

I745 - CONSIGLI DEGLI ORDINI DEGLI AVVOCATI/DINIEGO ALL'ESERCIZIO DI AVVOCATO

Provvedimento n. 23116

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 14 dicembre 2011

SENTITO il Relatore Professore Carla Bedogni Rabitti;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTO il Regolamento n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato CE (ora 101 e 102 TFUE);

VISTA la segnalazione di un *abogado*, iscritto al *Colegio de Abogados de Madrid*, pervenuta in data 4 aprile 2011;

VISTE le ulteriori informazioni trasmesse dal segnalante e dal Consiglio dell'Ordine di Chieti rispettivamente nelle date 9 settembre 2011 e 26 settembre 2011;

VISTA la segnalazione dell'Associazione Italiana Avvocati Stabiliti, pervenuta in data 24 novembre 2011;

VISTE le ulteriori informazioni trasmesse dall'Associazione Italiana Avvocati Stabiliti in data 5 dicembre 2011

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

I segnalanti

1. Il segnalanti sono:

- un "abogado" di nazionalità italiana, iscritto al *Colegio de Abogados de Madrid*;
- l'Associazione Italiana Avvocati Stabiliti (di seguito anche AIAS), il cui fine è di rappresentare e tutelare a livello locale, nazionale, europeo ed internazionale, i possessori di titolo di laurea in giurisprudenza e/o equipollente, acquisito all'interno dell'Unione europea, e/o chi fra loro ha acquisito l'abilitazione alla professione di avvocato, avvocato stabilito o integrato e/o equipollente in ambito intracomunitario.

Gli Ordini

2. I soggetti segnalati sono:

Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Chieti (di seguito anche C.d.O. Chieti), organo istituito presso il Circondario del Tribunale di Chieti e che rappresenta a livello territoriale l'Ordine degli Avvocati;

- Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma (di seguito anche C.d.O. Roma), organo istituito presso il Circondario del Tribunale di Roma e che rappresenta a livello territoriale l'Ordine degli Avvocati;

- Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Milano (di seguito anche C.d.O. Milano), organo istituito presso il Circondario del Tribunale di Milano e che rappresenta a livello territoriale l'Ordine degli Avvocati;

- Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Latina (di seguito anche C.d.O. Latina), organo istituito presso il Circondario del Tribunale di Latina e che rappresenta a livello territoriale l'Ordine degli Avvocati;

- Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Civitavecchia (di seguito anche C.d.O. Civitavecchia), organo istituito presso il Circondario del Tribunale di Civitavecchia e che rappresenta a livello territoriale l'Ordine degli Avvocati;

- Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Tivoli (di seguito anche C.d.O. Tivoli), organo istituito presso il Circondario del Tribunale di Tivoli che rappresenta a livello territoriale l'Ordine degli Avvocati;

- Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Velletri (di seguito anche C.d.O. Velletri), organo istituito presso il Circondario del Tribunale di Velletri che rappresenta a livello territoriale l'Ordine degli Avvocati;

- Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Tempio Pausania (di seguito anche C.d.O. Tempio Pausania), organo istituito presso il Circondario del Tribunale di Tempio Pausania e che rappresenta a livello territoriale l'Ordine degli Avvocati;

- Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Modena (di seguito anche C.d.O. Modena), organo istituito presso il Circondario del Tribunale di Modena che rappresenta a livello territoriale l'Ordine degli Avvocati;

- Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Matera (di seguito anche C.d.O. Matera), organo istituito presso il Circondario del Tribunale di Matera che rappresenta a livello territoriale l'Ordine degli Avvocati;

- Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Taranto (di seguito anche C.d.O. Taranto), organo istituito presso il Circondario del Tribunale di Taranto che rappresenta a livello territoriale l'Ordine degli Avvocati;

- Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Sassari (di seguito anche C.d.O. Sassari), organo istituito presso il Circondario del Tribunale di Sassari che rappresenta a livello territoriale l'Ordine degli Avvocati.

3. Come tutti i Consigli dell'Ordine degli Avvocati, i sopra elencati Consigli degli Ordini (di seguito congiuntamente anche CC.d.OO.) vengono rinnovati ogni due anni e hanno, quali organi indefettibili, un Presidente, un Segretario e un Tesoriere.

4. I CC.d.OO. hanno poteri deliberativi, consultivi e di vigilanza, e curano la tenuta dell'albo degli avvocati iscritti ai relativi Ordini.

