

1719 - ORDINE DEGLI AVVOCATI DI BRESCIA

Provvedimento n. 19966

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 18 giugno 2009;

SENTITO il Relatore Dottor Salvatore Rebecchini;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA l'indagine conoscitiva IC34, conclusa il 15 gennaio 2009, sullo stato del recepimento dei principi di concorrenza nei servizi professionali;

VISTA la segnalazione pervenuta in data 24 marzo 2009 da parte di due avvocati iscritti all'Ordine degli avvocati di Milano;

VISTE le ulteriori informazioni trasmesse dai segnalanti in data 2 aprile 2009;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. L'Autorità promuove da oltre un decennio la concorrenza nei servizi professionali, anche al fine di sviluppare un'offerta di servizi più avanzata ed innovativa. Già nell'“*Indagine conoscitiva sugli ordini e collegi professionali*”, conclusa nell'ottobre 1997, era stata sottolineata l'opportunità di introdurre principi concorrenziali nella regolamentazione dei servizi professionali.

Gli interventi dell'Autorità sono proseguiti con la Relazione del novembre 2005¹ in cui è stato avviato il metodo del confronto con gli ordini professionali per verificare la necessità e la proporzionalità di talune limitazioni della concorrenza tra professionisti, come indicato dalla Commissione Europea nella Comunicazione sulla “*Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali*” del febbraio 2004².

2. In occasione dell'entrata in vigore della legge 4 agosto 2006 n. 248 di conversione, con modifiche, del decreto legge 4 luglio 2006 n. 223, che ha liberalizzato, sotto alcuni profili, i servizi professionali recependo parzialmente principi concorrenziali più volte affermati dall'Autorità, quest'ultima ha ritenuto opportuno svolgere una seconda indagine conoscitiva nel settore dei servizi professionali, al fine di verificare lo stato di recepimento dei principi della concorrenza nei codici deontologici di alcune professioni³.

3. Vale ricordare che l'articolo 2, comma 1, lettera a) del d.l. n. 223/06 ha abrogato, tra l'altro, le disposizioni che prevedono l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime e quelle che vietano di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti⁴. Allo stesso modo, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera b), sono state abrogate le disposizioni concernenti il divieto, anche parziale, “*di svolgere pubblicità informativa circa i titoli e le specializzazioni professionali, le caratteristiche del servizio offerto, nonché il prezzo e i costi complessivi delle prestazioni secondo criteri di trasparenza e veridicità del messaggio il cui rispetto è verificato dall'ordine*”.

Il d.l. n. 223/06, inoltre, ai sensi del comma 3 del citato articolo, aveva sancito che l'adeguamento delle disposizioni deontologiche non conformi al nuovo dettato legislativo sarebbe dovuto avvenire entro il 1° gennaio 2007 e che il

¹ [Cfr. Segnalazione S690 del novembre 2005 “*Relazione sull'attività svolta nel biennio 2004/2005 per la promozione della liberalizzazione dei servizi professionali*”].

² [I problemi concorrenziali derivanti dall'attribuzione di attività riservate, dall'accesso alle professioni mediante la predeterminazione numerica dei professionisti, dal tirocinio obbligatorio sono stati analizzati anche in altre segnalazioni e in alcuni procedimenti istruttori (cfr., in particolare, le segnalazioni AS298 “*Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale*” del 20 aprile 2005; AS306 “*Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni*” del 13 luglio 2005; il provvedimento I417 - Selea/Ordine dei farmacisti, del 20 marzo 2000).]

³ [L'indagine conoscitiva citata (IC34) è stata avviata nel gennaio 2007 e conclusa nel gennaio 2009; essa ha riguardato gli ordini delle seguenti professioni: architetto, avvocato, consulente del lavoro, dottore commercialista ed esperto contabile, farmacista, geologo, geometra, giornalista, ingegnere, medico e odontoiatra, notaio, perito industriale e psicologo. Anche in tale indagine è stata utilizzata la metodologia di lavoro fondata sull'attività di advocacy nei confronti degli ordini coinvolti.]

⁴ [L'art. 2, comma 1, lettera a), ha abrogato le disposizioni che prevedono “l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime”, nonché “il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti”.

La lettera b) ha abrogato “il divieto, anche parziale, di svolgere pubblicità informativa circa i titoli e le specializzazioni professionali, le caratteristiche del servizio offerto, nonché il prezzo e i costi complessivi delle prestazioni”, stabilendo che la pubblicità di attività professionali deve essere informata a “criteri di trasparenza e veridicità del messaggio il cui rispetto è verificato dall'ordine”.

