d'interesse generale e (3) che la misura di Stato sia proporzionata rispetto allo scopo perseguito.

VII - Sulla delega di poteri a operatori privati (seconda questione)

120. Con la seconda questione, il Pretore di Pinerolo vuol sapere se, tenuto conto delle modalità del procedimento di approvazione della tariffa, le autorità italiane abbiano violato gli artt. 5 e 85 del Trattato in quanto hanno tolto alla loro propria regolamentazione il carattere statale delegando ad operatori privati la responsabilità di adottare decisioni d'intervento in materia economica.

121. Su questo punto ricordo che questa Corte solleva una "obiezione di principio nei confronti di misure legislative con le quali lo Stato rinuncia a giocare il ruolo che è suo proprio e conferisce alle imprese i poteri necessari per mettere in atto la loro propria politica" (110).

Questa Corte ritiene che una regolamentazione conserva la sua natura statale allorché le autorità pubbliche si riservino il potere di fissare esse stesse i termini essenziali della decisione economica (111). Tale è evidentemente il caso allorché la misura di Stato formula essa stessa il divieto che implica eventuali effetti restrittivi sulla concorrenza (112).

Tale è altresì il caso allorché la decisione viene adottata da operatori economici privati, ma le autorità pubbliche dispongono del potere di approvarla, di respingerla, di modificarla o di sostituirla con una loro propria decisione (113). In questa ipotesi, il carattere statale di una normativa non viene rimesso in discussione dal semplice fatto che essa sia stata adottata a seguito di una concertazione con rappresentanti di operatori economici privati (114).

122. La questione che nella specie si pone consiste nello stabilire se le autorità italiane si sono riservate il potere di fissare esse stesse il contenuto della tariffa degli onorari di avvocati. Al fine di risolvere tale questione, vanno identificati i poteri di cui dispongono le autorità pubbliche nel procedimento di approvazione della tariffa. Nella misura in cui ho affrontato tale problema nel corso dell'esame della prima questione pregiudiziale, faccio in gran parte riferimento agli argomenti che ho sviluppato a tal riguardo.

123. Nei paragrafi da 99 a 105 delle presenti conclusioni, ho constatato che le modalità del procedimento di approvazione della tariffa conferiscono alle autorità italiane il potere di procedere a un controllo particolarmente esteso delle delibere del CNF.

124. Per quanto riguarda i poteri del Ministro della Giustizia, ho esposto che (115), secondo le informazioni trasmesse dal governo italiano, il Ministro della Giustizia dispone del potere di modificare di propria iniziativa il contenuto delle delibere. In questo caso, spetta al CNF inserire tali modifiche nel corpo del progetto di tariffa iniziale. Inoltre, il Ministro di Grazia e Giustizia ha il potere di costringere il CNF a modificare il contenuto delle sue delibere poiché, senza decreto di approvazione, la tariffa elaborata dal CNF è priva di forza obbligatoria. In tali casi, i membri della professione e i terzi restano tenuti ad applicare le tariffe previste dal precedente decreto ministeriale.

125. Tenuto conto degli elementi sopra esposti, ritengo che le autorità pubbliche italiane si sono riservate il potere - indiretto - di fissare il contenuto della tariffa degli onorari degli avvocati.

126. Ho tuttavia sostenuto che il controllo svolto dalle autorità pubbliche sul comportamento degli operatori economici privati doveva essere un controllo

effettivo (116). È pertanto necessario verificare se le autorità italiane esercitano, in pratica, effettivamente i poteri loro conferiti dalla legge. Altrimenti, si dovrà concludere che le autorità pubbliche hanno effettivamente delegato ad operatori privati i poteri in materia di determinazione delle tariffe.

127. A questo riguardo ho rilevato (117) che dagli atti non risultavano elementi sufficienti per consentire a questa Corte di pronunciarsi essa stessa sulla questione. Occorre pertanto rinviarne l'esame al Pretore di Pinerolo.

Il criterio determinante a tal riguardo sta nel verificare che le autorità italiane intervengano realmente per controllare il contenuto delle delibere del CNF su punti essenziali per la professione e i terzi.

128. Di conseguenza, suggerisco a questa Corte di risolvere la seconda questione pregiudiziale nel senso che gli artt. 5 e 85 del Trattato non ostano a che uno Statomembro conferisca ad un ordine professionale di avvocati, come il CNF, il potere di adottare un progetto di tariffa che fissa gli onorari minimi e massimi per le prestazioni effettuate dai membri della professione, alla duplice condizione che: (1) le autorità pubbliche dello Stato membro interessato si riservano il potere di determinare direttamente o indirettamente il contenuto della tariffa degli onorari e (2) che le dette autorità svolgano realmente i poteri che sono loro conferiti dalla legge.

VIII - Conclusioni

129. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco quindi alla Corte di risolvere nei seguenti termini le questioni poste dal Pretore di Pinerolo:

“1) Le disposizioni degli artt. 5 e 85 del Trattato CE (divenuti artt. 10 CE e 81 CE) non ostano a che uno Stato membro adotti una misura legislativa o regolamentare che approvi, sulla base di un progetto redatto da un ordine professionale di avvocati come il Consiglio Nazionale Forense, una tariffa che fissa gli onorari minimi e massimi per le prestazioni effettuate dai membri della professione, alla triplice condizione che: (1) le autorità pubbliche dello Stato membro interessato esercitino un controllo reale sul contenuto della tariffa proposta dall'ordine professionale, (2) che la misura di Stato che approva la tariffa persegua uno scopo legittimo d'interesse generale e (3) che la misura di Stato sia proporzionata rispetto allo scopo perseguito. È compito del giudice nazionale verificare se tale è il caso.

2) Gli artt. 5 e 85 del Trattato non ostano a che uno Stato membro conferisca ad un ordine professionale di avvocati, come il Consiglio Nazionale Forense, il potere di adottare un progetto di tariffa che fissa onorari minimi e massimi per le prestazioni effettuate dai membri della professione, alla duplice condizione che: (1) le autorità pubbliche dello Stato membro interessato si riservano il potere di stabilire direttamente o indirettamente il contenuto della tariffa degli onorari e che (2) le dette autorità esercitino realmente i poteri loro conferiti dalla legge. È compito del giudice nazionale verificare se ne ricorre il caso.

(omissis)

34: - V., in particolare, sentenze Meng, citata (punti 16 e 17); Ohra Schadeverzekeringen, citata (punto 12); CNSD (punti 53-60); Corsica Ferries France, citata (punti 50-54); Albany, citata (punto 66), e 12 settembre 2000, cause riunite da C-180/98 a C-184/98, Pavlov e a. (Racc. pag. I-6451, punti 99 e 100; in prosiegua: la "sentenza Pavlov").

35: - Sentenza 23 aprile 1991, causa C-41/90, Höfner e Elser (Racc. pag. I-1979, punto 21).

36: - Sentenza 16 giugno 1987, causa 118/85, Commissione/Italia (Racc. pag. 2599, punto 7).

37: - Conclusioni dell'avvocato generale Tesauro nelle cause Poucet e Pistre (sentenza 17 febbraio 1993, cause riunite C-159/91 e C-160/91, Racc. pag. I-637, punto (8), e SAT Fluggesellschaft (sentenza 19 gennaio 1994, causa C-364/92, Racc. pag. I-43, punto 9).

38: - Ordinanza di rinvio (punto 7).

39: - Ibidem.

40: - Osservazioni scritte del governo italiano (pag. 7).

41: - Sentenza CNSD (punti 36-38).

42: - V. sentenza CNSD (punto 7) nonché le conclusioni dell'avvocato generale Cosmas in tale causa (paragrafo 71).

43: - V. mie conclusioni nella causa Wouters (punti 170-178).

44: - Punti 56-86.

45: - Punti 39-44.

46: - Punti 83-89.

47: - V. ordinanza di rinvio (punto 9) nonché le osservazioni scritte dal governo italiano (pag. 9).

- 48: - Ordinanza di rinvio (punto 9).
- 49: - Osservazioni scritte dal governo italiano (pag. 8).
- 50: - Sentenze 30 gennaio 1985, causa 123/83, BNIC (Racc. pag. 391, punto 17); CNSD (punto 40), e Pavlov (punto 85).
- 51: - V. sentenza CNSD (punto 7) nonché le conclusioni dell'avvocato generale Cosmas in detta causa (punto 71).
- 52: - Sentenze 29 ottobre 1980, cause riunite da 209/78 a 215/78 e 218/78, Van Landewyck e a./Commissione (Racc. pag. 3125, punti 87 e 88), e 8 novembre 1983, cause riunite da 96/82 a 102/82, 104/82, 105/82, 108/82 e 110/82, IAZ e a./Commissione (Racc. pag. 3369, punti 19 e 20).
- 53: - V. relazione d'udienza nella causa BNIC, citata (punto 1.1), sentenza (punto 16) nonché la decisione della Commissione 15 dicembre 1982, 82/896/CEE, relativa ad un procedimento di applicazione dell'art. 85 del Trattato CEE (IV/29.883 - UGAL/BNIC) (GU L 379, pag. 1, secondo e terzo 'considerando). V. pure le mie conclusioni nella causa Wouters (punti 79 e 80).
- 54: - V. sentenza IAZ e a./Commissione, citata (punti 19-25), nonché le mie conclusioni nella causa Wouters (punti 81-86).
- 55: - Sentenza 30 giugno 1966, causa 56/65, Société technique minière (Racc. pag. 337, pag. 359).
- 56: - Sentenza 28 marzo 1984, cause riunite 29/83 e 30/83, CRAM e Rheinzink (Racc. pag. 1679, punto 26).
- 57: - Sentenza 13 luglio 1966, cause riunite 56/64 e 58/64, Consten e Grundig/Commissione (Racc. pag. 429, pag. 496).
- 58: - Sentenza 27 gennaio 1987, causa 45/85, Verband der Sachversicherer/Commissione (Racc. pag. 405, punto 39).
- 59: - Sentenze 26 novembre 1975, causa 73/74, Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique/Commissione (Racc. pag. 1491, punto 10), e BNIC, citata (punto 22).
- 60: - Sentenza Verband der Sachversicherer/Commissione, citata (punti 39-43).
- 61: - Sentenze Société technique minière, citata (punti 359 e 360), e 28 febbraio 1991, causa C-234/89, Delimitis (Racc. pag. I-935, punto 13).
- 62: - Sentenza del Tribunale 27 ottobre 1994, causa T-3592, Deere/Commissione (Racc. pag. II-957, punto 61).
- 63: - Sentenza 10 dicembre 1985, cause da 240/82 a 242/82, 261/82, 262/82, 268/82 e 269/82, Stichting Sigarettenindustrie e a./Commissione (Racc. pag. 3831, punto 82).

- 64: - Sentenze BNIC, citata (punto 22), e 3 luglio 1985, causa 243/83, Binon (Racc. pag. 2015, punto 44).
- 65: - Sentenze 15 luglio 1970, causa 41/69, ACF Chemiefarma/Commissione (Racc. pag. 661, punti 132 e 133); 14 luglio 1972, causa 48/69, ICI/Commissione (Racc. pag. 619, punti 115-119); e 11 luglio 1989, causa 246/86, Belasco e a./Commissione (Racc. pag. 2117, punti 12-16).
- 66: - Sentenze BNIC, citata (punto 22), e CNSD (punti 45 e 46).
- 67: - Sentenza CNSD (punti 45 e 46).
- 68: - Sentenze 17 ottobre 1972, causa 8/72, Vereeniging van Cementhandelaren / Commissione (Racc. pag. 977, punti 15-25); Van Landewyck e a./Commissione, citata (punti 102 e segg.); Verband der Sachversicherer/Commissione, citata (punti 34-43), e del Tribunale 22 ottobre 1997, cause riunite T-213/95 e T-18/96, SCK e FNK/Commissione (Racc. pag. II-1739, punti 157-164).
- 69: - V., altresì, paragrafi 77-79 delle presenti conclusioni.
- 70: - È evidente che la mia conclusione su questo punto sarebbe stata diversa se la decisione con la quale il CNF delibera il progetto di tariffa non si inserisse nel contesto particolare del procedimento legislativo istituito dal sistema giuridico italiano.
- 71: - V., in particolare, le osservazioni scritte della Commissione (punto 19).
- 72: - La mia conclusione su questo punto sarebbe differente se risultasse che la decisione del CNF viene diffusa ai membri della professione e che, anche in assenza di approvazione da parte del Ministro della Giustizia, gli avvocati allineano i loro onorari sulle tariffe previste dal progetto di tariffa. In questa ipotesi, la decisione del CNF potrebbe analizzarsi come un regime di prezzi indicativi idoneo a restringere il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune.
- 73: - Punti 291-293.
- 74: - Sentenza BNIC, citata (punto 21).
- 75: - Ibidem (punto 22).
- 76: - Conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nella causa Pavlov (punto 92).
- 77: - V. altresì, in questo senso, le conclusioni dell'avvocato generale Fennelly nella causa DIP e a., citata (punto 55).
- 78: - Osservazioni scritte della Commissione (punto 19).
- 79: - Per una diversa analisi della citata sentenza BNIC, v. R. Joliet, "National Anti-competitive Legislation and Community Law", in Fordham International Law Journal, 1989, pag. 163 (pagg. 178-180).
- 80: - V. il dispositivo delle sentenze Meng e Ohra Schadeverzekeringen, già citate.