II. I FATTI DENUNCIATI

La prima segnalazione

5. In data 4 aprile 2011 il primo segnalante ha denunciato la presunta violazione delle regole della concorrenza da parte del C.d.O. Chieti.
6. In particolare, oggetto di segnalazione è la condotta tenuta dal C.d.O. Chieti in relazione alla domanda di iscrizione alla Sezione Speciale presentata dal segnalante in data 14 febbraio 2011.
7. Il segnalante, dopo aver conseguito in Italia la laurea in giurisprudenza, si recava nel 2005 in Spagna per intraprendere la procedura di omologazione del proprio titolo universitario con quella di *Licenciado en derecho*. Al termine della procedura di omologazione, che constava del superamento di dieci esami presso università spagnole, il segnalante riceveva dal *Ministero de Educación y Ciencia* l'attestazione relativa all'omologazione del proprio titolo in *Licenciado en Derecho*. A seguito di ciò, il segnalante si iscriveva come *abogado* al *Colegio de Abogados de Madrid*. Alcun mesi dopo, depositava presso il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Chieti domanda di iscrizione presso la Sezione Speciale degli Avvocati Stabiliti dell'Albo degli Avvocati di Chieti (di seguito, la Sezione Speciale).
8. Con lettera del 22 febbraio 2011, il segnalante veniva convocato avanti il C.d.O. Chieti per un'audizione, relativa alla domanda di iscrizione, poi tenutasi l'8 marzo 2011. In data 30 marzo 2011 veniva notificata al segnalante copia della delibera, adottata l'8 marzo 2011, con cui il D.d.O. Chieti deliberava il rigetto della domanda di iscrizione.
9. Dalle informazioni trasmesse dal C.d.O. Chieti risulta che il provvedimento sia stato assunto *"per carenza dei presupposti postulati dal Decreto Legislativo 2/2/2001 n. 96"*. Nella delibera dell'8 marzo 2011 si osserva che il segnalante *"non avrebbe adeguatamente documentato, neppure all'esito dell'audizione avvenuta in data 08.03.2011 dinanzi codesto Consiglio, l'effettivo svolgimento di attività professionale nell'ambito dell'ordinamento spagnolo presso il quale ha ottenuto al relativa formale abilitazione quale abogado, in ciò considerandosi che la documentazione prodotta in quella sede, non può ritenersi idonea a dimostrare l'avvenuto esercizio, effettivo e regolare, della professione forense con il titolo di origine"*.
10. Il C.d.O. Chieti ha inoltre dichiarato di aver deliberato, nello stesso giorno in cui si è tenuta l'audizione dell'8 marzo 2011, ed in seguito alle istanze di iscrizione pervenute da parte di altri *abogados*, *"più puntuale verifica delle eventuali iscrizioni pregresse nel proprio Albo"*. In particolare, accertata la sussistenza di un iscritto nel proprio albo, C.d.O. Chieti avrebbe avviato con successiva delibera del 12 luglio 2011, *"specifiche e puntuale procedura tesa a verificare la sussistenza dei requisiti sottesi alla normativa speciale di riferimento"*.
11. Infine, il Consiglio dell'Ordine di Chieti ha chiarito di aver assunto la decisione *"in aderenza al parere n.17 reso dal C.N.F. il 25/6/2009, più di recente confermato con provvedimento n.33 del 23/2/2011"*.