La lettera c) ha abrogato “il divieto di fornire all'utenza servizi professionali di tipo interdisciplinare da parte di società di persone o associazioni tra professionisti”, stabilendo che “l'oggetto sociale relativo all'attività libero-professionale deve essere esclusivo”, che “il medesimo professionista non può partecipare a più di una società” e che “la specifica prestazione deve essere resa da uno o più soci professionisti previamente indicati, sotto la propria personale responsabilità”.

L'art. 2, comma 2-bis, ha sostituito il terzo comma dell'art. 2233 cod. civ. prevedendo che “sono nulli, se non redatti in forma scritta, i patti conclusi tra gli avvocati ed i praticanti abilitati con i loro clienti che stabiliscono i compensi professionali”.]

mancato adeguamento avrebbe determinato la nullità delle disposizioni deontologiche che risultano in contrasto con le previsioni del citato articolo 2, comma 1, del d.l. n. 223/06.

II. LE PARTI

I denunciati

4. Gli avvocati segnalanti, entrambi iscritti all'Ordine degli avvocati di Milano (uno degli avvocati è attualmente consigliere dell'Ordine), sono gli ideatori dell'iniziativa A.L.T. - Assistenza Legale per Tutti, nata a seguito della legge Bersani che, come visto, ha introdotto alcuni elementi di liberalizzazione anche con riferimento alla professione di avvocato, modificando la disciplina normativa e regolamentare in materia di divieto di pubblicità e obbligatorietà dei minimi tariffari⁵.

L'iniziativa A.L.T. propone un servizio di carattere tradizionale, che va dalla semplice consulenza su singole questioni di rilevanza giuridica, all'assistenza giudiziale. Caratteristica dello studio A.L.T. è l'essere "aperto su strada", in quanto inserito in locali che affacciano sulla pubblica via. Per tale ragione, analogamente ai classici esercizi commerciali, lo studio è dotato di una vetrina e di una insegna, che forniscono alcune informazioni di carattere generale sulle caratteristiche del servizio offerto. In particolare, sulla vetrina del negozio – che per motivi di *privacy* è stata coperta – viene pubblicizzata la possibilità di fruire di una prima consulenza di carattere gratuito. Secondo quanto chiarito dagli odierni segnalanti, la gratuità del primo contatto tra professionista e cliente deve ritenersi limitata al primo inquadramento della fattispecie oggetto di valutazione, fermo restando il carattere oneroso dell'eventuale attività di consulenza giudiziale ed extragiudiziale che il cliente dovesse decidere di richiedere in un secondo momento.

Lo studio "su strada" è strutturato come uno studio tradizionale. L'incontro con l'avvocato è di regola preceduto dalla fissazione di un appuntamento. Per accedere allo studio è necessario suonare un campanello. All'interno dello studio, gli ambienti sono sistemati in modo tale da garantire la *privacy* dei clienti: in particolare, l'ambiente della sala di attesa è separato dagli altri ambienti nei quali viene prestata la consulenza.

II denunciato

5. Il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Brescia (di seguito anche C.d.O. Brescia) è l'organo istituito presso il Circondario del Tribunale di Brescia che rappresenta a livello territoriale l'Ordine degli Avvocati. Come ogni altro Consiglio dell'Ordine degli avvocati, il C.d.O. Brescia viene rinnovato ogni due anni e ha, quali organi indefettibili, un Presidente (eletto dal Consiglio a maggioranza assoluta), un Segretario e un Tesoriere.

Il C.d.O. ha poteri deliberativi, consultivi, di vigilanza, nonché un limitato potere impositivo. Il C.d.O. Brescia cura, in particolare, la tenuta dell'albo degli avvocati iscritti all'Ordine di Brescia; esso svolge anche funzioni disciplinari nei confronti dei propri iscritti.

Deve sottolinearsi sin d'ora che, nel caso in esame, la competenza del C.d.O. Brescia si è radicata in virtù del fatto che uno degli avvocati sottoposti al procedimento disciplinare è consigliere dell'Ordine degli avvocati avente sede presso la Corte d'Appello di Milano. Per tale ragione, l'Ordine di Milano ha trasmesso i relativi atti al Consiglio avente sede presso la più vicina Corte d'Appello (Brescia).

III. I FATTI DENUNCIATI

6. In data 24 marzo 2009, i segnalanti, titolari dello studio legale "A.L.T. – Assistenza Legale per Tutti", sito in Milano, via Piccinni, 27, con ingresso in viale Abruzzi, 67, hanno denunciato la presunta violazione delle regole della concorrenza da parte del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Brescia.