- 81: - Già citate.
- 82: - Conclusioni nella causa Meng e Ohra Schadeverzekeringen, già citata.
- 83: - Conclusioni nella causa Reiff, già citata.
- 84: - Conclusioni nella causa DIP e a., già citata.
- 85: - V., in particolare, sentenze Corsica Ferries France, già citata (punti 50-54); Albany, già citata (punto 66), e Pavlov (punti 99 e 100).
- 86: - V. il ragionamento sviluppato dall'avvocato generale Jacobs nelle conclusioni relative alla sentenza Pavlov (punto 161).
- 87: - Ibidem (punto 163).
- 88: - Tale era pure la posizione sostenuta dalla Commissione nelle cause Van Schijndel e Van Veen (sentenza 14 dicembre 1995, cause riunite C-430/93 e C-431/93, Racc. pag. I-4705, punto 21 della relazione d'udienza).
- 89: - Conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nella causa Albany, già citata (punto 184). V. altresì, in tal senso, A. Bach, note sulle menzionate sentenze Reiff, Meng e Ohra Schadeverzekeringen, in *Common Market Law Review*, 1994, pag. 1357, nota a fondo pagina 14. L'autore afferma che, "invece di presumere che l'adozione di una normativa da parte di un'autorità delegata sia avvenuta nell'interesse generale, sembra molto più giustificato presumere che tale tipo di norma sia conforme agli interessi economici di chi partecipa alla loro elaborazione e crea condizioni restrittive per i nuovi arrivati sul mercato e gli stranieri" (libera traduzione).
- 90: - M. Waelbroeck, e A. Frignani, *Commentaire J. Megret, Le droit de la CE*, volume 4, Concurrence, edizioni dell'università di Bruxelles, Bruxelles, 1997, 2a ed. (punto 533).
- 91: - Sentenza ICI/Commissione, citata (punto 115).
- 92: - Ibidem.
- 93: - Ordinanza di rinvio (punto 11).
- 94: - V., in tal senso, la sentenza BNIC, citata (punto 22).
- 95: - V., in tal senso, decisione della Commissione 30 gennaio 1995, 95/188/CEE, relativa ad una procedura di applicazione dell'art. 85 del Trattato CE (IV/33.686 - COAPI) (GU L 122, pag. 37, trentottesimo punto del preambolo).
- 96: - V. *Politique de la concurrence et professions libérales*, OCDE, Parigi, 1985 (punto 199).
- 97: - Punto 13.
- 98: - Ibidem, punto 15.
- 99: - Ibidem, pag. 9.

- 100: - Su questo punto, va notato che parte della dottrina ha criticato la motivazione della citata sentenza Reiff, per “mancanza di realismo” (v. A. Bach, citata, punto 2.5). Questa causa riguardava il procedimento tedesco di approvazione delle tariffe dei trasporti stradali.
- 101: - V. il preambolo del decreto ministeriale n. 585/94, l’ordinanza di rinvio, punto 8 (pag. 3) e le osservazioni scritte del governo italiano (pag. 10).
- 102: - Pagg. 10 e 11.
- 103: - Conclusioni relative alla sentenza Pavlov (punto 85).
- 104: - Ibidem.
- 105: - Ibidem (punto 86).
- 106: - Ricordo che esamino tale questione a titolo di ipotesi poiché non risulta dimostrato che l’obiettivo perseguito dal decreto controverso consiste effettivamente nel mantenere la qualità dei servizi forniti dai membri della professione.
- 107: - V., ad esempio, sentenze 9 novembre 1995, causa C-426/93, Germania/Consiglio (Racc. pag. I-3723, punto 42), e 12 novembre 1996, causa C-84/94, Regno Unito/Consiglio (Racc. pag. I-5755, punto 57).
- 108: - Ordinanza di rinvio (punto 11).
- 109: - V., in tal senso, la citata decisione 95/188 (quarantunesimo punto del preambolo).
- 110: - R. Joliet, citata (pag. 172, libera traduzione).
- 111: - Sentenza Van Eycke, già citata (punto 19).
- 112: - Sentenze Meng, già citata (punto 20); Ohra Schadeverzekeringen, già citata (punto 13), e Corsica Ferries France, già citata (punto 52).
- 113: - Sentenze Reiff (punto 22), Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft (punto 21), e Centro Servizi Spediporto (punto 27), già citate.
- 114: - Sentenze Van Eycke, già citata (punto 19), e Corsica Ferries France, già citata (punto 52).
- 115: - V. il paragrafo 103 delle presenti conclusioni.
- 116: - Paragrafo 106 delle presenti conclusioni. V. altresì le mie conclusioni nella causa Wouters (paragrafi 221 e segg.).
- 117: - V. paragrafi 107 e 108 delle presenti conclusioni.

SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE
19 febbraio 2002 (caso Wouters)

“Ordine professionale - Ordine nazionale forense - Disciplina da parte dell’Ordine dell’esercizio della professione - Divieto di rapporti di collaborazione integrata tra avvocati e revisori dei conti - Art. 85 del Trattato CE (divenuto art. 81 CE) - Associazione di imprese - Restrizione della concorrenza - Giustificazioni - Art. 86 del Trattato CE (divenuto art. 82 CE) - Impresa o gruppo di imprese - Artt. 52 e 59 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 43 CE e 49 CE) - Applicabilità - Restrizioni - Giustificazioni”

Nel procedimento C-309/99,
avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’art. 234 CE, dal Raad van State (Paesi Bassi) nelle controversie dinanzi ad esso pendenti tra

J.C.J. Wouters,
J.W. Savelbergh,
Price Waterhouse Belastingadviseurs BV
e

Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten,

con l’intervento di:

Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap,

domanda vertente sull’interpretazione degli artt. 3, lett. g), del Trattato CE [divenuto, in seguito a modifica, art. 3, n. 1, lett. g), CE], 5 del Trattato CE (divenuto art. 10 CE), 52 e 59 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 43 CE e 49 CE), nonché 85, 86 e 90 del Trattato CE (divenuti artt. 81 CE, 82 CE e 86 CE),

LA CORTE,

composta dal sig. G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, dal sig. P. Jann, dalle sig.re F. Macken e N. Colneric, e dal sig. S. von Bahr, presidenti di sezione, dai sigg. C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, M. Wathelet (relatore), R. Schintgen, V. Skouris e J.N. Cunha Rodrigues, giudici,
avvocato generale: P. Léger
cancelliere: H. von Holstein, cancelliere aggiunto

viste le osservazioni scritte presentate:

- per il sig. Wouters, dagli avv.ti H. Gilliams e M. Wladimiroff, advocaten;
- per il sig. Savelbergh e per la Price Waterhouse Belastingadviseurs BV, dagli avv.ti D. van Liedekerke e G.J. Kemper, advocaten;
- per l'Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, dagli avv.ti O.W. Brouwer, F.P. Louis e S.C. van Es, advocaten;
- per il Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap, dall'avv. P. Glazener, advocaat;
- per il governo olandese, dal sig. M.A. Fierstra, in qualità di agente;
- per il governo danese, dal sig. J. Molde, in qualità di agente;
- per il governo tedesco, dai sigg. A. Dittrich e W.-D. Plessing, in qualità di agenti;
- per il governo francese, dalle sig.re K. Rispal-Bellanger e R. Loosli-Surrans e dal sig. F. Million, in qualità di agenti;
- per il governo austriaco, dalla sig.ra C. Stix-Hackl, in qualità di agente;
- per il governo portoghese, dal sig. L. Fernandes, in qualità di agente;
- per il governo svedese, dal sig. A. Kruse, in qualità di agente;
- per il governo del principato del Liechtenstein, dal sig. C. Büchel, in qualità di agente;
- per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. W. Wils e B. Mongin, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del sig. Wouters, rappresentato dall'avv. H. Gilliams, del sig. Savelbergh e della Price Waterhouse Belastingadviseurs BV, rappresentati dagli avv.ti D. van Liedekerke e G.J. Kemper, dell'Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, rappresentato dagli avv.ti O.W. Brouwer e W. Knibbeler, advocaat, del Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap, rappresentato dall'avv. P. Glazener, del governo olandese, rappresentato dal sig. J.S. van den Oosterkamp, in qualità di agente, del governo tedesco, rappresentato dal sig. A. Dittrich, del governo francese, rappresentato dal sig. F. Million, del governo lussemburghese, rappresentato dal sig. N. Mackel, in qualità di agente, assistito dall'avv. J. Welter, avocat, del governo svedese, rappresentato dal sig. I. Simfors, in qualità di agente, e della Commissione, rappresentata dal sig. W. Wils, all'udienza del 12 dicembre 2000,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 10 luglio 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1. Con sentenza 10 agosto 1999, pervenuta in cancelleria il 13 agosto successivo, il Raad van State ha sottoposto a questa Corte, in applicazione dell'art. 234 CE, nove questioni pregiudiziali relative all'interpretazione degli artt. 3, lett. g), del Trattato CE [divenuto, in seguito a modifica, art. 3, n. 1, lett. g), CE], 5 del Trattato CE (divenuto art. 10 CE), 52 e 59 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 43 CE e 49 CE), nonché 85, 86 e 90 del Trattato CE (divenuti artt. 81 CE, 82 CE e 86 CE).

2. Tali questioni sono state sollevate in occasione di ricorsi proposti in particolare da alcuni avvocati contro il rifiuto, da parte dell'Arrondissementsrechtbank di Amsterdam, di annullare talune decisioni del Nederlandse Orde van Advocaten (ordine olandese degli avvocati) con cui si negava l'annullamento delle decisioni di comitati di vigilanza degli ordini forensi dei circondari di Amsterdam e di Rotterdam che vietavano loro di esercitare la loro attività di avvocati in rapporto di collaborazione integrata con revisori dei conti.

Sfondo normativo nazionale

3. L'art. 134 della Costituzione del Regno dei Paesi Bassi verte sull'istituzione e sul regime giuridico degli enti pubblici.

Esso dispone che:

"1. Enti pubblici a carattere professionale o altri enti pubblici possono essere costituiti e sciolti dalla legge o in forza di essa.

2. La legge stabilisce i compiti e l'organizzazione di tali enti pubblici, la loro composizione ed i poteri dei loro organi direttivi, nonché la pubblicità delle sedute di questi. Ai loro organi direttivi può essere conferito un potere regolamentare dalla legge o in forza di essa.

3. La legge organizza il controllo di tali organi direttivi. Le loro decisioni potranno essere annullate solo per violazione di legge o per contrasto con l'interesse generale".

L'Advocatenwet

4. In applicazione di tale disposizione è stata adottata la legge 23 giugno 1952 che istituisce l'ordine olandese degli avvocati e fissa il regolamento interno e le

norme disciplinari applicabili agli avvocati e ai procuratori (in prosieguo: l'“Advocatenwet”).

5. Ai sensi dell'art. 17, nn. 1 e 2, di tale legge:

“1. L'insieme degli avvocati iscritti all'albo nei Paesi Bassi costituisce l'ordine olandese degli avvocati, ente di diritto pubblico ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, avente sede all'Aia.

2. L'insieme degli avvocati iscritti all'albo presso uno stesso tribunale costituisce l'ordine degli avvocati del circondario interessato”.

6. Gli artt. 18, n. 1, e 22, n. 1, dell'Advocatenwet dispongono che l'ordine olandese degli avvocati e gli ordini circondariali sono diretti rispettivamente dall'Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten (Consiglio generale dell'ordine olandese degli avvocati; in prosieguo: il “Consiglio generale”) e dai raden van toezicht van de Orden in de arrondissementen (comitati di vigilanza degli ordini circondariali; in prosieguo: i “comitati di vigilanza”).