La seconda segnalazione

12. In data 24 novembre 2011, il segnalante ha denunciato la presunta violazione delle regole della concorrenza da parte dei Consigli dell'Ordine di Roma, Milano, Latina, Civitavecchia, Tivoli, Velletri, Tempio Pausania, Modena, Matera, Taranto, Sassari. Oggetto di segnalazione è la condotta tenuta da tali Consigli in relazione alle domande di iscrizione alla Sezione Speciale degli avvocati stabiliti dei rispettivi albi degli avvocati.
13. Il segnalante riferisce come i sopra descritti Consigli degli Avvocati attuino una politica volta ad impedire ai professionisti che hanno acquisito in Spagna il titolo professionale di *abogado* l'iscrizione nei propri albi e, di conseguenza, l'esercizio della professione.
14. In particolare, si verificherebbero le seguenti condotte:
- a) Il C.d.O. Roma sarebbe solito convocare gli *abogados* che richiedono l'iscrizione alla Sezione Speciale per una audizione, nel corso della quale verrebbe avanzata la richiesta di produrre documentazione atta a provare l'esercizio di attività professionale nello Stato membro di provenienza (la Spagna) e si procederebbe alla verifica dell'effettiva conoscenza della lingua spagnola.
- Da ulteriori informazioni acquisite d'ufficio, risulta inoltre che nell'adunanza del 10 marzo 2011 il C.d.O. Roma abbia deliberato *"di procedere, allo stato, alla iscrizione della sezione speciale annessa all'albo, dedicata agli avvocati stabiliti, di coloro che abbiano sostenuto – nel Paese comunitario di provenienza- una prova attitudinale omologa di quella richiesta nella Repubblica Italiana per il conseguimento dell'abilitazione forense oppure che dimostrino, anche con il supporto di appropriata documentazione, di avere effettivamente conseguito adeguata esperienza professionale attraverso lo svolgimento di un consistente percorso formativo e lavorativo -nel Paese comunitario di provenienza- che giustifichi la dispensa dalla prova attitudinale, stante i requisiti di effettività e regolarità dell'esercizio professionale antecedentemente svolto"*.
- b) Il C.d.O. Milano esigerebbe dal professionista, all'atto della presentazione della domanda di iscrizione alla Sezione Speciale, l'allegazione di documentazione atta a dimostrare che questi abbia espletato attività professionale nello Stato di provenienza (o "Stato di origine"). Sul sito del C.d.O. Milano appare, in effetti, un *"elenco documenti da produrre per l'iscrizione nella sezione speciale dell'albo degli avvocati in qualità di avvocato stabilito (Decreto Legislativo 2/2/2011 n. 96)"*. Tale elenco comprende *inter alia* un *"curriculum dettagliato relativo al percorso formativo seguito per ottenere il titolo nello Stato d'origine con relativa certificazione; documentazione relativa all'esercizio effettivo e regolare dell'attività professionale svolta nello Stato d'origine (procedimenti trattati con indicazione degli estremi dell'Ufficio e questioni stragiudiziali)"*.

c) Il C.d.O. Latina avrebbe deliberato, nella propria seduta del 1 febbraio 2011, di *"adottare i seguenti criteri per l'iscrizione all'Albo degli Avvocati stabili tenuto da questo Ordine:*

a. *Il richiedente dovrà fornire prova rigorosa di aver esercitato la professione all'estero per almeno un anno;*

b. *Il richiedente dovrà sottoporsi a prove attitudinali per verificare e dunque garantire di essere in grado di svolgere la professione in Italia*

c. *Il Consiglio dell'ordine verificherà il paese in cui è stato rilasciato il diploma di laurea Italia o estero*

d. *Il richiedente dovrà sottoporsi ad un colloquio in lingua del paese comunitario di provenienza con interprete scelto e pagato dal Consiglio dell'ordine (...)"*

d) Il C.d.O. Civitavecchia, nella propria seduta del 18 gennaio 2011, avrebbe deliberato, alla luce del parere del CNF del 25/6/2009 n. 17, quanto segue: *"nell'esaminare le domande di iscrizione nella sezione speciale dell'Albo dedicata agli avvocati stabiliti, al fine di verificare la sussistenza dell'imprescindibile presupposto dello svolgimento di attività professionale all'estero, il Consiglio prenderà in esame i seguenti criteri:*

- *esercizio della professione all'estero per almeno un anno;*

verifica se il diploma di laurea è stato acquisito in Italia o all'estero;

- *acquisizione della dichiarazione dei redditi relativa al periodo di permanenza all'estero;*

- *colloquio in lingua dello stato estero.*

All'esito della suddetta verifica, sarà richiesto all'avvocato "comunitario" di sostenere una prova scritta ed orale riguardante il diritto sostanziale e processuale italiano".

e) Il C.d.O. Tivoli, nella propria seduta del 15 aprile 2011, avrebbe deliberato un *"Regolamento per lo svolgimento della prova attitudinale e del colloquio in lingua della nazione di provenienza per l'iscrizione nell'elenco degli avvocati stabiliti"*, che prevede appunto un'articolata prova attitudinale di diritto italiano ed una prova di lingua davanti ad una Commissione composta di Consiglieri dell'Ordine;

f) Il C.d.O. Tempio Pausania richiede, all'interno dei moduli da riempire per l'iscrizione alla Sezione Speciale, il pagamento *una tantum* di una tassa di iscrizione di 1.500 euro (contro una tassa di 168 euro applicata nei confronti di chi richiede la semplice iscrizione all'Albo degli Avvocati).