In particolare, oggetto di segnalazione è il provvedimento disciplinare di censura – adottato in data 16 marzo 2009⁶ – con cui l'Ordine di Brescia ha sanzionato gli avvocati segnalanti incolpati, come si legge nel Decreto di citazione per giudizio disciplinare del 9 febbraio 2009, *"della violazione del divieto di accaparramento della clientela, stabilito dall'articolo 18 del codice deontologico forense, per avere, al fine di acquisire rapporti di clientela, posto in essere condotta non conforme a correttezza e decoro"*. La condotta contestata consiste *"nell'aver aperto in Milano, viale Abruzzi 67, sotto la suggestiva insegna A.L.T. Assistenza legale per tutti, un ufficio direttamente affacciato sulla via pubblica alla cui porta di ingresso è applicata una scritta, a caratteri vistosi, recante l'indicazione 'Prima Consulenza Gratuita'. Fatti commessi in Milano nel mese di gennaio 2008"*.

7. Il procedimento disciplinare è stato avviato a seguito di una segnalazione pervenuta al Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Milano nel mese di gennaio del 2008 da parte di un avvocato iscritto al medesimo Ordine professionale. La segnalazione insisteva, in particolar modo, sulla presunta contrarietà ai principi e ai precetti di deontologia forense di alcune dichiarazioni rilasciate alla stampa dai titolari dello studio A.L.T. e relative all'attività dello studio medesimo,

⁵ [A seguito dell'entrata in vigore del Decreto Bersani, con deliberazione del 16 dicembre 2006, il Consiglio Nazionale Forense ha apportato alcune modifiche al Codice deontologico forense.]

⁶ [Il provvedimento di censura non è stato ancora notificato alle parti. Tuttavia, in data 16 marzo 2009, a seguito del decreto di fissazione di udienza del 9 febbraio 2009, gli odierni segnalanti sono stati convocati avanti al Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Brescia, che, dopo aver ascoltato le parti, ha dato lettura, in quella stessa data, del dispositivo di condanna alla sanzione della censura.]

specie con riguardo alla c.d. "Prima Consulenza Gratuita" garantita al cliente e pubblicizzata sulla vetrina del negozio/studio legale, sito in Milano, viale Abruzzi, 67. In particolare, il riferimento va ad una intervista radiofonica datata 10 gennaio 2008, pubblicata sull'edizione online del quotidiano "La Repubblica – edizione Milano"⁷ e ad un articolo apparso sul settimanale "Gente".

8. Più in generale, nella segnalazione *de qua* veniva messa in dubbio la legittimità e la conformità alla dignità della professione forense della condotta posta in essere dallo studio A.L.T., caratterizzato, come si è visto, da un approccio più diretto al cliente, consistente nello svolgimento dell'attività professionale in uno studio posto sulla pubblica via, caratterizzato dalla presenza di un'insegna e di una vetrina, nella quale viene pubblicizzata, tra l'altro, la già citata possibilità di fruire di una prima consulenza gratuita.

9. In data 6 maggio 2008, la segnalazione *de qua* veniva trasmessa al Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Brescia che dapprima apriva un fascicolo a carico degli interessati (prot. 55-E/08), quindi, a seguito di alcuni chiarimenti resi dalle parti del procedimento disciplinare in forma scritta e orale⁸, deliberava in data 15 settembre 2008 l'apertura di un procedimento disciplinare ai sensi dell'articolo 47 del r.d. n. 37/34. Come anticipato, il procedimento disciplinare si concludeva in data 16 marzo 2009 con l'adozione della sanzione della censura a carico degli odierni segnalanti.

IV. IL QUADRO NORMATIVO

10. La regolamentazione dell'attività professionale di avvocato è contenuta principalmente nel r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, recante "Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore" (c.d. "Legge Professionale Forense", di seguito anche L.P.F.), nonché nel r.d. 22 gennaio 1934, n. 37, recante "*Norme integrative e di attuazione del r.d.l. 1578/1933, sull'ordinamento della professione di avvocato e di procuratore*" (c.d. "Regolamento di attuazione").

In particolare, ai sensi dell'articolo 1 L.P.F. "*nessuno può assumere il titolo, né esercitare le funzioni di avvocato o di procuratore se non è iscritto nell'albo professionale*". Ai sensi dell'articolo 17, comma 6, della medesima legge, l'esercizio dell'attività di avvocato è subordinato al conseguimento dell'abilitazione mediante l'esame di Stato e all'iscrizione nell'apposito albo professionale (si veda in proposito anche l'articolo 17 *bis* del regolamento di attuazione).