7. Gli artt. 19 e 20 dell'Advocatenwet disciplinano l'elezione dei membri del Consiglio generale. Questi ultimi sono eletti dal College van Afgevaardigden (in prosieguo: il “Collegio dei delegati”), i cui membri sono a loro volta eletti nell'ambito di riunioni degli ordini circondariali.

8. Ai sensi dell'art. 26 dell'Advocatenwet:

“Il Consiglio generale e i comitati di vigilanza vegliano al corretto esercizio della professione e sono autorizzati a prendere ogni provvedimento atto a contribuirvi. Essi tutelano i diritti e gli interessi degli avvocati in quanto tali, vegliano all'osservanza degli obblighi di questi ultimi ed espletano i compiti loro assegnati mediante regolamenti”.

9. L'art. 28 dell'Advocatenwet stabilisce:

“1. Il Collegio dei delegati può emanare regolamenti nell'interesse del corretto esercizio della professione, tra cui regolamenti in materia di assistenza agli avvocati in età avanzata e totalmente o parzialmente inabili al lavoro, nonché ai superstiti di avvocati deceduti. Il Collegio emana inoltre i regolamenti necessari in materia di amministrazione e di organizzazione dell'ordine olandese degli avvocati.

2. Le proposte di regolamento sono sottoposte al Collegio dei delegati dal Consiglio generale o da almeno cinque delegati. Il Consiglio generale può invitare i comitati di vigilanza a fornire il loro parere su un progetto di regolamento prima di sottoporlo al Collegio dei delegati.

3. I regolamenti sono comunicati sin dalla loro emanazione al Ministero della Giustizia e vengono pubblicati sulla gazzetta ufficiale”.

10. L'art. 29 dell'Advocatenwet precisa:

"1. I regolamenti vincolano i membri dell'ordine nazionale e gli avvocati visitatori (...).

2. Essi non possono contenere alcuna disposizione relativa a punti disciplinati dalla legge o in virtù di essa, né riguardare materie che, a causa della diversità delle situazioni in ciascun circondario, non si prestino a disposizioni generali.

3. Le disposizioni dei regolamenti che trattano di una materia disciplinata dalla legge o in virtù di essa cessano di diritto di produrre effetti".

11. Dagli artt. 16 b e 16 c dell'Advocatenwet risulta che per "avvocati visitatori" debbono intendersi le persone non iscritte all'albo come avvocati nei Paesi Bassi ma che sono autorizzate a svolgere la loro attività professionale in un altro Stato membro dell'Unione europea con il titolo di avvocato o con un titolo equivalente.

12. L'art. 30 dell'Advocatenwet dispone:

"1. Le decisioni del Collegio dei delegati, del Consiglio generale o degli altri organi dell'ordine olandese degli avvocati possono essere sospese o annullate con regio decreto nei limiti in cui sono in contrasto con la legge o con l'interesse generale.

2. La sospensione o l'annullamento avviene entro un termine di sei mesi dalla comunicazione prevista all'art. 28, n. 3, o, qualora si tratti di una decisione del Consiglio generale o di un altro organo dell'ordine olandese degli avvocati, entro i sei mesi dalla sua comunicazione al Ministro della Giustizia, con decreto motivato che fissa, se del caso, la durata della sospensione.

3. La sospensione interrompe immediatamente l'efficacia delle disposizioni sospese. La durata della sospensione non può eccedere un anno, anche dopo una proroga.

4. Se l'annullamento non è pronunciato con regio decreto entro il termine fissato per la sospensione, la decisione sospesa si considera valida.

5. L'annullamento comporta l'annullamento di tutti gli effetti annullabili delle disposizioni annullate, salvo contraria decisione emanata con regio decreto".

La Samenwerkingsverordening 1993

13. In forza dell'art. 28 dell'Advocatenwet, il Collegio dei delegati ha adottato la Samenwerkingsverordening 1993 (regolamento del 1993 sulla collaborazione).

14. L'art. 1 della Samenwerkingsverordening 1993 definisce la nozione di "rapporto di collaborazione" come "ogni forma di collaborazione in cui i partecipan-

ti esercitano la professione nell'interesse comune e a rischio comune o ripartiscono tra loro, a tal fine, la direzione o la responsabilità finale".

15. L'art. 2 della Samenwerkingsverordening 1993 dispone:

"1. L'avvocato non è autorizzato a contrarre o a mantenere in essere obblighi che possano compromettere la sua libertà e la sua indipendenza nell'esercizio della professione, compresi la difesa dell'interesse di parte ed il rapporto di fiducia tra l'avvocato e il suo cliente che ne è il corollario.

2. Il disposto del n. 1 è anche applicabile all'avvocato che non lavora in rapporto di collaborazione con colleghi o con terzi".

16. Ai sensi dell'art. 3 della Samenwerkingsverordening 1993:

"L'avvocato è autorizzato a contrarre o a mantenere in essere un rapporto di collaborazione alla sola condizione che la professione di ciascuno dei partecipanti abbia per oggetto principale l'esercizio della pratica del diritto".

17. L'art. 4 della Samenwerkingsverordening 1993 dispone:

"L'avvocato ha il diritto di instaurare o di mantenere in essere un rapporto di collaborazione solo con:

- a) altri avvocati iscritti all'albo nei Paesi Bassi;
- b) altri avvocati non iscritti all'albo nei Paesi Bassi, nel rispetto delle disposizioni dell'art. 5;
- c) appartenenti ad un'altra categoria professionale all'uopo autorizzata dal Consiglio generale in base all'art. 6".

18. Ai sensi dell'art. 6 della Samenwerkingsverordening 1993:

"1. L'autorizzazione di cui all'art. 4, lett. c), può essere concessa a condizione che:

- a) gli appartenenti a tale altra categoria professionale svolgano una professione liberale; e
- b) l'esercizio di tale professione sia subordinato al possesso di un diploma di istruzione universitaria o equiparato; e
- c) gli appartenenti a tale altra categoria professionale siano soggetti a norme disciplinari analoghe a quelle imposte agli avvocati; e
- d) il fatto di instaurare un rapporto di collaborazione con appartenenti a tale altra categoria professionale non sia in contrasto con gli artt. 2 e 3.

2. L'autorizzazione può essere concessa anche ad una parte di una categoria professionale. In tal caso, le condizioni elencate al n. 1, lett. a)-d), sono applicabili mutatis mutandis, fatto salvo il potere del Consiglio generale di fissare condizioni ulteriori.

3. Il Consiglio generale consulta il Collegio dei delegati prima di prendere una decisione come quella considerata ai precedenti paragrafi del presente articolo”.

19. L’art. 7, n. 1, della Samenwerkingsverordening 1993 stabilisce:

“L’avvocato, nei suoi contatti con l’esterno, evita di presentare in maniera inesatta, ingannevole o incompleta qualsiasi forma di collaborazione a cui partecipi, ivi compreso un rapporto di collaborazione”.

20. Ai sensi dell’art. 8 della Samenwerkingsverordening 1993:

“1. Qualsiasi rapporto di collaborazione deve obbligatoriamente comportare un nome collettivo per tutti i contatti con l’esterno.

2. Il nome collettivo non può essere tale da indurre in errore. (...)

3. L’avvocato che partecipa ad un rapporto di collaborazione è tenuto a fornire, a richiesta, un elenco indicante il nome dei partecipanti al rapporto di collaborazione di cui trattasi, la loro professione e il loro luogo di stabilimento.

4. Qualsiasi documento scritto emesso nell’ambito di un rapporto di collaborazione deve menzionare il nome, la qualità e il luogo di stabilimento del firmatario di tale documento”.

21. Infine, ai sensi dell’art. 9, n. 2, della Samenwerkingsverordening 1993:

“L’avvocato non partecipa alla costituzione o alla modifica di un rapporto di collaborazione prima che il comitato di vigilanza abbia determinato se le modalità di costituzione o di modificazione del rapporto di collaborazione, compreso il modo con cui esso si presenta all’esterno, siano conformi alle disposizioni del presente regolamento o in base ad esso adottate”.

22. Dalla motivazione della Samenwerkingsverordening 1993 risulta che il rapporto di collaborazione con i notai, con i consulenti fiscali e con i mandatari in materia di brevetti è già stato autorizzato in passato e che l’autorizzazione di tali tre categorie professionali resta valida. Per contro, i revisori dei conti sono citati come esempio di categoria professionale con la quale gli avvocati non sono autorizzati a collaborare.

Le direttive relative ai rapporti di collaborazione tra gli avvocati ed altri professionisti (autorizzati)

23. Oltre alla Samenwerkingsverordening 1993, l’ordine olandese degli avvocati ha emanato direttive relative ai rapporti di collaborazione tra gli avvocati e altri professionisti (autorizzati). Tali direttive sono del seguente tenore:

“1. Osservanza delle regole etiche e deontologiche

Regola n. 1

L’avvocato non può, a seguito della sua partecipazione ad un rapporto di colla-

borazione con chi eserciti un'altra professione liberale, limitare od ostacolare l'osservanza delle regole etiche e deontologiche ad esso applicabili.

2. Fascicoli distinti e amministrazione separata delle pratiche e degli archivi

Regola n. 2

L'avvocato che partecipa ad un rapporto di collaborazione con chi eserciti un'altra professione liberale è tenuto, per ogni pratica in cui interviene con tale altro professionista, ad aprire un fascicolo distinto e ad aver cura, relativamente al rapporto di collaborazione in quanto tale:

- di separare l'amministrazione della pratica dall'amministrazione finanziaria;
- di prevedere un'archiviazione separata rispetto a quella degli altri esercenti una professione liberale.

3. Conflitti di interessi

Regola n. 3

L'avvocato che partecipa ad un rapporto di collaborazione con chi eserciti un'altra professione liberale non può garantire la difesa degli interessi di una parte qualora tali interessi siano in contrasto con quelli di una parte che sia stata o che sia assistita da tale altro professionista o qualora rischi di derivarne un siffatto conflitto di interessi.

4. Segreto professionale e registrazione dei documenti

Regola n. 4

L'avvocato è tenuto, per ogni pratica in cui interviene con chi eserciti un'altra professione liberale, a registrare minuziosamente tutte le lettere e tutti i documenti da lui portati a conoscenza del detto professionista".

Controversie nella causa principale

24. Il sig. Wouters, avvocato del foro di Amsterdam, nel 1991 diveniva socio della società Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs (consulenti fiscali). Alla fine dell'anno 1994, il sig. Wouters informava il comitato di vigilanza dell'ordine degli avvocati del circondario di Rotterdam della sua intenzione di chiedere l'iscrizione all'albo degli avvocati di tale città e di esercitare ivi la professione con la denominazione "Arthur Andersen & Co., advocaten en belastingadviseurs".

25. Con decisione del 27 luglio 1995, tale comitato considerava che i soci della società Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs avevano in essere un rappor-

to dicollaborazione, ai sensi della Samenwerkingsverordening 1993, con i soci della società Arthur Andersen & Co. Accountants, vale a dire con appartenenti alla categoria professionale dei revisori dei conti, di modo che il sig. Wouters contravveniva all'art. 4 della Samenwerkingsverordening 1993.

Inoltre, il comitato considerava che il sig. Wouters avrebbe trasgredito l'art. 8 della Samenwerkingsverordening 1993 se avesse instaurato un rapporto di collaborazione sotto una denominazione collettiva in cui figurasse il nome della persona fisica "Arthur Andersen".

26. Con decisione del 29 novembre 1995 il Consiglio generale respingeva i ricorsi amministrativi proposti contro tale decisione dal sig. Wouters, dalla Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs e dalla Arthur Andersen & Co. Accountants.

27. All'inizio del 1995 il sig. Savelbergh, avvocato del foro di Amsterdam, comunicava al comitato di vigilanza dell'ordine degli avvocati del circondario di Amsterdam la sua intenzione di instaurare un rapporto di collaborazione con la società Price Waterhouse Belastingadviseurs BV, consociata dell'impresa internazionale Price Waterhouse, che raggruppa non soltanto consulenti fiscali, ma anche revisori dei conti.

28. Con decisione del 5 luglio 1995 tale comitato dichiarava che la collaborazione progettata era in contrasto con l'art. 4 della Samenwerkingsverordening 1993.

29. Con decisione del 21 novembre 1995 il Consiglio generale respingeva il ricorso amministrativo proposto dal sig. Savelbergh e dalla società Price Waterhouse Belastingadviseurs BV contro tale decisione.