15. Il segnalante riferisce anche di condotte che, pur non riconducibili a delibere adottate dall'ordine locale, si risolvono nel rigetto ingiustificato delle domande di iscrizione inviate dai singoli istanti. Si segnalano in particolare:

a) Il C.d.O. Modena risulta aver convocato in audizione un *abogado* che aveva richiesto l'iscrizione alla Sezione Speciale, rigettando poi la domanda per mancanza di documentazione atta a provare lo svolgimento di un effettivo ruolo dell'istante in alcune udienze e manifestando la propria condivisione nei confronti *"dei pareri espressi dal C.N.F."*;

b) Il C.d.O. Matera risulta aver rigettato, anche alla luce del parere del CNF del 25.6.2009, la domanda di un istante che non aveva sostenuto alcun esame né svolto alcuna esperienza professionale nello Stato di origine;

c) Il C.d.O. Taranto risulta aver convocato in audizione un *abogado* che aveva richiesto l'iscrizione alla Sezione Speciale, rigettando poi la domanda, anche alla luce dei pareri del CNF del 25.6.2009 e del 5.5.2011, per mancanza di documentazione atta a provare lo svolgimento di attività professionale in Spagna;

d) Il C.d.O. Sassari risulta aver convocato in audizione un *abogado* che aveva richiesto l'iscrizione alla Sezione Speciale, rigettando poi la domanda per mancanza di requisiti previsti alla normativa vigente, anche alla luce dei pareri del CNF del 25.6.2009 e del 5.5.2011;

III. IL QUADRO DI RIFERIMENTO

La normativa comunitaria ed italiana

16. La premessa su cui si regge la legislazione comunitaria in materia di riconoscimento dei titoli professionali è che lo Stato "di accoglienza" non può rifiutare l'accesso ad una professione per la quale sia richiesto un determinato titolo professionale, qualora il richiedente disponga della qualifica che gli permette tale accesso nel paese d'origine. Tale principio è soggetto ad alcune limitazioni, derivanti dal fatto che la formazione ricevuta nello stato d'origine può essere significativamente diversa da quella richiesta nello stato d'accoglienza: si configurano, pertanto, due diverse strade per il riconoscimento dei titoli professionali acquisiti in un altro Stato membro.

17. Una prima strada, introdotta in Italia dal Decreto Legislativo n. 15/1992, poi sostituito dal Decreto Legislativo n. 206/2007 in attuazione, rispettivamente, della direttiva 89/94 e della direttiva 2005/36/CE¹, prevede il mutuo riconoscimento di qualsiasi "diploma" o titolo che sia stato rilasciato da un'autorità competente, da cui risulti che il titolare ha seguito con successo un ciclo di studi post-secondari di almeno tre anni e, se del caso, ha acquisito la formazione professionale. Da esso deve inoltre risultare che il titolare possiede le qualifiche professionali richieste per accedere ad una professione regolamentata in detto Stato. Viene fatta salva la possibilità per gli Stati membri di introdurre "misure compensative" nel caso in cui la formazione ricevuta nel paese d'origine dal richiedente sia di una durata inferiore o sia molto diversa rispetto a quella del paese d'accoglienza. Nel caso specifico degli avvocati, il riconoscimento del titolo acquisito all'estero è espressamente subordinato al superamento di una prova attitudinale;

¹ *[La direttiva 2005/36/CE ha sostituito la Direttiva 89/94, senza modificarne il contenuto per quel riguarda gli aspetti rilevanti ai fini del presente procedimento.]*

solo in seguito a ciò, il professionista che abbia conseguito il titolo professionale all'estero può acquisire il titolo di "avvocato".

18. Una seconda strada, più direttamente rilevante ai fini di questo procedimento, è riconducibile al Decreto Legislativo n. 96/2001, emanato in attuazione della direttiva 98/5/CE volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui si è acquisita la qualifica professionale.

19. Il Decreto Legislativo n. 96/2001 disciplina, ai capi II e III, l'esercizio permanente della professione di avvocato con il titolo professionale di origine e l'eventuale successiva integrazione nella professione di avvocato in Italia. In particolare, l'articolo 6 consente l'esercizio permanente in Italia della professione di avvocato ai cittadini degli Stati membri in possesso di un titolo corrispondente a quello di avvocato, conseguito nel paese di origine. Il professionista che intenda esercitare la professione in Italia è tenuto ad iscriversi come "avvocato stabilito" nella già citata Sezione Speciale dell'Albo degli Avvocati dedicata agli avvocati stabiliti, che gli consente (con alcune limitazioni²) l'esercizio professionale con il titolo acquisito nel paese di origine, indicato nella lingua ufficiale dello stato membro di origine. L'iscrizione è subordinata all'iscrizione dell'istante presso la competente organizzazione professionale dello Stato membro di origine.