La legge non prevede limiti territoriali per l'esercizio della professione di avvocato.

11. Ai sensi dell'articolo 16 L.P.F., per ogni Tribunale civile e penale è costituito un albo di avvocati.

L'ordinamento forense si articola in Ordini territoriali istituiti in ciascun circondario di Tribunale. Ciascun Ordine elegge tra gli iscritti all'albo il proprio Consiglio. Il Consiglio elegge tra i suoi membri il Presidente, il Segretario e il Tesoriere.

Al Consiglio di ciascun Ordine sono attribuiti, tra gli altri, compiti di compilazione e di tenuta degli albi professionali e dei registri dei praticanti, di vigilanza sul decoro e sull'esercizio della pratica forense, di consulenza sulla liquidazione degli onorari di avvocato, di conciliazione delle contestazioni che sorgano tra avvocati ovvero tra questi professionisti ed i loro clienti. All'ordine professionale è attribuito, altresì, il potere disciplinare nei confronti degli avvocati iscritti agli albi⁹.

12. Il procedimento disciplinare innanzi al Consiglio dell'ordine è disciplinato dal r.d.l. n. 1578/33 (in particolare, articoli 38 e ss.) e dal r.d. n. 37/34 (in particolare, articoli 47 e ss.).

In particolare, l'iscritto all'albo che si renda colpevole di abuso o mancanza nell'esercizio della professione o che comunque si comporti in modo non conforme alla dignità o al decoro professionale è sottoposto a procedimento disciplinare da parte del Consiglio dell'Ordine territoriale di appartenenza.

Qualora l'avvocato sia consigliere dell'Ordine, la competenza spetta al Consiglio avente sede presso la Corte di Appello; se, come nel caso in esame, il consigliere appartiene a tale consiglio, gli atti vanno trasmessi al Consiglio avente sede presso la più vicina Corte d'Appello.

13. Le sanzioni disciplinari sono, a seconda della gravità del fatto, l'avvertimento, la censura, la sospensione dall'esercizio della professione per un periodo non superiore ad un anno, la cancellazione ovvero la radiazione dall'albo (articolo 40, r.d.l. n. 1578/33).

Qualora il procedimento disciplinare sia avviato da un Consiglio dell'ordine diverso da quello di appartenenza, il Consiglio che ha la custodia dell'albo nel quale il professionista è iscritto è tenuto a dare esecuzione della deliberazione dell'altro Consiglio.

Le deliberazioni concernenti i procedimenti disciplinari possono essere impugnate davanti al Consiglio Nazionale Forense nonché, in appello, davanti alla Corte di Cassazione a Sezioni Unite.

⁷ [Cfr. <http://milano.repubblica.it/multimedia/home/1515511.>]

⁸ [Ci si riferisce, in particolare, al verbale della riunione del Consiglio dell'Ordine di Brescia del 9 giugno 2008, nel corso della quale sono stati richiesti chiarimenti orali ad uno degli avvocati segnalanti circa le principali caratteristiche dell'attività dello studio legale A.L.T., nonché alla nota del 20 giugno 2008 del Consiglio dell'Ordine di Brescia e alla relativa risposta del 15 luglio 2008 inviata dall'altro segnalante.]

⁹ [Cfr. art. 14 del r.d.l. n. 1578/33, ai sensi del quale i Consigli dell'Ordine degli avvocati, oltre ad adempiere tutti gli altri compiti loro demandati da questa o da altre leggi, "a) esercitano le funzioni inerenti alla custodia degli albi professionali e dei registri dei praticanti e quelle relative al potere disciplinare nei confronti degli iscritti negli albi e registri medesimi (...)."]

14. Struttura di vertice dell'ordinamento forense è il Consiglio Nazionale Forense (di seguito anche C.N.F.), con sede in Roma¹⁰.

Il C.N.F. è composto da tanti membri – complessivamente ventisei – quanti sono i distretti delle Corti di Appello; ciascun distretto elegge il proprio rappresentante tra gli avvocati ammessi al patrocinio avanti le magistrature superiori. Al C.N.F. sono attribuite diverse funzioni, quali, ad esempio, la funzione giurisdizionale sui ricorsi proposti avverso le decisioni degli Ordini territoriali in materia disciplinare; la tenuta degli albi ed i reclami elettorali; la tenuta dell'Albo degli Avvocati abilitati al patrocinio innanzi le magistrature superiori; la funzione consultiva sui progetti di legge e di regolamento che riguardano, principalmente, direttamente e indirettamente, la professione forense. Il C.N.F., inoltre, aggiorna e propone le tariffe professionali.