30. Il sig. Wouters, la Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs e la Arthur Andersen & Co. Accountants, da una parte, e il sig. Savelbergh e la Price Waterhouse Belastingadviseurs BV, dall'altra, proponevano quindi un ricorso dinanzi all'Arrondissementsrechtbank di Amsterdam. Essi facevano valere, in particolare, che le decisioni del Consiglio generale del 21 e del 29 novembre 1995 erano incompatibili con le disposizioni del Trattato in materia di concorrenza, di diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi.

31. Con sentenza 7 febbraio 1997 il Rechtbank dichiarava irricevibili i ricorsi proposti dalla Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs e dalla Arthur Andersen & Co. Accountants e respingeva quelli proposti dai sigg. Wouters, Savelbergh e dalla società Price Waterhouse Belastingadviseurs BV.

32. Il Rechtbank considerava che le disposizioni del Trattato in materia di concorrenza non erano applicabili alle controversie nella causa principale. Tale giudice rilevava che l'ordine olandese degli avvocati è un ente di diritto pubblico

istituito dalla legge allo scopo di promuovere un interesse generale. A tal fine, esso utilizzerebbe, tra l'altro, il potere regolamentare conferitogli dall'art. 28 dell'Advocatenwet. Esso sarebbe tenuto a garantire, nell'interesse generale, l'indipendenza e la parzialità dell'avvocato che fornisce assistenza legale. Pertanto, l'ordine olandese degli avvocati non sarebbe un'associazione d'impresе ai sensi dell'art. 85 del Trattato. Esso non potrebbe neppure essere considerato come un'impresa o come un gruppo di imprese che detenga una posizione dominante collettiva ai sensi dell'art. 86 del Trattato.

33. Inoltre, secondo il Rechtbank, l'art. 28 dell'Advocatenwet non trasferisce assolutamente competenze ad operatori privati in maniera tale da pregiudicare l'effetto utile degli artt. 85 e 86 del Trattato. Di conseguenza, tale disposizione non sarebbe incompatibile con il combinato disposto dell'art. 5, secondo comma, e degli artt. 3, lett. g), 85 e 86 del Trattato.

34. Il Rechtbank respingeva altresì l'argomento dei ricorrenti secondo il quale la Samenwerkingsverordening 1993 sarebbe incompatibile con il diritto di stabilimento e con la libera prestazione dei servizi sanciti agli artt. 52 e 59 del Trattato. L'aspetto transfrontaliero mancherebbe nelle controversie oggetto della causa principale, di modo che le dette norme del Trattato sarebbero inapplicabili. In ogni caso, il divieto di collaborazione tra avvocati e revisori dei conti sarebbe giustificato da motivi imperativi di interesse generale e non sarebbe sproporzionatamente restrittivo. In mancanza di specifiche disposizioni comunitarie in materia, il Regno dei Paesi Bassi potrebbe infatti legittimamente applicare all'esercizio della libera professione di avvocato sul suo territorio norme dirette a garantire l'indipendenza e la parzialità dell'avvocato che fornisce assistenza legale.

35. I cinque ricorrenti interponevano appello avverso tale decisione dinanzi al Raad van State.

36. Il Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap (Consiglio degli ordini forensi della Comunità europea), associazione di diritto belga, veniva ammesso ad intervenire dinanzi al Raad van State a sostegno delle conclusioni del Consiglio generale.

37. Con sentenza pronunciata il 10 agosto 1999, il Raad van State ha confermato l'irricevibilità dei ricorsi proposti dalla Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs e dalla Arthur Andersen & Co. Accountants. Per quanto riguarda gli altri ricorsi, esso ha considerato che la soluzione delle controversie nella causa principale dipendeva dall'interpretazione di diverse disposizioni di diritto comunitario.

38. Il Raad van State si chiede, da una parte, se, emanando la Samenwerkingsverordening 1993 in forza dei poteri conferitigli dall'art. 28 dell'Advocatenwet, il Collegio dei delegati non abbia violato gli artt. 85 e 86 del Trattato e, d'altra parte, se, autorizzando attraverso l'art. 28 dell'Advocatenwet il detto Collegio ad emanare regolamenti, il legislatore nazionale non abbia violato gli artt. 5, 85 e 86 del Trattato. Inoltre, esso si chiede se la Samenwerkingsverordening 1993 sia compatibile con la libertà di stabilimento, sancita all'art. 52 del Trattato, e con la libera prestazione dei servizi, sancita all'art. 59 del Trattato.

39. Pertanto, il Raad van State ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

"1) a) Se l'espressione associazione di imprese figurante nell'art. 85, n. 1, del Trattato CE (divenuto art. 81, n. 1, CE) vada interpretata nel senso che deve qualificarsi tale soltanto un'associazione che agisca - e in quanto agisca - nell'interesse di imprenditori, sicché per l'applicazione di detta disposizione occorra distinguere tra le attività esercitate dall'associazione nell'interesse pubblico e le altre attività, oppure se il semplice fatto che un'associazione può agire anche nell'interesse di imprenditori basti per qualificarla associazione di imprese, ai sensi della detta disposizione, con riguardo all'intera sua attività. Se ai fini dell'applicazione del diritto comunitario della concorrenza sia rilevante il fatto che le norme di carattere vincolante generale emanate dall'ente di cui si tratta siano adottate in forza di un potere conferito dalla legge e in veste di legislatore speciale.

b) Nel caso in cui la questione 1a) venga risolta nel senso che un'associazione di imprese è configurabile soltanto e nella misura in cui siffatta associazione agisce nell'interesse di imprenditori, se il diritto comunitario determini anche quando trattasi di tutela di un interesse pubblico e quando no.

c) Nel caso in cui la questione 1b) venga risolta nel senso che il diritto comunitario viene in rilievo al riguardo, se, del pari secondo il diritto comunitario, si possa poi considerare come tutela dell'interesse pubblico l'adozione, in forza di un potere conferito dalla legge, da parte di un ente come l'Ordine nazionale [olandese degli avvocati], di norme di carattere vincolante generale, dirette a garantire l'indipendenza e la parzialità dell'avvocato che presta assistenza legale, relativamente all'instaurazione di rapporti di collaborazione da parte di avvocati con professionisti di altre categorie.

2) Nel caso in cui, in base alla soluzione delle questioni proposte sub 1), si debba concludere nel senso che anche un regolamento come [la Samenwerkingsveror-

dening 1993] va considerato decisione di un'associazione di imprese ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato CE (divenuto art. 81, n. 1, CE), se si debba poi ritenere che siffatta decisione, in quanto sancisce norme di carattere vincolante generale in relazione all'instaurazione di un rapporto di collaborazione come quello di cui trattasi nella fattispecie al fine di garantire l'indipendenza e la parzialità dell'avvocato che presta assistenza legale, abbia per oggetto o per effetto di restringere il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune in misura tale da pregiudicare il commercio tra Stati membri. Quali siano i pertinenti criteri di diritto comunitario per la soluzione di tale questione.

3) Se il termine impresa figurante nell'art. 86 del Trattato CE (divenuto art. 82 CE) debba essere interpretato nel senso che, se un ente come l'Ordine nazionale [olandese degli avvocati] va considerato associazione di imprese, tale ente dev'essere considerato anche come impresa o gruppo di imprese ai sensi di detta norma pur non svolgendo direttamente alcuna attività economica.

4) Nel caso in cui la precedente questione vada risolta in senso affermativo e si debba ritenere che un ente come l'Ordine nazionale [olandese degli avvocati] detenga una posizione dominante, se un ente siffatto sfrutti abusivamente tale posizione obbligando gli avvocati ad esso aderenti a comportarsi sul mercato delle prestazioni di servizi legali, nei confronti di altri, in modo tale da ostacolare la concorrenza.

5) Nel caso in cui ai fini dell'applicazione delle regole comunitarie di concorrenza un ente come l'Ordine nazionale [olandese degli avvocati] vada considerato nel suo complesso associazione di imprese, se l'art. 90, n. 2, del Trattato CE (divenuto art. 86, n. 2, CE), debba essere interpretato nel senso che rientra nella sua sfera di applicazione anche un ente come l'Ordine nazionale [olandesi e degli avvocati] che, relativamente alla collaborazione degli avvocati con professionisti di altre categorie, emana norme di carattere vincolante generale per garantire l'indipendenza e la parzialità dell'avvocato che presta assistenza legale.

6) Nel caso in cui un ente come l'Ordine nazionale [olandese degli avvocati] vada considerato associazione di imprese oppure impresa o gruppo di imprese, se gli artt. 3, sub g), del Trattato CE [divenuto, in seguito a modifica, art. 3, n. 1, sub g), CE], 5, secondo comma, del Trattato CE (divenuto art. 10, secondo comma, CE), 85 e 86 del Trattato CE (divenuti artt. 81 CE e 82 CE) ostino a che uno Stato membro attribuisca a tale ente (o ad un organo di esso) il potere di emanare norme che possono riguardare, tra l'altro, la collaborazione degli avvocati con professionisti di altre categorie, mentre la vigilanza della pubblica autorità sul-

l'adozione di tali norme è limitata al potere di annullare tale normativa, senza che la pubblica autorità possa sostituire una propria normativa a quella annullata.

7) Se vuoi le norme del Trattato riguardanti il diritto di stabilimento, vuoi quelle relative alla libera circolazione dei servizi si applichino ad un divieto di collaborazione tra avvocati e revisori dei conti come quello di cui trattasi, oppure se il Trattato CE vada interpretato nel senso che un siffatto divieto, a seconda - ad esempio - del modo in cui gli interessati intendono concretare la loro collaborazione, dev'essere conforme alle norme riguardanti il diritto di stabilimento o a quelle relative alla libera circolazione dei servizi.

8) Se un divieto di rapporto di collaborazione integrato tra avvocati e revisori dei conti come quello di cui trattasi costituisca una restrizione del diritto di stabilimento o della libera circolazione dei servizi o di entrambi.

9) Nel caso in cui dalla soluzione della precedente questione risulti che si configura una delle restrizioni ivi menzionate o che si configurano entrambe, se la restrizione di cui trattasi sia giustificata per il motivo che essa riguarda semplicemente una modalità di vendita nel senso in cui alla sentenza [24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91] Keck e Mithouard [(Racc. pag. I-6097)] e che quindi non si configura in proposito una discriminazione, oppure per il motivo che soddisfa i criteri specificati dalla Corte di giustizia in altre sentenze, segnatamente nella sentenza [30 novembre 1995, causa C-55/94] Gebhard [(Racc. pag. I-4165)]'.

Sulla domanda di riapertura della trattazione orale

40. Con atto depositato in cancelleria il 3 dicembre 2001, i ricorrenti nella causa principale hanno chiesto alla Corte di ordinare la riapertura della trattazione orale, in applicazione dell'art. 61 del regolamento di procedura.

41. A sostegno di tale domanda, i ricorrenti nella causa principale fanno valere che, ai paragrafi 170-201 delle sue conclusioni, presentate il 10 luglio 2001, l'avvocato generale si è pronunciato su una questione che non è stata espressamente sollevata dal giudice a quo.

42. A questo proposito, si deve ricordare che la Corte può, d'ufficio o su proposta dell'avvocato generale, ovvero su domanda delle parti, riaprire la fase orale del procedimento, ai sensi dell'art. 61 del regolamento di procedura, qualora

ritenga di non avere sufficienti chiarimenti o che la causa debba essere decisa sulla base di un argomento che non sia stato oggetto di discussione tra le parti (v. ordinanza 4 febbraio 2000, causa C-17/98, Emesa Sugar, Racc. pag. I-665, punto 18).

43. Nella fattispecie, tuttavia, la Corte, sentito l'avvocato generale, ritiene che tutti gli elementi ad essa necessari per risolvere le questioni poste nella presente causa siano a sua disposizione e che tali elementi abbiano formato oggetto della trattazione svoltasi dinanzi ad essa.

Sulla prima questione, sub a)

44. Con la sua prima questione, sub a), il giudice a quo chiede, in sostanza, se un regolamento relativo alla collaborazione tra avvocati e altre professioni liberali quale la Samenwerkingsverordening 1993, emanato da un ente come l'ordine olandese degli avvocati, debba essere considerato come una decisione presa da un'associazione di imprese, ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato. Esso si chiede in particolare se il fatto che l'ordine olandese degli avvocati sia stato investito dalla legge del potere di emanare normative aventi carattere vincolante generale tanto per gli avvocati iscritti all'albo nei Paesi Bassi che per quelli autorizzati ad esercitare in altri Stati membri che vengono a prestare servizi nei Paesi Bassi abbia incidenza sull'applicazione del diritto comunitario della concorrenza. Esso si chiede altresì se il solo fatto che l'ordine possa agire nell'interesse dei suoi iscritti basti a qualificarlo come associazione di imprese per il complesso delle sue attività o se, per l'applicazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato, occorra riservare un trattamento speciale alle attività da esso svolte nell'interesse generale.