20. Di fatto, l'iscrizione si ottiene, ai sensi dell'articolo 6, comma 3, su semplice presentazione al Consiglio dell'Ordine presso cui si chiede l'iscrizione, dei seguenti documenti:

- a) certificato di cittadinanza di uno Stato membro della Unione europea o dichiarazione sostitutiva;
- b) certificato di residenza o dichiarazione sostitutiva o dichiarazione dell'istante con la indicazione del domicilio professionale;
- c) attestato di iscrizione alla organizzazione professionale dello Stato membro di origine, rilasciato in data non antecedente a tre mesi dalla data di presentazione, o dichiarazione sostitutiva.

21. Ai sensi del comma 5, la domanda di iscrizione deve essere redatta in lingua italiana e i relativi documenti, ove redatti in lingua straniera, devono essere accompagnati da una traduzione autenticata. Ai sensi del comma 6, il Consiglio dell'Ordine, entro trenta giorni dalla presentazione della domanda o dalla sua integrazione, accertata la sussistenza delle condizioni richieste, qualora non ostino motivi di incompatibilità, ordina l'iscrizione nella Sezione Speciale e ne dà comunicazione alla corrispondente autorità dello Stato membro di origine. Il comma 7 prevede infine che il rigetto della domanda non possa essere pronunciato se non dopo avere sentito l'interessato. Qualora il Consiglio non abbia provveduto entro il termine previsto, l'interessato può, entro dieci giorni dalla scadenza del termine, presentare ricorso al Consiglio Nazionale Forense.

22. Nella sentenza *C-506/09 Wilson* del 19 settembre 2006 la Corte di Giustizia Europea ha esaminato la possibilità per lo Stato membro ospitante di introdurre ulteriori condizioni cui subordinare il diritto di un avvocato ad esercitare stabilmente le sue attività in quanto "stabilito" (seguendo, cioè, la seconda delle procedure descritte)³, giungendo alla conclusione che *"l'unico requisito cui deve essere subordinata l'iscrizione dell'interessato nello Stato membro ospitante, che gli consente di esercitare la sua attività in quest'ultimo Stato membro con il suo titolo professionale d'origine" è "la presentazione all'autorità competente dello Stato membro ospitante di un certificato di iscrizione presso l'autorità competente dello Stato membro [di provenienza]"*.

23. Successivamente, dopo tre anni di esercizio regolare ed effettivo nel paese ospitante, e riguardante il diritto di tale Stato, l'avvocato può iscriversi all'albo degli avvocati ed esercitare la professione di avvocato senza alcuna limitazione e senza alcuna necessità di sostenere la prova attitudinale prevista dal Decreto Legislativo n. 114/1992.

24. Ai sensi della Direttiva n. 98/5 (articolo 10(1)), spetta al richiedente provare all'Autorità competente dello Stato membro ospitante l'esercizio di tale attività effettiva e regolare per almeno tre anni. La corrispondente disposizione italiana, l'articolo 13 del Decreto Legislativo n. 96/2001, prevede che il richiedente presenti al Consiglio dell'Ordine presso cui richiede l'iscrizione documentazione attestante il numero e la natura delle pratiche trattate, nonché ogni altra informazione idonea a provare l'esercizio effettivo e regolare dell'attività professionale nel diritto nazionale; ai fini di verificare la regolarità della domanda e l'effettivo esercizio, il Consiglio può richiedere chiarimenti ed informazioni agli uffici interessati o allo stesso istante.

25. La deliberazione in merito alla richiesta è assunta dal Consiglio dell'Ordine, deve essere motivata ed è soggetta a ricorso presso il CNF. Qualora il Consiglio non abbia deliberato entro tre mesi dalla presentazione della domanda, l'interessato può presentare ricorso al CNF.