15. In data 17 aprile 1997, il C.N.F. ha approvato, per la prima volta nel nostro paese, un codice deontologico forense. Il codice è stato quindi modificato con successive deliberazioni del 16 ottobre 1999, 26 ottobre 2002, 27 gennaio 2006, 18 gennaio 2007 e, da ultimo, 12 giugno 2008.

L'inosservanza da parte degli avvocati iscritti all'albo del disposizioni contenute nel codice deontologico comporta l'insorgere di responsabilità disciplinare. L'articolo 2 del Codice deontologico sancisce, infatti, che *"spetta agli organi disciplinari la potestà di infliggere le sanzioni adeguate e proporzionate alla violazione delle norme deontologiche. Le sanzioni devono essere adeguate alla gravità dei fatti e devono tener conto della reiterazione dei comportamenti nonché delle specifiche circostanze, soggettive e oggettive, che hanno concorso a determinare l'infrazione"*.

16. Per quanto di interesse nel presente caso, il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Brescia ha contestato formalmente agli odierni segnalanti la presunta violazione del divieto di accaparramento della clientela, per il quale, ai sensi dell'articolo 19 del codice deontologico¹¹: *"è vietata ogni condotta diretta all'acquisizione di rapporti di clientela a mezzo di agenzie o procacciatori o con modi non conformi alla correttezza e decoro"*¹². (I.) L'avvocato non deve corrispondere ad un collega, o ad un altro soggetto, un onorario, una provvigione o qualsiasi altro compenso quale corrispettivo per la presentazione di un cliente. (II.) Costituisce infrazione disciplinare l'offerta di omaggi o di prestazioni a terzi ovvero la corresponsione o la promessa di vantaggi per ottenere difese o incarichi. (III.) E' vietato offrire, sia direttamente che per interposta persona, le proprie prestazioni professionali al domicilio degli utenti, nei luoghi di lavoro, di riposo, di svago e, in generale, in luoghi pubblici o aperti al pubblico. (IV.) E' altresì vietato all'avvocato offrire, senza esserne richiesto, una prestazione personalizzata e, cioè, rivolta a una persona determinata per un specifico affare¹³.

17. Da un punto di vista sostanziale, tuttavia, la contestazione disciplinare avanzata dal C.d.O. Brescia interessa anche le modalità di pubblicizzazione e di erogazione del servizio, con particolare riferimento alla gratuità della prima consulenza. Per tale ragione, si ritiene opportuno delineare brevemente la disciplina normativa e deontologica attualmente vigente in materia di pubblicità e determinazione del compenso degli avvocati.

18. Con riferimento alla pubblicità dei servizi professionali, si ricorda, in primo luogo, che l'articolo 2, comma 1, lettera b), del Decreto Bersani ha abrogato tutte le disposizioni concernenti il divieto, anche parziale, *"di svolgere pubblicità informativa circa i titoli e le specializzazioni professionali, le caratteristiche del servizio offerto, nonché il prezzo e i costi complessivi delle prestazioni secondo criteri di trasparenza e veridicità del messaggio il cui rispetto è verificato dall'ordine"*.

19. Successivamente all'entrata in vigore del Decreto Bersani, il C.N.F. ha modificato il codice deontologico forense che ora, all'articolo 17, dispone che: *"L'avvocato può dare informazioni sulla propria attività professionale. Il contenuto e la forma dell'informazione devono essere coerenti con la finalità della tutela dell'affidamento della collettività e rispondere a criteri di trasparenza e veridicità, il rispetto dei quali è verificato dal competente Consiglio dell'ordine. Quanto al contenuto, l'informazione deve essere conforme a verità e correttezza e non può avere ad oggetto notizie riservate o coperte dal segreto professionale. L'avvocato non può rivelare al pubblico il nome dei propri clienti, ancorché questi vi consentano. Quanto alla forma e alle modalità, l'informazione deve rispettare la dignità e il decoro della professione. In ogni caso, l'informazione non deve assumere i connotati della pubblicità ingannevole, elogiativa, comparativa. (I) Sono*

¹⁰ [Si veda in proposito l'art. 52 del r.d.l. n. 1578/33 e successive modifiche.]