45. Al fine di determinare se un regolamento quale la Samenwerkingsverordening 1993 debba essere considerato come una decisione di un'associazione di imprese ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato, occorre esaminare, in primo luogo, se gli avvocati siano imprese ai sensi del diritto comunitario della concorrenza.

46. Secondo una giurisprudenza costante, nell'ambito del diritto della concorrenza, la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico della detta entità e dalle sue modalità di finanziamento (v., in particolare, sentenze 23 aprile 1991, causa 41/90, Höfner e Elser, Racc. pag. I-1979, punto 21; 16 novembre 1995, causa C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurance e a., Racc. pag. I-4013, punto

14, e 11 dicembre 1997, causa C-55/96, Job Centre, detta "Job Centre II", Racc. pag. I-7119, punto 21).

47. A questo proposito risulta da una giurisprudenza anch'essa costante che costituisce un'attività economica qualsiasi attività consistente nell'offrire beni o servizi su un mercato determinato (v., in particolare, sentenze 16 giugno 1987, causa 118/85, Commissione/Italia, Racc. pag. 2599, punto 7, e 18 giugno 1998, causa C-35/96, Commissione/Italia, Racc. pag. I-3851, punto 36).

48. Ora, gli avvocati offrono, dietro corrispettivo, servizi di assistenza legale consistenti nella predisposizione di pareri, di contratti o di altri atti nonché nella rappresentanza e nella difesa in giudizio. Inoltre, essi assumono i rischi finanziari relativi all'esercizio di tali attività poiché, in caso di squilibrio tra le spese e le entrate, l'avvocato deve sopportare direttamente l'onere dei disavanzi.

49. Di conseguenza, gli avvocati iscritti all'albo nei Paesi Bassi svolgono un'attività economica e, pertanto, costituiscono imprese ai sensi degli artt. 85, 86 e 90 del Trattato, senza che la natura complessa e tecnica dei servizi da loro forniti e la circostanza che l'esercizio della loro professione è regolamentato siano tali da modificare questa conclusione (v., in questo senso, a proposito dei medici, sentenza 12 settembre 2000, cause riunite da C-180/98 a C-184/98, Pavlov e a., Racc. pag. I-6451, punto 77).

50. In secondo luogo, occorre esaminare in quale misura un'organizzazione professionale quale l'ordine olandese degli avvocati debba essere considerata come un'associazione di imprese ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato, quando emana un regolamento quale la Samenwerkingsverordening 1993 (v., in questo senso, a proposito di un'organizzazione professionale di spedizionieri doganali, citata sentenza 18 giugno 1998, Commissione/Italia, punto 39).

51. Il convenuto nella causa principale fa valere che, nei limiti in cui il legislatore olandese ha istituito l'ordine olandese degli avvocati quale ente di diritto pubblico e gli ha conferito competenze regolamentari al fine di adempiere ad una missione di interesse pubblico, quest'ultimo non può essere qualificato come un'associazione di imprese ai sensi dell'art. 85 del Trattato, in particolare nell'ambito dell'esercizio del suo potere regolamentare.

52. L'interveniente nella causa principale e i governi tedesco, austriaco e portoghese aggiungono che un ente quale l'ordine olandese degli avvocati esercita la pubblica autorità e non può pertanto rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato.

53. L'interveniente nella causa principale precisa che un ente può essere equipa-

rato alla pubblica autorità quando l'attività da esso svolta costituisce una missione di interesse generale che rientra nelle funzioni essenziali dello Stato. Ora, lo Stato olandese avrebbe incaricato l'ordine olandese degli avvocati di garantire ai singoli un accesso adeguato al diritto e alla giustizia, il che costituirebbe appunto una funzione essenziale dello Stato.

54. Il governo tedesco, dal canto suo, ricorda che spetta agli organi legislativi competenti di uno Stato membro decidere, nel quadro della sovranità nazionale, il modo in cui organizzare l'esercizio delle loro prerogative. La delega ad un organismo democraticamente legittimato, quale un ordine professionale, del potere di emanare normative di carattere vincolante generale rientrerebbe nei limiti di questo principio di autonomia istituzionale.

55. Tale principio sarebbe compromesso, secondo il governo tedesco, se gli enti a cui sono stati affidati siffatti compiti normativi fossero qualificati come associazioni di imprese ai sensi dell'art. 85 del Trattato. Supporre che la normativa nazionale sia valida solo qualora sia esentata dalla Commissione in applicazione dell'art. 85, n. 3, del Trattato sarebbe di per sé una contraddizione. Tutta la normativa dell'ordine sarebbe così rimessa in discussione.

56. A questo proposito occorre determinare se, quando emana un regolamento quale la Samenwerkingsverordening 1993, un ordine professionale debba essere considerato come un'associazione di imprese o, al contrario, come una pubblica autorità.

57. Secondo la giurisprudenza della Corte, un'attività che, per la sua natura, per le norme alle quali è soggetta e per il suo oggetto, esuli dalla sfera degli scambi economici (v., in questo senso, sentenza 17 febbraio 1993, cause riunite C-159/91 e C-160/91, Poucet e Pistre, Racc. pag. I-637, punti 18 e 19, riguardante la gestione del servizio pubblico della previdenza sociale) o si ricolleggi all'esercizio di prerogative dei pubblici poteri (v., in tal senso, sentenze 19 gennaio 1994, causa C-364/92, SAT Fluggesellschaft, Racc. pag. I-43, punto 30, concernente il controllo e la polizia dello spazio aereo, e 18 marzo 1997, causa C-343/95, Diego Calì & Figli, Racc. pag. I-1547, punti 22 e 23, concernente la sorveglianza antinquinamento dell'ambiente marittimo) sfugge all'applicazione delle regole di concorrenza del Trattato.

58. Occorre innanzi tutto rilevare che, quando emana un regolamento come la Samenwerkingsverordening 1993, un'organizzazione professionale quale l'ordine olandese degli avvocati non esercita né una missione sociale fondata sul principio di solidarietà, contrariamente a taluni enti di previdenza sociale (v.

citata sentenza Poucet e Pistre, punto 18), né prerogative tipiche dei pubblici poteri (v. citata sentenza SAT Fluggesellschaft, punto 30). Essa appare come l'organo di regolamentazione di una professione il cui esercizio costituisce per il resto un'attività economica.

59. Al riguardo, il fatto che il Consiglio generale sia altresì incaricato dall'art. 26 dell'Advocatenwet di tutelare i diritti e gli interessi degli avvocati in quanto tali non è atto ad escludere a priori tale organizzazione professionale dall'ambito di applicazione dell'art. 85 del Trattato anche quando essa svolge la sua funzione di regolamentazione dell'esercizio della professione di avvocato (v., in questo senso, a proposito dei medici, citata sentenza Pavlov e a., punto 86).

60. Altri indizi contribuiscono poi alla conclusione che un'organizzazione professionale che dispone di poteri regolamentari quale l'ordine olandese degli avvocati non può sfuggire all'applicazione dell'art. 85 del Trattato.

61. Infatti, da una parte, risulta dall'Advocatenwet che gli organi direttivi dell'ordine olandese degli avvocati sono esclusivamente composti da avvocati, i quali sono eletti soltanto da appartenenti alla professione. Le autorità nazionali non possono intervenire nella designazione dei membri dei comitati di vigilanza, del Collegio dei delegati e del Consiglio generale (v., a proposito di un'organizzazione professionale di spedizionieri doganali, citata sentenza 18 giugno 1998, Commissione/Italia, punto 42; a proposito di un'organizzazione professionale di medici, citata sentenza Pavlov e a., punto 88).

62. D'altra parte, quando emana atti quali la Samenwerkingsverordening 1993, l'ordine olandese degli avvocati non è vincolato neppure al rispetto di un certo numero di criteri di interesse pubblico. L'art. 28 dell'Advocatenwet, che lo autorizza ad emanare regolamenti, si limita ad esigere che ciò avvenga nell'interesse del "corretto esercizio della professione" (v., a proposito di un'organizzazione professionale di spedizionieri doganali, citata sentenza 18 giugno 1998, Commissione/Italia, punto 43).

63. Infine, tenuto conto della sua influenza sul comportamento dei membri dell'ordine olandese degli avvocati sul mercato dei servizi legali, a seguito del divieto di talune forme di collaborazione multidisciplinare che essa comporta, la Samenwerkingsverordening 1993 non esula dalla sfera degli scambi economici.

64. Alla luce delle considerazioni che precedono, risulta chiaramente che un'organizzazione professionale quale l'ordine olandese degli avvocati dev'essere considerata come un'associazione di imprese ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato quando essa emana un regolamento quale la Samenwerkingsverordening 1993.

Un siffatto regolamento costituisce infatti l'espressione della volontà di rappresentanti degli appartenenti ad una professione volta ad ottenere da questi ultimi che essi adottino un determinato comportamento nell'ambito della loro attività economica.

65. Poco importa del resto che l'ordine olandese degli avvocati sia soggetto ad una disciplina di diritto pubblico.

66. Infatti, secondo la sua stessa formulazione, l'art. 85 del Trattato si applica ad accordi tra imprese e a decisioni di associazioni di imprese. L'ambito giuridico entro il quale ha luogo la conclusione di detti accordi e sono adottate dette decisioni nonché la definizione giuridica di tale ambito data dai vari ordinamenti giuridici nazionali sono irrilevanti ai fini dell'applicazione delle regole comunitarie di concorrenza e in particolare dell'art. 85 del Trattato (sentenze 30 gennaio 1985, causa 123/83, Clair, Racc. pag. 391, punto 17, e 18 giugno 1998, Commissione/Italia, citata, punto 40).

67. Tale interpretazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato non sfocia nella violazione del principio dell'autonomia istituzionale fatto valere dal governo tedesco (v. punti 54 e 55 della presente sentenza). Occorre operare una distinzione al riguardo.

68. Nell'attribuire poteri normativi ad un'associazione professionale, uno Stato membro può aver cura di definire i criteri di interesse generale e i principi essenziali ai quali la normativa dell'ordine deve conformarsi nonché di conservare il proprio potere di decisione in ultima istanza. In questo caso, le norme emanate dall'associazione professionale conservano un carattere pubblico e sfuggono alle norme del Trattato applicabili alle imprese.

69. Altrimenti, le norme emanate dall'associazione professionale sono imputabili ad essa sola. Vero è che nel caso in cui l'art. 85, n. 1, del Trattato dovesse applicarsi spetterebbe a quest'ultima notificarle alla Commissione. Tale obbligo non è però tale da paralizzare oltre misura l'attività regolamentare delle associazioni professionali, come sostiene il governo tedesco, dato che la Commissione dispone in particolare della possibilità di adottare un regolamento di esenzione per categoria, in applicazione dell'art. 85, n. 3, del Trattato.

70. Il fatto che ciascuno dei sistemi descritti ai punti 68 e 69 della presente sentenza abbia conseguenze diverse alla luce del diritto comunitario nulla toglie alla libertà, da parte degli Stati membri, di scegliere l'uno o l'altro.

71. Alla luce delle considerazioni che precedono, la prima questione, sub a), dev'essere risolta nel senso che un regolamento relativo alla collaborazione tra gli

avvocati e altre professioni liberali quale la Samenwerkingsverordening 1993, adottato da un ente quale l'ordine olandese degli avvocati, dev'essere considerato come una decisione presa da un'associazione di imprese, ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato.

Sulla prima questione, sub b) e c)

72. Alla luce della soluzione fornita alla prima questione, sub a), non occorre esaminare la prima questione, sub b) e c).

Sulla seconda questione

73. Con la sua seconda questione, il giudice a quo cerca di stabilire sostanzialmente se un regolamento quale la Samenwerkingsverordening 1993 che, al fine di garantire l'indipendenza e la parzialità dell'avvocato che presta assistenza legale assieme ad altre professioni liberali, sancisce norme di carattere vincolante generale che disciplinano la conclusione di rapporti di collaborazione integrata, abbia per oggetto o per effetto di restringere la concorrenza all'interno del mercato comune e possa pregiudicare il commercio tra Stati membri.

74. Attraverso una descrizione delle versioni successive della normativa sulla collaborazione, i ricorrenti nella causa principale si sono sforzati di dimostrare che la Samenwerkingsverordening 1993 aveva per oggetto quello di restringere la concorrenza.