La normativa spagnola

26. La Spagna è, al momento, l'unico Paese dove l'accesso alla professione d'avvocato non è regolata, nel senso che la normativa non prevede il superamento di un esame per l'accesso alla professione d'avvocato. Un laureato in legge italiano, così come di un altro Stato membro, può pertanto ottenere in Spagna il titolo di "*abogado*" seguendo questa procedura: su presentazione del titolo di laurea italiano, le autorità spagnole comunicano al candidato gli esami

² [Per esempio, nell'esercizio delle attività relative alla rappresentanza, assistenza e difesa nei giudizi civili, penali ed amministrativi, nonché nei procedimenti disciplinari nei quali è necessaria la nomina di un difensore, l'avvocato stabilito deve agire di intesa con un professionista abilitato ad esercitare la professione con il titolo di avvocato, il quale assicura i rapporti con l'autorità adita o procedente e nei confronti della medesima è responsabile dell'osservanza dei doveri imposti dalle norme vigenti ai difensori.]

³ [Nel caso di specie, il paese di accoglienza (il Lussemburgo) aveva deciso di subordinare l'iscrizione alla Sezione Speciale dell' Albo degli avvocati al superamento di una prova di conoscenza della lingua lussemburghese.]

integrativi che egli deve sostenere presso università spagnole ai fini di ottenere l'omologazione del titolo di laurea italiano con quello spagnolo, cioè la "*licencia en derecho*". Una volta acquisita la *licencia en derecho*, il candidato può, sulla base della presentazione di questo solo titolo, ottenere l'iscrizione all'Albo degli *Abogados*, acquisendo così il titolo di "*abogado*".

27. Occorre aggiungere che dal 2011, con l'entrata in vigore della *ley* 34/2006, le regole relative all'accesso alla professione di avvocato e procuratore in Spagna cambieranno. Con l'approvazione di questa legge, al fine di conseguire il titolo professionale di avvocato o di procuratore, sarà necessario, oltre alla laurea in giurisprudenza, affrontare un periodo di formazione professionale specializzata e superare, come nel resto d'Europa, un esame. In forza del regime transitorio in vigore fino al 31 ottobre 2013, sarà comunque consentito beneficiare del vecchio regime a tutti coloro che abbiano conseguito la laurea prima del 31 ottobre 2011, purché facciano richiesta di iscrizione all'Albo entro il 31 ottobre 2013.

I pareri del CNF

28. In data 25.6.2009 il CNF, su richiesta di alcuni Consigli dell'Ordine, esprimeva un proprio parere circa la corretta interpretazione da adottare in relazione alla giurisprudenza comunitaria sul riconoscimento dei titoli professionali. Il contenuto di tale parere viene sostanzialmente riprodotto nel successivo parere del 23 febbraio 2011, diramato in forma di circolare agli ordini locali in data 5 maggio 2011 e qui di seguito brevemente riassunto.

29. Secondo il CNF, la sentenza C-311/06 *Cavallera*, emessa dalla Corte di Giustizia Europea in relazione alla procedura di riconoscimento dei titoli fondata sulla direttiva 89/48/CEE (ora direttiva 2005/36/CE, cioè la prima delle due strade precedentemente descritte), esprimerebbe un principio più generale in base al quale "*domanda di riconoscimento di un titolo professionale, al quale però non corrisponda alcuna esperienza concreta da riconoscersi, mina il diritto degli Stati membri a prevedere forme particolari di qualificazione per l'accesso alle attività professionali (...) e quindi dà luogo ad un abuso del diritto*". Da ciò discenderebbe la necessità che i Consigli dell'Ordine esaminino nel dettaglio le domande di iscrizione nella Sezione Speciale, cioè delle domande pervenute in relazione alla seconda della due procedure sopra descritte, rilevante ai fini del presente procedimento. Il CNF sostiene infatti che "*l'esito interpretativo della sentenza in parola va ... nel senso di escludere la possibilità di iscrivere negli albi professionali soggetti i quali, nel corso di una duplice procedura di riconoscimenti di titoli di studio e titoli professionali, non abbiano in realtà aumentato la propria formazione accademica né abbiano acquisito esperienza nello svolgimento di attività professionale all'estero*". Richiamando un'altra sentenza relativa alla direttiva 2005/36/CE, C-118/09 *Koller*, il CNF invita poi i Consigli circondariali a compiere, "*secondo i criteri enunciati dalla Corte, un'adeguata istruttoria sulle domande di iscrizione, per distinguere in modo motivato i casi di professionisti stranieri intenzionati ad esercitare in buona fede il loro pieno diritto allo stabilimento in Italia dalle ipotesi – come descritte dalla Corte – di abuso del diritto europeo, sotto forma di un "duplice passaggio" da uno stato all'altro, senza acquisizione di qualifiche supplementari rispetto a quelle di partenza (...)* Non vi è dubbio infatti che ... anche in sede di prima ricezione della domanda di iscrizione nella sezione stabiliti i Consigli dell'ordine conservano uno *spatium* delibandi che va esercitato proprio nei limiti indicati dalle direttive rilevanti e dalla Corte di giustizia, e poco sopra ricordati. Si ritiene pertanto in conclusione che il Consiglio dell'ordine conservi il potere di negare l'iscrizione nella sezione avvocati stabiliti dell'albo custodito, allorquando rilevi – alla luce dei criteri forniti dalla giurisprudenza comunitaria – che si versi in un caso di abuso del diritto dell'Unione europea". Si tratterebbe, secondo il CNF, di casi in cui cittadini italiani avanzano la richiesta di stabilimento sulla base di titoli stranieri "*di formazione anomala, ossia emessi in un arco di tempo assai breve (...) e dai quali non emerge alcun legame con il paese di emissione dei titoli. In queste situazioni è compito dell'Ordine accertare la natura abusiva o meno della domanda, accertando l'effettiva sussistenza di legami con il paese in cui si è conseguita l'abilitazione professionale*".