¹¹ [Nel decreto di citazione per giudizio disciplinare del 9 febbraio 2009, così come nella comunicazione relativa all'apertura del procedimento disciplinare del 24 settembre 2008, è presente, altresì, un richiamo all'articolo 18 del codice deontologico forense, relativo ai rapporti degli avvocati con la stampa, probabilmente motivato dal fatto che il procedimento disciplinare è stato avviato a seguito di alcune interviste rilasciate dai titolari dello studio e di alcuni articoli di giornale. In particolare, l'articolo, modificato dal C.N.F. con la delibera 12 giugno 2008, n. 15, prevede che nei rapporti con la stampa e con gli altri mezzi di diffusione "l'avvocato deve ispirarsi a criteri di equilibrio e misura nel rilasciare interviste, per il rispetto dei doveri di discrezione e riservatezza. (I.) Il difensore, con il consenso del proprio assistito e nell'esclusivo interesse dello stesso, può fornire agli organi di informazione e di stampa notizie che non siano coperte dal segreto di indagine. (II.) In ogni caso, nei rapporti con gli organi di informazione e con gli altri mezzi di diffusione, è fatto divieto all'avvocato di enfatizzare la propria capacità professionale, di spendere il nome dei propri clienti, di sollecitare articoli di stampa o interviste sia su organi di informazione sia su altri mezzi di diffusione; è fatto divieto altresì di convocare conferenze stampa fatte salve le esigenze di difesa del cliente. (III.) È consentito all'avvocato, previa comunicazione al Consiglio dell'Ordine di appartenenza, di tenere o curare rubriche fisse su organi di stampa con l'indicazione del proprio nome e di partecipare a rubriche fisse televisive o radiofoniche"]

¹² [Il periodo così modificato dal C.N.F. con la delibera del 18 gennaio 2007. La precedente versione recitava: "È vietata l'offerta di prestazioni professionali a terzi e in genere ogni attività diretta all'acquisizione di rapporti di clientela, a mezzo di agenzie o procacciatori o altri mezzi illeciti".]

¹³ [Gli ultimi due canoni sono stati aggiunti dal C.N.F. con la delibera del 18 gennaio 2007.]

consentite, a fini non lucrativi, l'organizzazione e la sponsorizzazione di seminari di studio, di corsi di formazione professionale e di convegni in discipline attinenti alla professione forense da parte di avvocati o di società o di associazioni di avvocati. (11) E' consentita l'indicazione del nome di un avvocato defunto, che abbia fatto parte dello studio, purché il professionista a suo tempo lo abbia espressamente previsto o abbia disposto per testamento in tal senso, ovvero vi sia il consenso unanime dei suoi eredi.

La disciplina codicistica in materia pubblicitaria è completata dall'articolo 17 bis, rubricato "modalità dell'informazione".

20. Con riferimento alla determinazione del compenso per la prestazione professionale dell'avvocato, la materia è attualmente regolata dal Decreto del Ministero della Giustizia 8 aprile 2004, n. 127, "Regolamento recante approvazione della delibera del Consiglio nazionale forense in data 20 settembre 2002, che stabilisce i criteri per la determinazione degli onorari, dei diritti e delle indennità spettanti agli avvocati per le prestazioni giudiziali, in materia civile, penale, amministrativa, tributaria e stragiudiziale"¹⁴. Il D.M. n. 127/04 deve, tuttavia, essere riletto alla luce delle rilevanti modifiche in materia di tariffe professionali introdotte dal Decreto Bersani, con particolare riferimento all'articolo 2, comma 1, lettera a) del d.l. n. 223/06 che ha abrogato, tra l'altro, le disposizioni che prevedono l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime e quelle che vietano di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti.

21. L'abolizione dell'obbligatorietà di tariffe fisse o minimi e del divieto di pattuire compensi rapportati agli obiettivi perseguiti ha richiesto, quindi, un adeguamento del codice deontologico forense. In particolare, nella versione attualmente vigente, che recepisce le modifiche apportate da ultimo dal C.N.F con la delibera del 12 giugno 2008, il codice deontologico prevede, all'articolo 45, che l'avvocato possa "pattuire con il cliente compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti, fermo il divieto dell'articolo 1261 c.c. e sempre che i compensi siano proporzionati all'attività svolta, fermo il principio disposto dall'articolo 2233 del Codice civile"¹⁵.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 43, punto II, "l'avvocato non deve richiedere compensi manifestamente sproporzionati all'attività svolta".