75. Originariamente, la Samenwerkingsverordening 1972 subordinava l'autorizzazione della partecipazione di avvocati ad associazioni multidisciplinari a tre condizioni. Innanzi tutto, gli associati dovevano essere appartenenti ad altre professioni liberali in possesso di una formazione universitaria o equiparata. Essi dovevano poi appartenere ad un ordine o ad un'associazione che sottoponesse i propri iscritti a norme disciplinari analoghe a quelle applicabili agli avvocati. Infine, la proporzione di avvocati appartenenti alla detta associazione professionale e l'importanza dei loro contributi a quest'ultima dovevano essere almeno equivalenti, per quanto riguarda sia i rapporti reciproci tra i partecipanti che i rapporti con i terzi, a quelle degli associati appartenenti ad altre professioni.

76. Nel 1973 il Consiglio generale ha autorizzato i membri dell'associazione olandese dei consulenti in materia di brevetti, da una parte, e quelli dell'associazione olandese dei consulenti fiscali, dall'altra, ai fini della costituzione di associa-

zioni professionali multidisciplinari con avvocati. Successivamente, esso ha autorizzato anche i notai. Secondo i ricorrenti nella causa principale se, all'epoca, i membri dell'istituto olandese dei revisori dei conti non sono stati formalmente autorizzati dal Consiglio generale, nessuna obiezione di principio vi ostava.

77. Nel 1991, posto di fronte per la prima volta ad una domanda di autorizzazione di un rapporto di collaborazione con un revisore dei conti, l'ordine olandese degli avvocati, al termine di un iter accelerato, avrebbe modificato la *Samenwerkingsverordening* 1972 al solo scopo di disporre di una base giuridica che consentisse di vietare le associazioni professionali tra avvocati e revisori dei conti. Da quel momento in poi gli avvocati sarebbero stati autorizzati a far parte di un'associazione professionale multidisciplinare solo qualora, in tal modo, "la libertà e l'indipendenza nell'esercizio della professione, compresi la difesa dell'interesse di parte ed il rapporto di fiducia tra l'avvocato e il suo cliente che ne è il corollario, non possano essere compromesse".

78. Il rifiuto di autorizzare le associazioni tra avvocati e revisori dei conti sarebbe stato fondato sulla constatazione che gli studi di revisione dei conti erano evoluti divenendo nel frattempo organizzazioni gigantesche, di modo che la collaborazione di uno studio legale con uno studio del genere avrebbe assomigliato, secondo le espressioni dell'*Algemene Deken* (decano generale) dell'ordine in funzione all'epoca, "più al matrimonio di un topo e di un elefante che ad un'unione tra soci di dimensioni equivalenti".

79. L'ordine olandese degli avvocati ha poi emanato la *Samenwerkingsverordening* 1993. Quest'ultima ha ribadito la modifica introdotta nel 1991 ed ha aggiunto un ulteriore requisito ai sensi del quale gli avvocati sono ormai autorizzati a far parte di un'associazione professionale "alla sola condizione che la professione di ciascuno dei partecipanti abbia per oggetto principale l'esercizio della pratica del diritto" (art. 3 della *Samenwerkingsverordening* 1993) il che, secondo i ricorrenti nella causa principale, mette in luce lo scopo anticoncorrenziale della normativa nazionale controversa nella causa principale.

80. In subordine, i ricorrenti nella causa principale espongono che, anche indipendentemente dal suo scopo, la *Samenwerkingsverordening* 1993 produce effetti restrittivi sulla concorrenza.

81. I rapporti di collaborazione integrata tra avvocati e revisori dei conti permetterebbero, infatti, di meglio rispondere alle esigenze dei clienti che operano in un contesto economico e giuridico sempre più complesso e internazionale.

82. Godendo di una reputazione di perizia in parecchie materie, gli avvocati

sarebbero nella migliore condizione per offrire ai loro clienti un ventaglio diversificato di servizi legali e presenterebbero un interesse particolare per altri protagonisti del mercato dei servizi legali in quanto soci in seno ad un'associazione professionale multidisciplinare.

83. Reciprocamente, il revisore dei conti sarebbe un socio interessante per l'avvocato nell'ambito di un'associazione professionale. Esso possiederebbe infatti una perizia in settori come la legislazione in materia di bilanci, la fiscalità, l'organizzazione e la ristrutturazione di imprese, la consulenza in materia di gestione. Numerosi sarebbero i clienti interessati da un servizio integrato, fornito da un solo prestatore e comprendente tanto gli aspetti legali quanto quelli finanziari, fiscali e contabili di una pratica.

84. Ora, il divieto controverso nella causa principale osterebbe a qualsiasi accordo contrattuale tra avvocati e revisori dei conti che disponesse, sotto qualsiasi forma, la ripartizione del potere di decisione, l'impegno di cedere in taluni casi una parte dell'utile o l'utilizzazione di una denominazione comune, il che renderebbe ardua qualsiasi forma di collaborazione efficace.

85. Viceversa, il governo lussemburghese ha sostenuto, durante la trattazione orale, che un divieto dei rapporti di collaborazione integrata come quello sancito dalla Samenwerkingsverordening 1993 aveva effetti positivi sulla concorrenza. Esso ha precisato che, vietando agli avvocati di associarsi con revisori dei conti, la normativa nazionale controversa nella causa principale permetteva di evitare la concentrazione dei servizi legali prestati dagli avvocati tra le mani di alcune grandi società internazionali e, di conseguenza, di mantenere un numero notevole di operatori economici sul mercato.

86. Al riguardo, risulta chiaramente che la normativa nazionale controversa nella causa principale arreca pregiudizio alla concorrenza e può incidere sugli scambi intracomunitari.

87. Per quanto riguarda il pregiudizio alla concorrenza, occorre rilevare, innanzi tutto, che le professionalità degli avvocati e dei revisori dei conti possono essere complementari. Dato che le prestazioni giuridiche, specie nel diritto commerciale, richiedono sempre più spesso l'intervento di un contabile, un rapporto di collaborazione integrata tra gli avvocati e i revisori dei conti permetterebbe di offrire una gamma di servizi più ampia, o addirittura di proporre innovazioni. Il cliente avrebbe così la possibilità di rivolgersi ad una struttura unica per un'ampia parte dei servizi necessari all'organizzazione, alla gestione e al funzionamento della sua impresa (vantaggio cosiddetto dello "one-stop-shop").

88. Inoltre, un rapporto di collaborazione integrata tra gli avvocati e i revisori dei conti sarebbe tale da soddisfare le esigenze suscitate dall'integrazione crescente dei mercati nazionali e dalla necessità di un adeguamento permanente alle normative nazionali e internazionali che ne deriva.

89. Infine, non è neppure da escludere che le economie di scala che deriverebbero da tali rapporti di collaborazione integrata abbiano riflessi positivi sul costo delle prestazioni.

90. Un divieto dei rapporti di collaborazione integrata tra avvocati e revisori dei conti come quello sancito dalla Samenwerkingsverordening 1993 è quindi tale da limitare la produzione e lo sviluppo tecnico, ai sensi dell'art. 85, n. 1, lett. b), del Trattato.

91. Certo, il mercato dei revisori dei conti è caratterizzato da una concentrazione accentuata, al punto che le imprese che lo controllano sono comunemente designate con l'espressione "big five" e che il progetto di concentrazione tra due di esse, le società Price Waterhouse e Coopers & Lybrand, ha dato luogo alla decisione della Commissione 20 maggio 1998, 1999/152/CE, che dichiara una concentrazione compatibile con il mercato comune e con il funzionamento dell'accordo SEE (Caso IV/M.1016 - Price Waterhouse/Coopers & Lybrand) (GU 1999, L 50, pag. 27), adottata in applicazione del regolamento (CEE) del Consiglio 21 dicembre 1989, n. 4064, relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese (GU L 395, pag. 1), quale modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 30 giugno 1997, n. 1310 (GU L 180, pag. 1).

92. Per contro, il divieto dei conflitti di interessi al quale sono vincolati gli avvocati in tutti gli Stati membri può costituire un limite strutturale ad una concentrazione accentuata degli studi legali e ridurre, di conseguenza, le loro possibilità di beneficiare di economie di scala o di collaborare strutturalmente con chi esercita professioni fortemente concentrate.

93. Di conseguenza, autorizzare senza riserve né limiti rapporti di collaborazione integrata tra la professione di avvocato, il cui carattere largamente decentralizzato è intimamente connesso a talune delle sue caratteristiche fondamentali, con un settore così concentrato come quello dei revisori dei conti potrebbe essere tale da ridurre globalmente il grado di concorrenza in atto sul mercato dei servizi legali, a seguito della diminuzione sostanziale del numero delle imprese presenti su quest'ultimo.

94. Tuttavia, in quanto la salvaguardia di un grado sufficiente di concorrenza sul mercato dei servizi legali possa essere garantita da provvedimenti meno estre-

mi di una normativa nazionale quale la Samenwerkingsverordening 1993, che vieta assolutamente qualsiasi forma di collaborazione integrata indipendentemente dalle dimensioni rispettive degli studi di avvocati e di revisori dei conti interessati, una siffatta normativa restringe la concorrenza.

95. Quanto all'incidenza sugli scambi intracomunitari, è sufficiente ricordare che un'intesa che si estenda a tutto il territorio di uno Stato membro ha, per natura, l'effetto di consolidare la compartimentazione dei mercati a livello nazionale, ostacolando così l'integrazione economica voluta dal Trattato (sentenze 17 ottobre 1972, causa 8/72, *Vereeniging van Cementhandelaren/Commissione*, Racc. pag. 977, punto 29; 11 luglio 1985, causa 42/84, *Remia e a./Commissione*, Racc. pag. 2545, punto 22, e 18 giugno 1998, *Commissione/Italia*, già citata, punto 48).

96. Tale incidenza è tanto più evidente nella controversia oggetto della causa principale in quanto la Samenwerkingsverordening 1993 si applica anche agli avvocati visitatori iscritti all'albo di un altro Stato membro, in quanto il diritto economico e commerciale disciplina sempre più spesso operazioni transnazionali e, infine, in quanto le società di revisori dei conti che ricercano soci tra gli avvocati sono generalmente gruppi internazionali presenti in più Stati membri.

97. Occorre tuttavia rilevare che non ogni accordo tra imprese o ogni decisione di un'associazione di imprese che restringa la libertà d'azione delle parti o di una di esse ricade necessariamente sotto il divieto sancito all'art. 85, n. 1, del Trattato. Infatti, ai fini dell'applicazione di tale disposizione ad un caso di specie, occorre innanzi tutto tener conto del contesto globale in cui la decisione dell'associazione di imprese di cui trattasi è stata adottata o spiega i suoi effetti, e più in particolare dei suoi obiettivi, connessi nella fattispecie alla necessità di concepire norme in tema di organizzazione, di qualificazione, di deontologia, di controllo e di responsabilità, che forniscano la necessaria garanzia di integrità e di esperienza ai consumatori finali dei servizi legali e alla buona amministrazione della giustizia (v., in questo senso, sentenza 12 dicembre 1996, causa C-3/95, *Reisebüro Broede*, Racc. pag. I-6511, punto 38). Occorre poi verificare che gli effetti restrittivi della concorrenza che ne derivano ineriscano al perseguimento di tali obiettivi.

98. A questo proposito, occorre prendere in considerazione il contesto normativo applicabile nei Paesi Bassi, rispettivamente, da una parte, agli avvocati e all'ordine olandese degli avvocati, composto da tutti gli avvocati iscritti all'albo in tale Stato membro e, dall'altra, ai revisori dei conti.

99. Per quanto riguarda gli avvocati, occorre ricordare in via preliminare che, secondo una giurisprudenza costante, in mancanza di norme comunitarie specifiche in materia, ciascuno Stato membro rimane, in linea di principio, libero di disciplinare l'esercizio della professione d'avvocato nel proprio territorio (v. sentenze 12 luglio 1984, causa 107/83, Klopp, Racc. pag. 2971, punto 17, e Reisebüro Broede, già citata, punto 37). Le norme applicabili a tale professione possono pertanto differire notevolmente da uno Stato membro all'altro.

100. Secondo le concezioni vigenti nei Paesi Bassi, paese in cui l'ordine nazionale degli avvocati è incaricato dall'art. 28 dell'Advocatenwet di emanare la normativa che deve garantire il corretto esercizio della professione di avvocato, le regole essenziali adottate a tal fine sono in particolare il dovere di difendere il proprio cliente in piena indipendenza e nell'interesse esclusivo di quest'ultimo, quello, già menzionato, di evitare qualunque rischio di conflitto di interessi nonché il dovere di rispettare un rigoroso segreto professionale.