IV. IL MERCATO RILEVANTE

30. I provvedimenti adottati dai CC.d.OO. sopra elencati, volti ad impedire o limitare l'iscrizione di professionisti qualificati in uno Stato membro diverso dall'Italia, riguardano l'iscrizione di professionisti nei distretti di Chieti, Roma, Milano, Latina, Civitavecchia, Tivoli, Velletri, Tempio Pausania, Modena, Matera, Taranto, Sassari.

31. In considerazione del fatto che l'iscrizione presso uno specifico Ordine non esclude la possibilità per il professionista di svolgere la propria attività anche al di fuori del relativo circondario, si ritiene che le condotte dei suddetti Ordini siano idonee ad impedire o limitare l'esercizio dell'attività professionale sull'intero territorio nazionale.

V. VALUTAZIONI

Le intese

32. Conformemente ai consolidati principi giurisprudenziali comunitari e nazionali sulla natura di impresa dei professionisti, gli avvocati, in quanto prestano stabilmente, a titolo oneroso e in forma indipendente, i propri servizi

professionali, svolgono attività economica ai sensi dei principi *antitrust*. Pertanto, ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di concorrenza, essi possono essere qualificati come imprese⁴.

33. I Consigli dell'Ordine degli avvocati provinciali, in quanto enti territoriali rappresentativi di imprese che offrono sul mercato in modo indipendente e stabile i propri servizi professionali, possono essere considerati associazioni di imprese ai sensi dell'articolo 101 del Trattato.

34. La delibera adottata dal C.d.O. Chieti, nonché le delibere, i regolamenti e le decisioni in relazione a casi individuali adottati dagli altri CC.d.OO., nonché ogni altra condotta, quale quella tenuta dal C.d.O. Tempio Pausania, avente la finalità di ostacolare l'esercizio della professione forense nei distretti sopra elencati da parte di professionisti che intendono avvalersi della procedura prevista dal Decreto Legislativo n. 96/2001, in quanti atti adottati da un organo di un ente rappresentativo di imprese che forniscono prestazioni professionali, costituiscono deliberazioni di un'associazione di imprese, pertanto qualificabili come intese ai sensi dell'articolo 101 del Trattato.

La restrizione della concorrenza

35. La procedura basata sulla direttiva n. 98/5, anche alla luce dei chiarimenti forniti dalla Corte nel caso *Wilson*, è fondata su un meccanismo, pressoché automatico, in base al quale, nella prima fase (quella di iscrizione alla Sezione Speciale) l'istante deve limitarsi a produrre un attestato di iscrizione all'organizzazione professionale dello Stato di origine.

36. Risultano pertanto totalmente discordanti dai criteri imposti dal diritto nazionale e comunitario, nonché restrittive della libertà di accesso al mercato della prestazione dei servizi legali da parte di professionisti qualificati in un altro Stato membro, le argomentazioni addotte dal C.d.O. Chieti nella propria delibera a supporto del rigetto della domanda di iscrizione. Si legge ivi, infatti, che il segnalante non avrebbe dimostrato l'effettivo svolgimento, in Spagna, di attività professionale; in aggiunta a ciò, viene anche disposta verifica in relazione ad una precedente iscrizione di un altro professionista. Tale condotta, peraltro, è indicativa di un generale atteggiamento ostruzionistico da parte del C.d.O. Chieti nei confronti degli *abogados*.