V. IL MERCATO RILEVANTE

22. Il provvedimento adottato dal C.d.O. Brescia in data 16 marzo 2009 ha punito con la sanzione della censura due avvocati iscritti presso l'Ordine degli avvocati di Milano. Il provvedimento riguarda, tuttavia, l'offerta di prestazioni professionali che possono essere erogate da tutti gli avvocati iscritti all'Albo degli avvocati di Brescia. Inoltre, per le ragioni indicate in precedenza, il provvedimento *de quo* produce i suoi effetti anche al di là dei limiti territoriali di competenza del C.d.O. di Brescia e, in particolare, interessa anche gli avvocati iscritti all'albo di Milano. Infatti, pur essendo stato adottato dal C.d.O. di Brescia, il provvedimento disciplinare dovrà essere eseguito dal C.d.O. di Milano, presso il cui albo sono iscritti entrambi gli avvocati sanzionati.

23. Poiché si presume che i professionisti iscritti agli Albi professionali di Brescia e Milano siano attivi per lo più nel circondario dei Tribunali di Brescia e Milano - sebbene in tale area possano operare anche gli avvocati iscritti negli appositi albi tenuti dagli altri Ordini territoriali esistenti in Italia - è ragionevole ritenere che il mercato del prodotto, coincidente con l'attività di erogazione dei servizi di assistenza legale, abbia una dimensione geografica coincidente con il territorio dei circondari dei Tribunali di Brescia e Milano.

24. Pertanto, gli effetti delle possibili restrizioni alla concorrenza derivanti dai comportamenti adottati dall'Ordine degli avvocati di Brescia potranno essere analizzati con riguardo all'ambito geografico relativo al territorio costituito dai circondari dei Tribunali di Brescia e Milano.

VI. VALUTAZIONI GIURIDICHE

L'intesa

25. Gli avvocati, in quanto prestano stabilmente, a titolo oneroso e in forma indipendente, i propri servizi professionali, svolgono attività economica potendo quindi essere qualificati come imprese ai sensi dei principi *antitrust*¹⁶.

Il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Brescia, in quanto ente territoriale rappresentativo di imprese che offrono sul mercato in modo indipendente e stabile i propri servizi professionali, è un'associazione di imprese ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90.

26. La decisione pronunciata dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Brescia in data 16 marzo 2009, con la quale è stata adottata nei confronti degli odierni segnalanti la sanzione della censura per presunta violazione delle citate

¹⁴ [Si vedano, in proposito, l'art. 1 della legge 3 agosto 1949, n. 536 e l'articolo unico della legge 7 novembre 1957, n. 1051.]

¹⁵ [A seguito della prima modifica successiva all'entrata in vigore del Decreto Bersani, adottata con la delibera del 18 gennaio 2007, l'art. 45 prevedeva che l'avvocato potesse "pattuire con il cliente compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti, fermo il divieto dell'art. 1261 c.c. e sempre che i compensi siano proporzionati all'attività svolta".]

¹⁶ [Cfr. 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-Macrinò.]

norme deontologiche, nonché le ulteriori attività compiute dal Consiglio dell'Ordine aventi quale finalità di contestare ed ostacolare lo svolgimento dell'attività forense nelle forme utilizzate dallo studio A.L.T., in quanto 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 intesa, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90.

La restrizione della concorrenza

27. Con la decisione assunta in data 16 marzo 2009, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Brescia ha sanzionato con la misura della censura gli avvocati odierni segnalanti *"per avere, al fine di acquisire rapporti di clientela, posto in essere condotta non conforme a correttezza e decoro, consistita nell'aver aperto in Milano, viale Abruzzi 67, sotto la suggestiva insegna A.L.T. Assistenza legale per tutti, un ufficio direttamente affacciato sulla via pubblica alla cui porta di ingresso è applicata una scritta, a caratteri vistosi, recante l'indicazione 'Prima Consulenza Gratuita'. Fatti commessi in Milano nel mese di gennaio 2008"*.

28. L'intervento dell'Ordine – realizzato mediante la menzionata decisione, nonché tramite l'adozione di tutti gli atti e l'invio di tutte le comunicazioni a questa prodromici – è volto ad impedire che gli avvocati iscritti all'albo degli avvocati di Brescia esercitino la propria attività avvalendosi delle diverse leve concorrenziali introdotte anche nella professione forense dalla Legge Bersani e più volte richiamati da questa Autorità, da ultimo, nell'ambito della propria indagine conoscitiva IC34.

29. Infatti, nonostante il capo di imputazione risulti formalmente circoscritto alla presunta violazione del divieto di accaparramento di clientela previsto dall'articolo 19 del codice deontologico forense, da un punto di vista sostanziale, il provvedimento di censura insiste sulla più generale contrarietà della condotta posta in essere dallo studio A.L.T. al decoro ed alla dignità della professione. Ciò sotto almeno altri due profili, strettamente connessi tra loro e intimamente collegati alla presunta violazione del divieto di accaparramento: le modalità con cui il servizio viene prestato, con particolare riferimento alla gratuità della prima consulenza (*"alla cui porta di ingresso è applicata una scritta, a caratteri vistosi, recante l'indicazione 'Prima Consulenza Gratuita'"*); le modalità con cui il servizio viene pubblicizzato (*"nell'aver aperto in Milano, viale Abruzzi 67, sotto la suggestiva insegna A.L.T. Assistenza legale per tutti, un ufficio direttamente affacciato sulla via pubblica"*).

30. In particolare, con riferimento alla determinazione del compenso, intervenendo direttamente sulla presunta indecorosità della c.d. *"prima consulenza gratuita"*, la decisione del C.d.O. di Brescia produce quale effetto diretto quello di condizionare il comportamento economico del professionista, limitandone fortemente l'autonomia nella determinazione del compenso per l'erogazione delle proprie prestazioni professionali.

31. La decisione del C.d.O. di Brescia contesta, inoltre, il carattere suggestivo dell'insegna *"A.L.T. Assistenza Legale per Tutti"*, e produce quale effetto diretto quello di condizionare il comportamento economico del professionista, limitandone l'autonomia nella pubblicizzazione dei servizi offerti dal proprio studio legale.

32. L'intervento del C.d.O. di Brescia appare motivato, peraltro, esclusivamente dal fatto che l'ufficio è direttamente affacciato sulla pubblica via, producendo quale effetto diretto quello di condizionare il professionista nella scelta dei locali all'interno dei quali esercitare la propria attività professionale.

33. In sostanza, la decisione adottata dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Brescia, motivata alla luce della presunta indecorosità e scorrettezza della condotta posta in essere dallo studio A.L.T. impedisce che il professionista si avvalga nello svolgimento della sua attività delle leve concorrenziali più importanti nel settore dei servizi professionali, quali la libera determinazione del compenso, lo strumento pubblicitario e il rapporto tra professionista e cliente. Essa costituisce, in sostanza, una limitazione alla libertà di iniziativa economica priva dei requisiti di necessità e proporzionalità individuati dalla Commissione quali presupposti indefettibili per derogare ai principi concorrenziali, in funzione della tutela di interessi generali di pari rango costituzionale¹⁷.

34. Per tali ragioni, l'intesa ha ad oggetto e per effetto la restrizione della concorrenza in violazione dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90.

La restrittività dell'intesa è rafforzata dalla previsione in capo ai Consigli dell'Ordine del potere sanzionatorio di cui all'articolo 2 del Codice deontologico. In particolare, l'articolo 2 sancisce che *"spetta agli organi disciplinari la potestà di infliggere le sanzioni adeguate e proporzionate alla violazione delle norme deontologiche. Le sanzioni devono essere adeguate alla gravità dei fatti e devono tener conto della reiterazione dei comportamenti nonché delle specifiche circostanze, soggettive e oggettive, che hanno concorso a determinare l'infrazione"*.

Nel caso in esame, gli odierni segnalanti sono stati già sanzionati con la misura della censura e, qualora insistessero nella condotta contestata, rischierebbero l'adozione di ulteriori misure sanzionatorie nei loro confronti, quali la sospensione dall'esercizio della professione, la cancellazione e la radiazione dall'albo.

La consistenza della restrizione

35. L'intesa in esame, in quanto potenzialmente idonea a produrre i propri effetti nei confronti di tutti gli avvocati iscritti agli Ordini professionali di Brescia e di Milano, può restringere in modo consistente la concorrenza tra i professionisti ivi operanti.

¹⁷ [Cosi', testualmente, Comunicazione della Commissione del 9 febbraio 2004 *"Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali"*; poi ripresa nella successiva Comunicazione del 5 settembre 2005 su *"I servizi professionali - Proseguire la Riforma"*.]

RITENUTO, pertanto, che la decisione sopra descritta, adottata dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Brescia, appare costituire, insieme a tutti gli atti e le comunicazioni ad essa prodromici, un'intesa restrittiva della concorrenza, in violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi degli articoli 2 e 14, comma 1, della legge n. 287/90, nei confronti del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Brescia;

b) la fissazione del termine di giorni sessanta, decorrente dalla notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei rappresentanti legali del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Brescia 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 Dott. Stefano Malinconico;

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 del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Brescia o da persona da essi delegata;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 30 giugno 2010.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Luigi Fiorentino

IL PRESIDENTE
Antonio Catricalà