101. Tali obblighi deontologici hanno implicazioni non trascurabili sulla struttura del mercato dei servizi legali, e più in particolare sulla possibilità di esercitare congiuntamente la professione di avvocato e altre professioni liberali svolte su tale mercato.

102. Così, in forza di essi, l'avvocato si trova in una situazione di indipendenza nei confronti dei pubblici poteri, degli altri operatori e dei terzi, di cui non deve mai subire l'influenza. Egli deve offrire, a questo proposito, la garanzia che tutte le iniziative da lui prese in una pratica siano prese alla luce del solo interesse del cliente.

103. La professione dei revisori dei conti non è invece soggetta, in generale e più in particolare nei Paesi Bassi, ad obblighi deontologici analoghi.

104. A questo proposito, come l'avvocato generale ha giustamente rilevato ai paragrafi 185 e 186 delle sue conclusioni, può esistere una certa incompatibilità tra l'attività di "consulenza", svolta dall'avvocato, e l'attività di "controllo", svolta dal revisore dei conti. Dalle osservazioni depositate dal convenuto nella causa principale risulta che, nei Paesi Bassi, il revisore dei conti svolge una funzione di certificazione dei conti. Al riguardo, egli procede ad un esame e ad un controllo obiettivi della contabilità dei clienti, in maniera tale da poter comunicare ai terzi interessati la sua opinione personale quanto all'affidabilità di tali dati contabili. Ne consegue che, nello Stato membro interessato, egli non è soggetto ad un segreto professionale analogo a quello dell'avvocato, contrariamente a quanto prevede, ad esempio, la legge tedesca.

105. Si deve pertanto constatare che la Samenwerkingsverordening 1993 è diretta a garantire, nello Stato membro interessato, il rispetto della deontologia della professione di avvocato che vi è applicabile e che, tenuto conto delle concezioni di tale professione ivi vigenti, l'ordine olandese degli avvocati ha potuto ritenere che l'avvocato potrebbe non essere più in grado di consigliare e di difendere il proprio cliente in maniera indipendente e nel rispetto di un rigoroso segreto professionale se appartenesse ad una struttura avente anche la funzione di render conto dei risultati finanziari delle operazioni per le quali egli è intervenuto e di certificarli.

106. Del resto, il cumulo delle attività di controllo legale dei conti e di consulenza, in particolare legale, solleva pure questioni nel seno stesso della professione dei revisori dei conti, come è attestato dal libro verde della Commissione 96/C 321/01, dal titolo: "Il ruolo, la posizione e la responsabilità del revisore legale dei conti nell'Unione europea" (GU 1996, C 321, pag. 1; v., in particolare, i punti da 4.12 a 4.14).

107. Un regolamento come la Samenwerkingsverordening 1993 ha quindi potuto essere ragionevolmente considerato necessario per assicurare il buon esercizio della professione di avvocato, così come essa è organizzata nello Stato membro interessato.

108. D'altro canto, il fatto che norme diverse siano, eventualmente, applicabili in un altro Stato membro non significa che le norme in vigore nel primo Stato siano incompatibili con il diritto comunitario (v., in questo senso, sentenza 1° febbraio 2001, causa C-108/96, Mac Quen e a., Racc. pag. I-837, punto 33). Anche se, in taluni Stati membri, i rapporti di collaborazione integrata tra gli avvocati e i revisori dei conti sono ammessi, l'ordine olandese degli avvocati ha il diritto di ritenere che gli obiettivi perseguiti dalla Samenwerkingsverordening 1993, tenuto conto in particolare della disciplina giuridica a cui sono soggetti rispettivamente gli avvocati e i revisori dei conti nei Paesi Bassi, non possano essere raggiunti con mezzi meno restrittivi (v., in questo senso, a proposito di una legge che riserva l'attività di recupero crediti in via giudiziale agli avvocati, citata sentenza Reisebüro Broede, punto 41).

109. Alla luce di questi elementi, non risulta che gli effetti restrittivi della concorrenza come quelli imposti agli avvocati operanti nei Paesi Bassi da un regolamento quale la Samenwerkingsverordening 1993 eccedano quanto è necessario per assicurare il corretto esercizio della professione di avvocato (v., in questo senso, sentenza 15 dicembre 1994, causa C-250/92, DLG, Racc. pag. I-5641, punto 35).

110. Tenuto conto di tutte le considerazioni che precedono, si deve risolvere la seconda questione nel senso che una normativa nazionale quale la Samenwerkingsverordening 1993, adottata da un ente quale l'ordine olandese degli avvocati, non viola l'art. 85, n. 1, del Trattato, dato che tale ente ha potuto ragionevolmente ritenere che la detta normativa, malgrado gli effetti restrittivi della concorrenza ad essa inerenti, risultasse necessaria al buon esercizio della professione di avvocato così come organizzata nello Stato membro interessato.

Sulla terza questione

111. Con la sua terza questione, il giudice a quo chiede, in sostanza, se un ente quale l'ordine olandese degli avvocati debba essere considerato come un'impresa o un gruppo di imprese ai sensi dell'art. 86 del Trattato.

112. Occorre rilevare, da una parte, che, non esercitando un'attività economica, l'ordine olandese degli avvocati non è un'impresa ai sensi dell'art. 86 del Trattato.

113. D'altra parte, esso non può essere qualificato come gruppo di imprese ai sensi della detta disposizione in quanto gli avvocati iscritti all'albo nei Paesi Bassi non sono sufficientemente collegati tra loro per adottare sul mercato una stessa linea d'azione che porti a sopprimere i rapporti concorrenziali tra loro (v., in tal senso, sentenza 5 ottobre 1995, causa C-96/94, Centro Servizi Spediporto, Racc. pag. I-2883, punti 33 e 34).

114. La professione di avvocato è infatti poco concentrata, molto eterogenea e caratterizzata da una grande concorrenza interna. In mancanza di vincoli strutturali sufficienti tra loro, gli avvocati non possono essere considerati detentori di una posizione dominante collettiva ai sensi dell'art. 86 del Trattato (v., in tal senso, sentenze 31 marzo 1998, cause riunite C-68/94 e C-30/95, Francia e a./Commissione, Racc. pag. I-1375, punto 227, e 16 marzo 2000, Compagnie maritimes belge transports e a./Commissione, cause riunite C-395/96 P e C-396/96 P, Racc. pag. I-1365, punti 36 e 42). Del resto, come risulta dagli atti, gli avvocati realizzano solo il 60% della cifra d'affari del settore dei servizi legali nei Paesi Bassi, quota di mercato che, tenuto conto del numero elevato di studi legali, non può costituire di per se stessa un indizio decisivo dell'esistenza di una posizione dominante collettiva (v., in questo senso, citate sentenze Francia e a./Commissione, punto 226, e Compagnie maritimes belge transports e a./Commissione, punto 42).

115. Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre risolvere la terza questione nel senso che un ente quale l'ordine olandese degli avvocati non costituisce né un'impresa né un gruppo di imprese ai sensi dell'art. 86 del Trattato.

Sulla quarta questione

116. Tenuto conto della soluzione fornita alla terza questione, non occorre trattare la quarta questione.

Sulla quinta questione

117. Tenuto conto della soluzione fornita alla seconda questione, non occorre esaminare la quinta questione.

Sulla sesta questione

118. Tenuto conto delle soluzioni fornite alla seconda e alla terza questione, non occorre risolvere la sesta questione.

Sulle questioni settima, ottava e nona

119. Con la sua settima questione, il giudice a quo chiede, in sostanza, se la compatibilità con il diritto comunitario di un divieto di collaborazione integrata tra avvocati e revisori dei conti come quello sancito dalla *Samenwerkingsverordening* 1993 debba essere valutata alla luce, nel contempo, delle disposizioni del Trattato dedicate al diritto di stabilimento e di quelle relative alla libera prestazione dei servizi. Con le sue questioni ottava e nona, il giudice a quo chiede sostanzialmente se un siffatto divieto costituisca una restrizione al diritto di stabilimento e/o alla libera prestazione dei servizi e, in caso affermativo, se la detta restrizione sia giustificata.

120. In via preliminare, occorre ricordare che il rispetto degli artt. 52 e 59 del Trattato si impone anche alle normative di natura non pubblica dirette a disciplinare collettivamente il lavoro autonomo e le prestazioni di servizi. Infatti, l'abolizione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone e alla libera prestazione dei servizi sarebbe compromessa se l'abolizione delle limitazioni stabilite da norme statali potesse essere neutralizzata da osta-

coli derivanti dall'esercizio dell'autonomia giuridica di associazioni ed enti di natura non pubblicistica (v. sentenze 12 dicembre 1974, causa 36/74, Walrave e Koch, Racc. pag. 1405, punti 17, 18, 23 e 24; 14 luglio 1976, causa 13/76, Donà, Racc. pag. 1333, punti 17 e 18; 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman, Racc. pag. I-4921, punti 83 e 84, e 6 giugno 2000, causa C-281/98, Angonese, Racc. pag. I-4139, punto 32).

121. Di conseguenza, la Corte può essere condotta a valutare l'applicabilità delle disposizioni del Trattato in materia di diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi ad una normativa quale la Samenwerkingsverordening 1993.

122. Supponendo che le disposizioni relative al diritto di stabilimento e/o quelle relative alla libera prestazione dei servizi siano applicabili ad un divieto di qualsiasi rapporto di collaborazione integrata tra gli avvocati e i revisori dei conti quale la Samenwerkingsverordening 1993 e che quest'ultima costituisca una restrizione all'una e/o all'altra di tali libertà, in ogni caso, tale restrizione apparirebbe giustificata dalle ragioni esposte ai punti 97-109 della presente sentenza.

123. Occorre pertanto risolvere le questioni settima, ottava e nona nel senso che gli artt. 52 e 59 del Trattato non ostano ad una normativa nazionale quale la Samenwerkingsverordening 1993, che vieta qualsiasi rapporto di collaborazione integrata tra gli avvocati e i revisori dei conti, dato che tale normativa ha potuto essere ragionevolmente considerata necessaria al buon esercizio della professione di avvocato così come organizzata nel paese interessato.

Sulle spese

124. Le spese sostenute dai governi olandese, danese, tedesco, francese, lussemburghese, austriaco, portoghese, svedese e del Principato di Liechtenstein, nonché dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottoposte dal Raad van State con sentenza 10 agosto 1999, dichiara:

1) *Un regolamento relativo alla collaborazione tra gli avvocati e altre professioni liberali quale la Samenwerkingsverordening 1993 (regolamento del 1993 sulla collaborazione), adottato da un ente quale il Nederlandse Orde van Advocaten (ordine olandese degli avvocati), dev'essere considerato come una decisione presa da un'associazione di imprese, ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato CE (divenuto art. 81, n. 1, CE).*

2) *Una normativa nazionale quale la Samenwerkingsverordening 1993, adottata da un ente quale il Nederlandse Orde van Advocaten, non viola l'art. 85, n. 1, del Trattato, dato che tale ente ha potuto ragionevolmente ritenere che la detta normativa, malgrado gli effetti restrittivi della concorrenza ad essa inerenti, risultasse necessaria al buon esercizio della professione di avvocato così come organizzata nello Stato membro interessato.*

3) *Un ente quale il Nederlandse Orde van Advocaten non costituisce né un'impresa né un gruppo di imprese ai sensi dell'art. 86 del Trattato CE (divenuto art. 82 CE).*

4) *Gli artt. 52 e 59 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 43 CE e 49 CE) non ostano ad una normativa nazionale quale la Samenwerkingsverordening 1993, che vieta qualsiasi rapporto di collaborazione integrata tra gli avvocati e i revisori dei conti, dato che tale normativa ha potuto essere ragionevolmente considerata necessaria al buon esercizio della professione di avvocato così come organizzata nel paese interessato.*

Rodríguez Iglesias Jann MackenColneric von Bahr
Gulmann Edward
La Pergola Puissochet Wathelet Schintgen Skouris
Cuhna Rodrigues

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 19 febbraio 2002.

Il cancelliere R. Grass
Il presidente G.C. Rodríguez Iglesias

Risoluzione del Parlamento europeo sulle tabelle degli onorari e le tariffe obbligatorie per talune libere professioni, in particolare per gli avvocati, e sulla particolarità del ruolo e della posizione delle libere professioni nella società moderna

5 aprile 2001, B5-0247/2001

Il Parlamento europeo,

- visti gli articoli 6, 52, 81 e 82 del trattato che istituisce la Comunità europea,
- vista la direttiva 98/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 1998, volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica (1),
- vista la direttiva 77/249/CEE, del 22 marzo 1977, intesa a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi da parte degli avvocati (2),
- vista la direttiva 85/384/CEE del Consiglio, del 10 giugno 1985, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli del settore dell'architettura e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione di servizi (3),
- vista l'ottava direttiva 84/253/CEE del Consiglio del 10 aprile 1984 basata sull'articolo 54, paragrafo 3, lettera g), del trattato, relativa all'abilitazione delle persone incaricate del controllo di legge dei documenti contabili (4),
- vista la direttiva 89/48/CEE del 21 dicembre 1988 relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni (5),
- vista la decisione della Commissione del 30 giugno 1993 relativa ad un procedimento di applicazione dell'articolo 85 del trattato CEE (IV/33.407 - CNSD) (6),
- vista la decisione della Commissione del 30 gennaio 1995 relativa ad una procedura di applicazione dell'articolo 85 del trattato CE (IV/33.686 - Coapi) (7),
- vista la decisione della Commissione del 7 aprile 1999 nel procedimento IV/36.147 - Codice di condotta dell'IMA (UEB) (8),
- vista la sentenza della Corte di giustizia del 18 giugno 1998 nella causa C-35/96(9), Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana,
- vista la sentenza della Corte di giustizia del 30 gennaio 1985 nella causa 123/83 BNIC/Clair(10),

- vista la sentenza del Tribunale di primo grado del 28 marzo 2001 nella causa T-144/99 IMA / Commissione delle Comunità europee,
- vista la comunicazione interpretativa della Commissione del 9 dicembre 1993 relativa alla libera circolazione dei servizi attraverso le frontiere (93/C/334/03),
- vista la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 29 dicembre 2000 su una strategia per il mercato interno dei servizi (COM (2000) 888 def.),

A. considerando che le libere professioni rappresentano uno dei pilastri del pluralismo e dell'indipendenza all'interno della società ed assolvono a ruoli di pubblico interesse e che la professione di avvocato in particolare rappresenta uno dei pilastri della tutela del diritto fondamentale alla difesa e dell'applicazione del principio dello Stato di diritto,

B. considerando che in alcuni Stati membri esistono tariffe obbligatorie che prevedono gli importi minimi e/o massimi addebitabili ai clienti per i servizi forniti dai liberi professionisti,

C. considerando che secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia gli avvocati, come pure altri liberi professionisti, sono imprese soggette alle regole di concorrenza,

D. considerando che la giurisprudenza della Corte di giustizia non impedisce agli Stati membri di stabilire tariffe obbligatorie⁽¹¹⁾ poiché gli articoli 81 e 82 del trattato riguardano soltanto comportamenti anticoncorrenziali adottati dalle imprese di loro propria iniziativa. Se un comportamento anticoncorrenziale viene imposto alle imprese da una normativa nazionale o se quest'ultima crea un contesto giuridico che di per sé elimina ogni possibilità di comportamento concorrenziale da parte loro, gli articoli 81 e 82 non si applicano. In una situazione del genere la restrizione alla concorrenza non trova origine, come queste norme implicano, in comportamenti autonomi delle imprese⁽¹²⁾; che gli articoli 81 e 82 possono tuttavia essere applicati laddove il diritto nazionale non impedisca alle imprese d'impegnarsi in comportamenti autonomi che eludono, limitano o distorcono la concorrenza,

1. ritiene che le libere professioni siano l'espressione di un ordinamento fondamentale democratico basato sul diritto e, più specificamente, rappresentino un elemento essenziale delle società e delle comunità europee nelle loro varie forme;
2. è consapevole dell'importanza delle norme, in conformità con i dettami degli articoli 81 e 82 del trattato CE, che sono stabilite dalle categorie professionali, sotto la loro responsabilità, al fine di garantire la qualità dei servizi, di fissare specifici standard di valore, di assicurare l'osservanza delle norme stesse secondo i canoni della professionalità e di tener conto anche dell'etica professionale;
3. tiene presenti gli elevati requisiti richiesti per l'esercizio delle libere professioni, la necessità di salvaguardare quelli che distinguono tali professioni a beneficio dei cittadini europei e la necessità di instaurare tra i liberi professionisti e i loro clienti un rapporto specifico fondato sulla fiducia;
4. ritiene che si debbano rispettare, applicando il principio della sussidiarietà, le diversità che hanno le loro radici nella cultura, nella storia giuridica, nella sociologia e nell'etnologia delle varie categorie professionali degli Stati membri;
5. riconosce che l'espressione dei valori tradizionali delle libere professioni deve adeguarsi al cambiamento del mondo degli affari e alle esigenze del consumatore moderno;
6. invita la Commissione a vigilare attentamente sulle norme e le decisioni delle associazioni di liberi professionisti che ostacolano la libera prestazione di servizi da parte dei propri cittadini e dei cittadini di altri Stati membri;
7. riconosce l'importanza data in alcuni Stati membri alle tariffe obbligatorie al fine di assicurare ai cittadini servizi di alta qualità e di creare relazioni di fiducia tra i liberi professionisti e i loro clienti;
8. invita la Commissione a seguire strettamente l'interpretazione della Corte di giustizia nell'applicare le regole della concorrenza alle tariffe obbligatorie dei liberi professionisti;
9. ritiene che solo tariffe obbligatorie stabilite da organismi o associazioni professionali di tutti i membri di una determinata professione possano, a seconda delle circostanze, essere considerate quali decisioni adottate da associazioni di imprese sottoposte alle regole di concorrenza;
10. ritiene che gli Stati membri siano autorizzati a stabilire tariffe obbligatorie tenendo conto dell'interesse generale (e non solo di quello della professione) e a salvaguardare gli elevati livelli morali, etici e di qualità che avvocati, consulenti fiscali, contabili, medici, psicoterapeuti, architetti e altri liberi professionisti rappresentano e nei quali i loro clienti confidano;

11. ritiene che l'obiettivo di promuovere la concorrenza nelle professioni vada conciliato, in ciascun caso, con quello di mantenere norme puramente etiche specifiche per ciascuna professione;
12. osserva che le regole che sono necessarie, nel contesto specifico di ciascuna professione, per assicurare l'imparzialità, la competenza, l'integrità e la responsabilità dei membri della professione stessa, o per impedire conflitti d'interesse e forme di pubblicità ingannevole, e che non ostacolano peraltro la libera circolazione dei servizi, non sono considerate restrizioni del gioco della concorrenza ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 1, del trattato;
13. invita la Commissione, nel quadro della nuova strategia di mercato interno a livello di servizi, ad analizzare rapidamente e abbattere i persistenti ostacoli alla prestazione dei servizi attraverso le frontiere;
14. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione alla Commissione.

(1) GU L 77 del 14.3.1998, pag. 36.

(2) GU L 78 del 26.3.1977, pag. 17.

(3) GU L 223 del 21.8.1985, pag. 15; modificata da ultimo dalla direttiva 90/658/CEE e dall'atto di adesione del 1994.

(4) GU L 126 del 12.5.1984, pag. 20.

(5) GU L 19 del 24.1.1989, pag. 16.

(6) GU L 203 del 13.8.1993, pag. 27.

(7) GU L 122 del 2.6.1995, pag. 37.

(8) GU L 106 del 23.4.1999, pag. 14.

(9) Raccolta della giurisprudenza 1998 pag. I-3851.

(10) Raccolta della giurisprudenza 1985, pag. 391.

(11) Cfr. a tal fine la causa C-185/91 Reiff [1993] Racc. I-5801, paragrafi 17 e 19, la causa C-153/93 Delta Schiffahrts - und Speditionsgesellschaft [1994] Racc. I-2517, paragrafi 16 e 18, e le cause riunite C-140/94, C-141/94 e C-142/94, DIP e altri [1995] Racc. I-3257, paragrafi 18 e 19.

(12) Sentenza della Corte dell'11 novembre 1997 nelle cause riunite C-359/95 P e C-379/95 P, Racc. della giurisprudenza 1997 pag. I-6265.

Pubblicazioni del Centro Studi del Consiglio Nazionale Ingegneri

- no. 1 / 1999 Piano di attività - Triennio 1999- 2002
- no. 2 / 1999 La via dell'Etica Applicata, ossia delle politiche di prevenzione: una scelta cruciale per l'Ordine degli Ingegneri
- no. 3 / 1999 Monitoraggio sull'applicazione della direttiva di tariffa relativa al D. Lgs. 494/96 in tema di sicurezza nei cantieri
- no. 4 / 2000 La dichiarazione di inizio attività - Il quadro normativo e giurisprudenziale
- no. 5 / 2000 L'autorità per la vigilanza sui lavori pubblici - Organi, poteri e attività
- no. 6 / 2000 Le ipotesi di riforma delle professioni intellettuali
- no. 7 / 2000 Le strutture societarie per lo svolgimento delle attività di progettazione - Il quadro normativo e giurisprudenziale
- no. 8 / 2000 Le tariffe professionali - Il quadro giurisprudenziale in Italia e in Europa
- no. 9 / 2000 Le assunzioni di diplomati e laureati in Ingegneria in Italia
- no. 10/2000 Il ruolo degli ingegneri per la sicurezza
- no. 11/2000 Il nuovo regolamento generale dei lavori pubblici. Un confronto con il passato
- no. 12/2000 Il nuovo capitolato generale dei lavori pubblici
- no. 13/2000 Il responsabile del procedimento - Inquadramento, compiti e retribuzione
- no. 14/2000 Il mercato dei servizi di ingegneria. Analisi economica e comparativa del settore delle costruzioni -Parte prima
- no. 15/2000 Il mercato dei servizi di ingegneria. Indagine sugli ingegneri che svolgono attività professionale - Parte seconda
- no. 16/2000 La professione di ingegnere in Europa, Canada e Stati Uniti. I sistemi nazionali e la loro evoluzione nell'epoca della globalizzazione
- no. 17/2000 L'intervento delle Regioni in materia di dichiarazione di inizio attività
- no. 18/2000 Opportunità e strumenti di comunicazione pubblicitaria per i professionisti in Italia
- no. 19/2000 I profili di responsabilità giuridica dell'ingegnere - Sicurezza sul lavoro, sicurezza nei cantieri, appalti pubblici, dichiarazione di inizio attività
- no. 20/2001 Spazi e opportunità di intervento per le amministrazioni regionali in materia di lavori pubblici
- no. 21/2001 Imposte e contributi sociali a carico dei professionisti nei principali Paesi europei
- no. 22/2001 Le tariffe relative al D.Lgs 494/96. Un'analisi provinciale
- no. 23/2001 Le nuove regole dei lavori pubblici. Dal contratto al collaudo: contestazioni, eccezioni, riserve e responsabilità
- no. 24/2001 L'evoluzione dell'ingegneria in Italia e in Europa
- no. 25/2001 La riforma dei percorsi universitari in ingegneria in Italia
- no. 26/2001 Formazione e accesso alla professione degli ingegneri in Italia
- no. 27/2001 Le strutture societarie per lo svolgimento delle attività professionali in Europa
- no. 28/2001 La direzione dei lavori nell'appalto di opere pubbliche
- no. 29/2001 Analisi delle pronunce dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici. Febbraio 2000-marzo 2001
- no. 30/2001 Osservazioni sul D.P.R. 328/2001

- no. 31/2001 La copertura assicurativa del progettista. Quadro normativo e caratteristiche dell'offerta
- no. 32/2001 Qualificazione e formazione continua degli ingegneri in Europa e Nord America
- no. 33/2001 Le verifiche sui progetti di opere pubbliche. Il quadro normativo in Europa
- no. 34/2001 L'ingegneria italiana tra nuove specializzazioni e antichi valori
- no. 35/2001 La domanda di competenze ingegneristiche in Italia
- no. 36/2001 Il mercato dei servizi di ingegneria. Evoluzione e tendenze nel settore delle costruzioni
- no. 37/2002 Il riparto delle competenze normative in materia di professioni. Stato, Regioni, Ordini
- no. 38/2002 Note alla rassegna stampa 2001
- no. 39/2002 Ipotesi per la determinazione di un modello di stima basato sul costo minimo delle prestazioni professionali in ingegneria
- no. 40/2002 Tariffe professionali e disciplina della concorrenza

Finito di stampare nel mese di giugno 2002
Stampa: tipografia Edigraf, via Ugo Fleres 24, 00137 Roma