37. Parimenti discordanti risultano i criteri introdotti dai Consigli degli Ordini degli Avvocati di Roma, Milano, Latina, Civitavecchia, Tivoli e Velletri nelle proprie delibere o regolamenti, così come quelli che traspaiono dalle decisioni di rigetto adottate dagli Consigli degli ordini degli Avvocati di Modena, Matera, Taranto, Sassari: sulla base di questi, coloro che richiedono, avvalendosi del titolo professionale acquisito in uno Stato membro, l'iscrizione alla Sezione Speciale sarebbero tenuti a provare il superamento di una prova attitudinale omologa di quella italiana, e/o lo svolgimento di un consistente percorso formativo e lavorativo nel Paese di provenienza e/o a superare un test attitudinale di diritto italiano ed una prova di lingua spagnola.

38. In sostanza, le delibere i regolamenti e le decisioni individuali adottati dai CC.d.OO. sopra elencati introducono, ai fini dell'iscrizione alla Sezione Speciale, requisiti non richiesti dalla normativa applicabile e finalizzati ad ostacolare l'esercizio della professione forense da parte di professionisti che intendono avvalersi della procedura prevista dal Decreto Legislativo n. 96/2001. Tali condotte impediscono ai professionisti di usufruire di una forma di accesso alla professione forense espressamente prevista dalla normativa comunitaria e nazionale.

39. Pari effetti possono essere attribuiti alla prassi del C.d.O. Tempio Pausania di esigere il pagamento di tasse di iscrizione alla Sezione Speciale manifestamente sproporzionate rispetto a quanto viene richiesto per l'iscrizione all'albo ordinario.

Il pregiudizio al commercio intracomunitario

40. I descritti comportamenti appaiono idonei a pregiudicare il commercio intracomunitario e, pertanto, costituiscono violazioni dell'articolo 101 del TFUE.

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

42. Si consideri, al riguardo, che le fattispecie oggetto del presente procedimento appaiono idonee a condizionare le possibilità, da parte di avvocati qualificati in un altro Stato membro dell'Unione Europea, di accedere al mercato della prestazione di servizi legali sul territorio italiano.

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

RITENUTO, pertanto, che le decisioni, delibere e regolamenti sopra descritti, adottati dai Consigli degli Ordini degli Avvocati di Chieti, Roma, Milano, Latina, Civitavecchia, Tivoli, Velletri, Tempio Pausania, Modena, Matera, Taranto, Sassari costituiscono, insieme a tutti gli atti e le comunicazioni ad essi correlati, intese restrittive della concorrenza, in violazione dell'articolo 101 TFUE;

⁴ [Cfr., a titolo esemplificativo, Corte di giustizia, 18 giugno 1998, causa C-35/96, Commissione/Italia; 12 settembre 2000, cause riunite da 180/98 a 184/98, Pavlov ed altri; 19 febbraio 2002, causa C-35/99, Procedimento penale a carico di Manuele Arduino; 19 febbraio 2002, causa C-309/99, Wouters e altri v. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten; 5 dicembre 2006, cause riunite C-94/04 e C-202/04, Cipolla-Macrino.]

DELIBERA

- a) l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 14, della legge n. 287/90, nei confronti di Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Chieti, Roma, Milano, Latina, Civitavecchia, Tivoli, Velletri, Tempio Pausania, Modena, Matera, Taranto, Sassari per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 101 TFUE;
- b) la fissazione del termine di sessanta giorni, decorrenti dalla notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti dei Consigli degli Ordini degli Avvocati di Chieti, Roma, Milano, Latina, Civitavecchia, Tivoli, Velletri, Tempio Pausania, Modena, Matera, Taranto, Sassari o da persona da essi delegata del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Industria e Servizi della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità almeno trenta giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;
- c) che il responsabile del procedimento è il Dottor Massimo Ferrero;
- d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Industria e Servizi della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità dai legali rappresentanti delle parti, nonché da persona da essi delegata;
- e) che il procedimento deve concludersi entro il 30 settembre 2012.

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

IL VICE SEGRETARIO GENERALE
Alberto Nahmijas

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella