

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 23 aprile 2013;

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);

VISTE le segnalazioni di un *abogado*, iscritto al *Colegio de Abogados de Madrid*, e dell'Associazione Italiana Avvocati Stabiliti, pervenute rispettivamente in date 4 aprile 2011 e 24 novembre 2011 e successivamente integrate;

VISTA la delibera adottata in data 14 dicembre 2011, con la quale è stata avviata un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, 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 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea;

VISTO il provvedimento del 4 luglio 2012, con il quale sono stati rigettati gli impegni presentati dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Chieti, ai sensi dell'art. 14-*ter* della legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTE le proprie delibere del 4 luglio 2012, del 7 novembre 2012 e del 27 marzo 2013, con le quali il termine di conclusione del procedimento è stato prorogato rispettivamente al 31 dicembre 2012, al 31 marzo 2013 e al 30 aprile 2013;

VISTA la comunicazione delle risultanze istruttorie, deliberata in data 23 gennaio 2013;

SENTITI, il 13 marzo 2013, i rappresentanti dei Consigli degli Ordini degli Avvocati di Roma, Milano, Modena, Taranto, Tivoli, Latina, Velletri e dell'Associazione Italiana Avvocati Stabiliti in audizione finale dinanzi al Collegio;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

I segnalanti

1. Un “*abogado*” di nazionalità italiana, iscritto al *Colegio de Abogados de Madrid*.

2. l'Associazione Italiana Avvocati Stabiliti (di seguito anche AIAS), il cui fine è quello 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 ha acquisito l'abilitazione alla professione di avvocato, avvocato stabilito o integrato e/o equipollente in ambito intracomunitario.

Gli Ordini Circondariali

3. I Consigli degli Ordini degli Avvocati (di seguito congiuntamente anche i COA), organi rappresentativi dei medesimi Ordini, esercitano poteri deliberativi, consultivi e di vigilanza. I Consigli vengono rinnovati ogni due anni e al loro interno vengono nominati un Presidente, un Segretario e un Tesoriere.

4. Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Chieti (di seguito anche COA Chieti), organo istituito presso il Circondario del Tribunale di Chieti, rappresenta a livello territoriale l'Ordine degli Avvocati.

5. Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Civitavecchia (di seguito anche COA di Civitavecchia), organo istituito presso il Circondario del Tribunale di Civitavecchia, rappresenta a livello territoriale l'Ordine degli Avvocati.

6. Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Latina (di seguito anche COA di Latina), organo istituito presso il Circondario del Tribunale di Latina, rappresenta a livello territoriale l'Ordine degli Avvocati.

7. Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Matera (di seguito COA di Matera), organo istituito presso il Circondario del Tribunale di Matera, rappresenta a livello territoriale l'Ordine degli Avvocati.

8. Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Milano (di seguito anche COA di Milano), organo istituito presso il Circondario del Tribunale di Milano, rappresenta a livello territoriale l'Ordine degli Avvocati.

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

10. Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma (di seguito anche COA di Roma), organo istituito presso il Circondario del Tribunale di Roma, rappresenta a livello territoriale l'Ordine degli Avvocati.

11. Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Sassari (di seguito anche COA di Sassari), organo istituito presso il Circondario del Tribunale di Sassari, rappresenta a livello territoriale l'Ordine degli Avvocati.

12. Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Taranto (di seguito anche COA. di Taranto), organo istituito presso il Circondario del Tribunale di Taranto, rappresenta a livello territoriale l'Ordine degli Avvocati.

13. Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Tempio Pausania (di seguito anche COA di Tempio), organo istituito presso il Circondario del

Tribunale di Tempio Pausania, rappresenta a livello territoriale l'Ordine degli Avvocati.

14. Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Tivoli (di seguito anche COA di Tivoli), organo istituito presso il Circondario del Tribunale di Tivoli, rappresenta a livello territoriale l'Ordine degli Avvocati.

15. Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Velletri (di seguito anche COA di Velletri), organo istituito presso il Circondario del Tribunale di Velletri, rappresenta a livello territoriale l'Ordine degli Avvocati.

II. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO

16. In date 4 aprile e 24 novembre 2011 sono pervenute due segnalazioni, integrate successivamente, aventi ad oggetto prassi valutative, delibere e regolamenti, asseritamente restrittivi della concorrenza, adottati dai Consigli degli Ordini degli Avvocati di Chieti, Roma, Milano, Latina, Civitavecchia, Tivoli, Velletri, Tempio Pausania, Modena, Matera, Taranto e Sassari in materia di iscrizione alla sezione speciale degli avvocati stabiliti.

17. A seguito di richieste di informazioni ed approfondimenti preistruttori¹, in data 14 dicembre 2011 è stato avviato il procedimento I745 nei confronti dei Consigli degli Ordini degli Avvocati di Chieti, Roma, Milano, Latina, Civitavecchia, Tivoli, Velletri, Tempio Pausania, Modena, Matera, Taranto, Sassari, volto ad accertare eventuali violazioni dell'articolo 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

18. Tutti i COA parti del procedimento hanno esercitato il diritto di accesso agli atti, ad eccezione del COA di Civitavecchia, che, con comunicazione del 4 dicembre 2012, ha chiesto di fissare una diversa data, rispetto a quella precedentemente individuata, per effettuare l'accesso agli atti e specificato che avrebbe provveduto a contattare gli uffici a tal fine².

19. Tutti i COA parti del procedimento, ad eccezione del COA di Modena, che ha espressamente rinunciato all'istanza in un primo tempo presentata³, sono stati sentiti nel corso di audizioni con gli Uffici e alcuni di loro hanno,

¹ Si tratta, in particolare, di una richiesta di informazioni inviata al COA di Chieti, in Doc I.3 e di documentazione acquisita dai siti internet di alcune delle parti del procedimento di cui al verbale di acquisizione in Doc. I.8.

²Cfr. Doc. V.117. Si evidenzia che non è più pervenuta alcuna comunicazione del COA di Civitavecchia sul punto.

³Cfr. Doc. IV.91.

altresì, depositato, in risposta a richieste di informazioni, documenti relativi ai comportamenti oggetto di accertamento e al contesto di riferimento nonché presentato memorie difensive.

20. In data 9 marzo 2012 il COA di Chieti ha presentato, ai sensi dell'art. 14-ter della Legge 10 ottobre 1990, n. 287, impegni⁴ ritenuti dall'Autorità, nella riunione del 4 luglio 2012, manifestamente inidonei a far venire meno i profili anti-concorrenziali oggetto dell'istruttoria.

21. Tutti i COA parti del procedimento nonché l'Associazione Italiana degli Avvocati stabiliti successivamente all'invio, deliberato in data 23 gennaio 2013, della comunicazione delle risultanze istruttorie, hanno depositato documenti e memorie finali⁵.

22. In data 13 marzo 2013, si è svolta l'audizione finale dinanzi al Collegio dei COA di Roma, Milano, Taranto, Modena, Latina, Tivoli e Velletri e dell'Associazione Italiana degli Avvocati Stabiliti.

III. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

La normativa comunitaria e nazionale

23. Con riferimento alla fattispecie oggetto del procedimento viene in rilievo la normativa comunitaria in materia di riconoscimento dei titoli professionali. 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.

24. Una prima strada, introdotta in Italia dal Decreto Legislativo n. 15/1992, poi sostituito dal Decreto Legislativo n. 206/2007 in attuazione,

⁴ In Doc. II.52.

⁵ Cfr. memorie del COA di Modena del 26 febbraio 2013, del COA di Civitavecchia del 4 marzo 2013, dell'Associazione italiana degli avvocati stabiliti del 7 marzo 2013, dei COA di Milano, Sassari, Chieti, Roma, Latina, Tivoli, Velletri e Taranto dell'8 marzo 2013 e del COA di Tempio Pausania del 13 marzo 2013. Il COA di Matera in data 8 marzo 2013 ha depositato documentazione integrativa relativa alle delibere di accoglimento delle nuove istanze di iscrizione pervenute.

rispettivamente, della direttiva 89/48 e della direttiva 2005/36/CE⁶, 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 “*mesure 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; solo in seguito a ciò, il professionista che abbia conseguito il titolo professionale all’estero può acquisire il titolo di “avvocato”.

25. Una seconda strada, più direttamente rilevante ai fini del presente 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 professionale⁷.

26. 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 limitazioni⁸) l’esercizio professionale con il titolo acquisito nel

⁶La direttiva 2005/36/CE ha sostituito la Direttiva 89/48, senza modificarne il contenuto per quel riguarda gli aspetti rilevanti ai fini del presente procedimento.

⁷ L’art. 5 della direttiva 98/5 che disciplina il campo d’attività, così recita: “(1) Salvo i paragrafi 2 e 3, l’avvocato che esercita con il proprio titolo professionale di origine svolge le stesse attività professionali dell’avvocato che esercita con il corrispondente titolo professionale dello Stato membro ospitante, e può, in particolare, offrire consulenza legale sul diritto del proprio Stato membro d’origine, sul diritto comunitario, sul diritto internazionale e sul diritto dello Stato membro ospitante. Esso rispetta comunque le norme di procedura applicabili dinanzi alle giurisdizioni nazionali”.

⁸ 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.

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.

27. 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 l'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.

28. 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 della 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 (di seguito CNF).

29. 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. 114/92.

30. 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; per

verificare la regolarità della domanda e l'effettivo esercizio, il Consiglio può richiedere chiarimenti ed informazioni agli uffici interessati o allo stesso istante.

31. 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

32. 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 citata. Un laureato in legge italiano, così come di un altro Stato membro, può pertanto ottenere in Spagna il titolo di “*abogado*” sulla base della seguente procedura: su presentazione del titolo di laurea italiano, le autorità spagnole comunicano al candidato gli esami 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*” e l'abilitazione all'esercizio della professione forense.

33. Dal 2011, con l'entrata in vigore della *ley* 34/2006, le regole relative all'accesso alla professione di avvocato e procuratore in Spagna sono mutate. Al fine di conseguire il titolo professionale di avvocato o di procuratore, è necessario, oltre alla laurea in giurisprudenza, affrontare un periodo di formazione professionale specializzata e superare, come nel resto d'Europa, un esame. Tuttavia, in forza del regime transitorio in vigore fino al 31 ottobre 2013, coloro che hanno conseguito la laurea prima del 31 ottobre 2011, purché facciano richiesta di iscrizione all'Albo entro il 31 ottobre 2013, potranno comunque beneficiare del vecchio regime.

La giurisprudenza comunitaria e nazionale

34. Nella sentenza C-506/04 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 europeo ad esercitare stabilmente le sue attività in quanto “stabilito”

(seguendo, cioè, la seconda delle procedure descritte)⁹, 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]”*.

35. Anche le Sezioni Unite della Corte di Cassazione si sono pronunciate sulla procedura di stabilimento-integrazione prevista dalla direttiva 98/5/CE, attuata con il Decreto Legislativo n 96/2001. La Corte ha affermato *«l’illegittimità di ogni ostacolo frapposto, al di fuori delle previsioni della normativa comunitaria, al riconoscimento, nello Stato [ospitante], del titolo professionale ottenuto dal soggetto nello Stato [di origine]»* chiarendo, altresì, che nell’ambito del procedimento di “stabilimento/integrazione”, l’iscrizione nella sezione speciale dell’Albo degli Avvocati comunitari stabiliti è *“ai sensi dell’art. 3, comma 2, della Direttiva 98/5/CE e dell’art. 6, comma 2 del Decreto Legislativo 96/2001, subordinata alla sola condizione della documentazione dell’iscrizione presso la corrispondente Autorità di altro Stato Membro.* “(SS.UU. Cass. sentenza del 22.12.2011 n. 28340). In particolare la Cassazione ha ritenuto tale assunto valido anche nel caso in cui nello Stato di appartenenza, l’accesso all’esercizio della professione sia subordinato, a differenza che nell’altro Stato membro, a prova abilitativa e a tirocinio teorico-pratico, atteso che, con riferimento al procedimento stabilimento/integrazione, l’interesse pubblico al corretto svolgimento dell’attività professionale è *“idoneamente tutelabile attraverso il triennio di esercizio della professione con il titolo di origine (d’intesa con professionista abilitato) e la verifica dell’attività correlativamente espletata”*.

IV. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

36. Il 4 aprile 2011 è pervenuta la segnalazione di un *abogado*, iscritto al *Colegio de Abogados de Madrid*, integrata il 9 settembre 2011, relativa alla condotta, tenuta dal COA di Chieti in relazione alla domanda di iscrizione alla Sezione Speciale presentata dal segnalante stesso in data 14 febbraio

⁹ 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.

2011. In particolare, successivamente alla presentazione dell'istanza citata, con comunicazione del 22 febbraio 2011, il COA di Chieti avrebbe convocato il segnalante per un'audizione avente ad oggetto la verifica dell'effettivo svolgimento dell'attività professionale in Spagna con il titolo di *abogado*. A seguito dell'audizione, il COA di Chieti avrebbe deliberato il rigetto della domanda di iscrizione alla sezione speciale *“per carenza dei presupposti postulati dal Decreto Legislativo 2/2/2001 n. 96”*.

37. In data 24 novembre 2011 è pervenuta un'altra segnalazione, integrata successivamente con comunicazioni del 5 e del 28 dicembre 2011, da parte dell'Associazione Italiana Avvocati Stabiliti (di seguito AIAS), con la quale sono state denunciate le condotte di numerosi Consigli degli Ordini degli Avvocati, che avrebbero impedito agli *“abogados”* di iscriversi alla Sezione Speciale dei rispettivi albi e, dunque, di esercitare la professione sul territorio nazionale. In particolare, i Consigli segnalati avrebbero adottato, nei confronti degli istanti, *“ulteriori e rigorosi criteri selettivi, rispetto a quelli previsti dalla legge ... in alcuni casi prescrivendo, altresì, il superamento di una prova “attitudinale”, appositamente istituita”*.

38. In particolare, l'AIAS ha denunciato, fra le altre, le seguenti condotte:

- i Consigli degli Ordini degli Avvocati di Velletri, Civitavecchia, Latina e Tivoli avrebbero introdotto, come condizioni per l'iscrizione alla Sezione Speciale: i) il superamento di una prova *“attitudinale”* sul diritto italiano; ii) il superamento di un colloquio nella lingua del paese comunitario di provenienza; iii) l'aver comprovato l'effettivo esercizio della professione all'estero per almeno un anno (nel caso di Civitavecchia, la prova doveva essere fornita anche attraverso l'acquisizione della dichiarazione dei redditi relativa al periodo di permanenza all'estero);
- il Consiglio dell'Ordine di Tempio Pausania, avrebbe previsto, ai fini dell'iscrizione alla sola Sezione Speciale degli avvocati stabiliti, una *“tassa” una tantum* di 1.500 euro oltre alla previsione di un colloquio nella lingua del paese di provenienza;
- i Consigli degli Ordini di Milano, Roma, Matera, Taranto, Sassari e Modena avrebbero richiesto, ai fini dell'iscrizione nella sezione speciale, la produzione di documentazione comprovante l'effettivo svolgimento di attività professionale nello Stato d'origine.

39. Le successive evidenze, acquisite agli atti del presente procedimento, dimostrano, come si vedrà, che le delibere, i regolamenti e le altre condotte, adottate da alcuni COA parti del procedimento, ossia i COA di Tivoli, Velletri, Civitavecchia, Latina e Tempio, hanno introdotto, ai fini

dell'iscrizione nella sezione speciale, requisiti generali non previsti dalla normativa comunitaria e nazionale vigente in materia, ostacolando l'accesso e l'esercizio della professione da parte degli avvocati comunitari che intendevano avvalersi della procedura di stabilimento di cui alla Direttiva 98/5/Ce e al Decreto Legislativo n. 96/2001.

40. Diversamente, dalla documentazione agli atti è emerso, come di seguito chiarito, che i COA di Chieti, Matera, Milano, Modena, Roma, Sassari e Taranto si sono limitati ad effettuare sporadiche verifiche di alcune posizioni individuali (*abogados* italiani, laureati in Italia).

41. Di seguito si procederà ad una descrizione delle risultanze istruttorie relative a ciascuna delle condotte contestate nell'atto di avvio del procedimento.

Le fattispecie oggetto del procedimento

i) Delibere, regolamenti e altre condotte introduttive di requisiti generali, non previsti dalla normativa di riferimento, ai fini dell'iscrizione degli avvocati comunitari nella sezione speciale

Il COA di Civitavecchia

42. Il COA di Civitavecchia con delibera del 18 gennaio 2011 ha disciplinato le modalità di iscrizione alla sezione speciale degli avvocati stabiliti. La delibera introduce, ai fini della valutazione delle domande di iscrizione, le seguenti verifiche:

- “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”.

Con la delibera in esame, il COA di Civitavecchia ha, altresì, “richiesto all'avvocato “comunitario” di sostenere una prova scritta ed orale riguardante il diritto sostanziale e processuale italiano”¹⁰.

43. La motivazione posta alla base delle prove e delle verifiche descritte emerge dal provvedimento stesso, da cui risulta che tali adempimenti sono necessari al fine di verificare la sussistenza “dell'imprescindibile

¹⁰ Cfr. Doc.I.6 Allegato n.2 e Doc.I.8 allegato n.3.

*presupposto dello svolgimento di attività professionale all'estero"*¹¹.

44. Con delibera del 29 marzo 2011, il COA di Civitavecchia è intervenuto nuovamente in materia per precisare che i criteri di cui alla delibera del 18 gennaio 2011 *“sono del tutto sussidiari e non vincolanti rispetto alle disposizioni normative e comunitarie vigenti per il riconoscimento del titolo professionale e/o per l'iscrizione all'Albo degli Avvocati Stabiliti.”*¹².

45. Tuttavia, come chiarito dai rappresentanti della parte, il COA di Civitavecchia, fino a tutto il 2011, ha convocato in via preventiva per un colloquio dinanzi al Consiglio, tutti gli avvocati comunitari che presentavano domanda di iscrizione alla sezione speciale¹³.

Il COA di Latina

46. Con delibera del 1° febbraio 2011¹⁴, il COA ha disciplinato l'iscrizione all'Albo degli avvocati stabiliti individuando specifici e stringenti adempimenti a carico di tutti gli avvocati comunitari istanti. In particolare, con la delibera citata ha disposto che: *“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 nella lingua del paese comunitario di provenienza con interprete scelto e pagato dal Consiglio dell'ordine. (...)”*. Successivamente all'adozione della delibera, è stata presentata una sola domanda di iscrizione alla sezione speciale, rigettata con provvedimento del 5 dicembre 2011, per mancanza del *“[...] presupposto di cui alla lettera b del regolamento interno deliberato dal consiglio in data 01.02.2011 recante elencazione dei requisiti necessari all'iscrizione”*¹⁵. La delibera dell'1° febbraio 2011 è stata revocata in data 21 febbraio 2012, nel corso della prima riunione del COA di Latina successiva all'avvio dell'istruttoria¹⁶.

¹¹ Cfr. Doc. I.6 Allegato n.2 e Doc.I.8 allegato n.3.

¹² Cfr. Doc. IV.102.

¹³ Cfr. verbale di audizione dei rappresentanti del COA citato in Doc. IV.101, in cui viene espressamente chiarito che *“Dal 2012, infatti, le domande presentate da tali soggetti sono valutate senza la previsione di un colloquio preventivo”*.

¹⁴ Cfr. Doc. I.6, allegato n.3 e Doc I.8 , allegato n.8.

¹⁵ Cfr. Doc. III.75, contenente la delibera di rigetto del COA di Latina del 5 dicembre 2011. In relazione alla domanda di cui si tratta deve osservarsi che, come si evince dal Doc. III.75, questa anche se anteriore alla delibera citata in quanto presentata il 23 dicembre 2010, è stata comunque successivamente valutata sulla base dei requisiti individuati nella delibera stessa.

¹⁶ Doc. III.72, verbale di audizione dei COA di Tivoli, Velletri e Latina del 7 maggio 2012.

Il COA di Tempio Pausania

47. Nel corso della riunione del 28 settembre 2010, il COA di Tempio ha disciplinato, con valenza generale, le modalità di iscrizione nella sezione speciale¹⁷, procedendo, al contempo, a rigettare la domanda di iscrizione di un *abogado*, a causa del mancato esercizio effettivo della professione nel paese di provenienza¹⁸. Con la delibera citata il COA di Tempio ha, infatti, disposto di “*meglio definire le modalità di iscrizione nel modo seguente:*

- *Verifica dei requisiti e dell'attività svolta all'estero, con previsione di un colloquio-questionario scritto da sostenersi nella lingua del paese di provenienza.*
- *Verifica della sussistenza dei requisiti generali di iscrizione (ad esempio non esaustivo la residenza anagrafica o la disponibilità di uno studio professionale in uno dei comuni del circondario del Foro).*
- *In considerazione dei maggiori oneri derivanti dalla procedura suddetta che andranno a gravare sull'Ordine, il Consiglio delibera di richiedere agli avvocati stabiliti, previa verifica del possesso dei requisiti accennati, un contributo di iscrizione una tantum pari ad euro 1.500,00 (millecinquecento) oltre ai normali oneri annuali richiesti agli altri colleghi¹⁹”.*

48. Inoltre, il COA di Tempio ha predisposto un modulo di iscrizione alla sezione speciale, pubblicato sul sito *internet* del COA citato, in cui è effettivamente richiesta l'allegazione di “*Documentazione attestante i requisiti e l'attività professionale svolta all'estero, con previsione di un colloquio-questionario scritto da sostenersi nella lingua del paese di provenienza*”²⁰ nonché di 1.500 euro per “*Tassa una tantum di iscrizione all'Albo*”²¹ per coprire i costi derivanti dalla nomina di un interprete chiamato per verificare la conoscenza della lingua del paese di provenienza da parte dei soggetti istanti²².

49. Con delibera del 12 gennaio 2012²³, il COA di Tempio ha disposto

¹⁷ Cfr. Doc.V.107.

¹⁸ Cfr. Doc. V.107, allegato n.1 contenente la delibera del 28 settembre 2010 del COA di Tempio.

¹⁹ Cfr. Ibidem.

²⁰ Cfr. Doc. I.6, allegato n. 5 e Doc. I.8 allegato n.4 relativi alla domanda di iscrizione alla sezione speciale del COA di Tempio Pausania.

²¹ Ibidem.

²² Cfr. Doc. IV.88, verbale di audizione dei rappresentanti del COA di Tempio del 26 luglio 2012, in cui la parte ha chiarito che “Seppur tale importo può sembrare sproporzionato rispetto alla tassa di 168 euro applicata nei confronti di chi richiede la semplice iscrizione all'Albo degli Avvocati del C.O. di Tempio, la previsione del contributo citato era finalizzata a coprire i possibili costi derivanti dall'utilizzo di un interprete qualificato per la valutazione delle domande di iscrizione e la verifica della conoscenza, da parte dell'istante, della lingua del “paese di origine”.

²³ Cfr. Doc.V.107, allegato n.2, verbale del COA di Tempio Pausania del 12 gennaio 2012.

l'eliminazione, ai fini dell'iscrizione nella sezione speciale degli avvocati stabiliti, del colloquio nella lingua del paese di provenienza, del pagamento del contributo *una tantum* nonché l'adeguamento a tutte le indicazioni fornite dalla Suprema Corte.

Il COA di Tivoli

50. Con delibera del 15 aprile 2011, il COA di Tivoli ha adottato una specifica determinazione relativa ai requisiti richiesti agli avvocati comunitari per l'iscrizione alla sezione speciale²⁴. In particolare, il COA ha previsto che : “A) *Il richiedente dovrà fornire prova rigorosa di aver esercitato la professione all'estero per almeno un anno. B) Il richiedente dovrà sottoporsi a prova attitudinale 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 nella lingua del paese comunitario di provenienza con interprete scelto e pagato dal Consiglio dell'Ordine. E)Il richiedente cittadino italiano deve avere la residenza e domicilio professionale nel circondario riservandosi l'Ordine ogni potere di autonoma verifica.*”²⁵. L'Ordine ha, peraltro, dato ampia diffusione alla determinazione in esame, pubblicando il 22 aprile 2011, sul proprio sito *internet*, una comunicazione dal titolo “*Requisiti per l'iscrizione degli Avvocati Stabiliti*”, in cui sono riportati i criteri individuati nella delibera del 15 aprile 2011²⁶.

51. Al fine di disciplinare nel dettaglio lo svolgimento della prova attitudinale e del colloquio in lingua previsti, il COA di Tivoli, nella propria seduta del 13 maggio 2011, ha adottato il “*Regolamento per lo svolgimento della prova attitudinale e del colloquio in lingua della nazione di provenienza per l'iscrizione nell'elenco degli avvocati stabiliti*”. In particolare il regolamento disponeva che:

1. “*la prova attitudinale si articolerà in un colloquio in diritto civile e procedura civile ed in diritto penale e procedura penale oltre che sull'Ordinamento Giudiziario e la Deontologia Forense della durata minima di 40 minuti, nonché in un colloquio nella lingua del paese comunitario di*

²⁴ Si osserva che con delibera del 22 ottobre 2010, il COA di Tivoli aveva disposto, in un caso specifico, la verifica della posizione di un abogado che aveva richiesto l'iscrizione alla sezione speciale degli avvocati stabiliti per ottenere dall'istante“(..) atti e certificazioni e tutto quanto possa dimostrare l'effettivo esercizio dell'attività professionale”(Doc. I.6, allegato n.13).

²⁵ In Doc. V.120, allegato n.1.

²⁶ Doc. V.120, allegato n.1.

provenienza;

2. il colloquio nella lingua del paese comunitario di provenienza riguarderà l'illustrazione di Istituti Giuridici propri del paese di provenienza comparati con analoghi Istituti Giuridici Italiani ed avrà una durata minima di 20 minuti;

3. entrambe le prove si svolgeranno dinanzi una Commissione composta da un numero di Consiglieri pari alla maggioranza della composizione del Consiglio nel quale obbligatoriamente dovrà essere presente almeno una delle cariche elette tra Presidente, Consigliere Segretario e Consigliere Tesoriere;

4. la Commissione esprimerà la propria valutazione in decimi singolarmente per ciascun colloquio: per il superamento della prova il candidato dovrà riportare una valutazione di almeno 6/10 in ciascuna prova senza possibilità di compensazioni fra le diverse valutazioni;

5. dell'esito del Colloquio verrà redatto sommario processo verbale contenente gli argomenti di ciascun colloquio e la votazione riportata;

6. al fine dell'espletamento del Colloquio in lingua la Commissione potrà avvalersi di interpreti liberamente scelti dai COA;

7. l'esito del Colloquio sarà comunicato all'interessato immediatamente dopo la fine del medesimo e con la sottoscrizione del processo verbale il candidato attesterà ad ogni effetto di legge la formale conoscenza dell'esito;

8. la mancata comparizione del candidato al colloquio, senza giustificato motivo sarà considerata implicita rinuncia alla domanda di iscrizione, salva la facoltà di presentazione di nuova istanza”²⁷.

52. Il Regolamento è stato revocato il 9 settembre 2011, in seguito all'acquisizione del parere legale di un consulente esterno, insieme alla delibera sopra citata limitatamente però ai punti A (*Il richiedente dovrà fornire prova rigorosa di aver esercitato la professione all'estero per almeno un anno*), con riguardo esclusivo alla durata annuale, e B (*Il richiedente dovrà sottoporsi a prova attitudinale per verificare e dunque garantire di essere in grado di svolgere la professione in Italia*)²⁸. In data 4 gennaio 2012 il COA citato ha preso atto dell'orientamento della Cassazione in materia di iscrizione alla sezione degli avvocati stabiliti e disposto la revoca di tutte le precedenti disposizioni adottate in possibile contrasto con i principi giurisprudenziali²⁹.

²⁷ Cfr. Doc. I.6, allegato n.4 e Doc. I.8, allegato n. 5.

²⁸ Cfr. Doc. III.72.

²⁹ Cfr. Doc. IV.85, allegato n.2.

Il COA di Velletri

53. Il COA di Velletri, con delibera del 22 dicembre 2010, ha deciso di *"adottare i seguenti criteri per l'iscrizione all'Albo degli Avvocati stabiliti [...] : A) Il richiedente dovrà fornire prova rigorosa di aver esercitato la professione all'estero per almeno un anno B) il richiedente dovrà sottoporsi a prova attitudinale 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 all'estero) D) Il richiedente dovrà sottoporsi ad un colloquio nella lingua del paese comunitario di provenienza con interprete scelto e pagato dal Consiglio dell'Ordine[...]"*³⁰.

54. La delibera citata è stata revocata l'11 gennaio 2012³¹.

ii) Verifiche riferite a ipotesi specifiche e singoli casi

Il COA di Chieti

55. Il COA di Chieti, con delibera dell'8 marzo 2011 n. 4768, ha rigettato una domanda di iscrizione alla sezione speciale degli avvocati stabiliti in quanto l'*abogado* istante, cittadino italiano, laureato in Italia, *"non ha 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 la relativa formale abilitazione quale abogado"* e che il breve lasso di tempo intercorso fra il conseguimento del titolo di *abogado* e la presentazione dell'istanza di iscrizione fosse idoneo di per sé ad escludere l'effettivo esercizio della professione forense nel paese di provenienza³².

56. Il COA di Chieti nell'adunanza dell'8 marzo 2011, con provvedimento n. 4766, ha deliberato di effettuare attività di verifica e controllo anche nei confronti dei soggetti già iscritti alla sezione speciale. Infatti, nei confronti dell'unico avvocato stabilito iscritto nella sezione speciale (*abogado* italiano, laureato in Italia) ha disposto con provvedimento n. 4798 del 12 luglio 2011 di intraprendere una *"specifica e puntuale procedura tesa a verificare la sussistenza dei requisiti sottesi alla normativa speciale di riferimento"*³³.

³⁰ Doc. n. 1.6, allegato n.1.

³¹ Cfr. Doc. IV.85, allegato n.3 contenente copia della revoca citata.

³² Risulta, inoltre, da quanto dichiarato dai rappresentanti della parte (Doc.II.54, verbale di audizione del 15 marzo 2012), che il rigetto di domande di iscrizione si è verificato anche in un'altra occasione.

³³ Doc. I.5 bis, allegato n.4.

57. Il COA citato si è successivamente uniformato all'indirizzo della Cassazione con delibera del 14 febbraio 2012³⁴ e, in pari data, ha provveduto a revocare la delibera 4798/2011 nella parte in cui disponeva ulteriori controlli sulla posizione dell'*abogado* già iscritto presso la Sezione speciale e a modificare la motivazione della delibera dell' 8 marzo 2011 sottesa al rigetto della domanda di iscrizione presentata, eliminando il riferimento al fatto che l'istante non avesse documentato adeguatamente l'effettivo svolgimento di attività professionale nell'ambito dell'ordinamento dello stato di provenienza³⁵.

Il COA di Matera

58. Il COA di Matera, con delibera del 16 dicembre 2010, ha disposto il rigetto dell'unica domanda di iscrizione pervenuta sulla base della mancata prova da parte dell'*abogado* istante del requisito dell'esperienza professionale. In particolare, la delibera dispone che *“nel caso di specie, dalla documentazione prodotta (omologazione della laurea in giurisprudenza conseguita in Italia, il sostenimento degli esami richiesti dal Ministerio de Education e l'iscrizione presso il Colegio de Abogados de Murcia solo in data 19 luglio 2012), non si evincono certificazioni attestanti l'esercizio effettivo della professione forense né acquisizione di esperienza di svolgimento di attività professionale all'estero”*.³⁶ Il COA di Matera ha ritenuto opportuno, come si evince dalla delibera citata, esaminare caso per caso le domande di iscrizione alla sezione speciale in modo approfondito, per accertare la sussistenza di fattispecie di abuso del diritto comunitario³⁷.

Il COA di Milano

59. Il COA di Milano già dal 2009³⁸ ha previsto, ai fini dell'iscrizione nella

³⁴Come risulta dal Doc II.52, contenente gli impegni presentati dal COA di Chieti ai sensi dell'art. 14-ter della legge n. 287/90, la parte ha disposto che *“le eventuali future domande di iscrizione presso la Sezione speciale degli avvocati stabiliti del proprio albo siano valutate con riferimento ai requisiti richiesti dall'art. 6 D.Lgs. 96 del 2 febbraio 2001 secondo i canoni ermeneutici espressi dalla SS.UU. con la sentenza 28349/11 del 22 dicembre 2011”*.

³⁵Cfr. Doc II.52. La decisione di rigetto della domanda citata era infatti basata anche sulla mancata traduzione in italiano dei documenti necessari, come richiesto dalla normativa di riferimento. Si osserva, inoltre, che l'*abogado* istante si è poi iscritto presso il COA di Roma.

³⁶Cfr. Doc. I.6, allegato n. 18.

³⁷Cfr. Ibidem.

³⁸ Il 16 luglio 2009 il COA di Milano ha revocato la precedente delibera di iscrizione alla sezione speciale di un *abogado*, invitandolo a fornire la prova dell'accresciuto livello formativo e dell'effettivo esercizio professionale (Doc. V.121).

sezione speciale, la produzione di specifica documentazione³⁹ fra cui 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)”*. Gli istanti che producevano documentazione incompleta, venivano convocati in audizione dinanzi al Consiglio⁴⁰. Il COA citato ha rigettato otto domande di iscrizione a causa della produzione insufficiente della documentazione richiesta⁴¹. Come risulta dalle dichiarazioni dei rappresentanti della parte e dalla documentazione prodotta⁴², a seguito della pronuncia delle SS.UU. della Cassazione, il COA di Milano ha mutato orientamento in materia di iscrizione alla sezione speciale, cessando di effettuare una verifica, caso per caso, sulla produzione di documentazione attestante l’effettivo esercizio dell’attività professionale nel paese di provenienza.

Il COA di Modena

60. Nella seduta del 24 maggio 2011, il COA di Modena ha deliberato, con riferimento all’istanza di iscrizione alla sezione speciale presentata da un *abogado*, di richiedere all’interessato l’integrazione della documentazione allegata, atteso che quella prodotta non era idonea a comprovare lo svolgimento di *“un effettivo ruolo difensionale”* nel corso delle udienze a cui l’istante aveva partecipato nel paese di provenienza⁴³. Successivamente, con comunicazione del 5 luglio 2011 (allegato n. 16 del Doc. I.6), il COA di Modena ha convocato l’interessato per un’audizione dinanzi al Consiglio, ad esito della quale, con delibera del 21 luglio 2011, ha rigettato la domanda di iscrizione ritenendo di *“escludere la possibilità di iscriverne negli albi professionali soggetti i quali, nel corso di una duplice procedura di*

³⁹Si tratta di un documento denominato *“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)”*, pubblicato sul sito internet del COA di Milano e contenuto nei Docc. I.6, allegato n.7 e I.8, allegato n.7.

⁴⁰ In tal senso, i rappresentanti della parte nel corso dell’audizione del 4 maggio 2012 (Doc.III.71) hanno evidenziato che *“In generale, la valutazione delle domande presentate si limita ad una verifica documentale volta ad accertare che vi sia stato un minimo di attività professionale nel paese di origine, per evitare abusi. Prima di rigettare una domanda di iscrizione l’istante viene convocato per un colloquio”*.

⁴¹ Cfr. Doc. V.121.

⁴² Cfr. verbale di audizione del 4 maggio 2012, Doc. III.71 e allegato n.1 alla memoria finale del COA di Milano dell’8 marzo 2013. L’allegato citato contiene il documento, reperibile sul sito internet del COA di cui si tratta, in cui sono elencati gli atti da produrre ai fini dell’iscrizione nella sezione speciale. Rispetto alla precedente versione, sopra descritta, non è più richiesta la prova del percorso formativo e professionale nel paese di provenienza.

⁴³ Allegato n.15 al Doc. I.6 relativo al verbale di seduta del COA di Modena del 24 maggio 2011.

riconoscimento 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"⁴⁴.

Il COA di Roma

61. Nel corso dell'adunanza del 10 marzo 2011, il COA di Roma ha trattato la ***“Questione Abogados: decisioni da assumere”***⁴⁵ ed adottato conseguenti determinazioni nei confronti dei soggetti - già iscritti alla sezione speciale o intenzionati ad iscriversi - che avevano conseguito l'abilitazione professionale in Spagna.

62. In particolare, il COA di Roma ritenendo che *“ciascun richiedente l'iscrizione nella sezione avvocati stabiliti dell'Albo possa giovare di dispensa dalla prova attitudinale unicamente previa verifica dei predetti requisiti di effettività e regolarità dell'esercizio professionale”*⁴⁶, ha 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”*⁴⁷.

63. Analogamente, con riferimento ai soggetti già iscritti, nel corso della medesima adunanza, il Consiglio ha ritenuto opportuno valutare, previa convocazione degli interessati, la possibilità di cancellazione dall'albo di *“.. coloro che vi siano stati ammessi – in qualità avvocati “ stabiliti” - sulla base di titoli professionali stranieri non più reputabili “congrui”, per avere conseguito (in forza di laurea in giurisprudenza italiana omologata da altro Stato membro) l'iscrizione all'Albo degli avvocati di altri Stati.”*⁴⁸.

64. Nei mesi successivi, pertanto, gli *abogados* di nazionalità italiana, laureati in Italia - già iscritti⁴⁹ o nuovi istanti⁵⁰ - sono stati convocati in

⁴⁴Cfr. Doc. I.6 allegato n.17 contenente verbale di seduta dal COA di Modena del 21 luglio 2011.

⁴⁵ Doc I.8, allegato n.6.

⁴⁶ Doc. I.8, allegato n.6.

⁴⁷ Cfr. Ibidem.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ In tal senso il Doc. I.6, allegati nn.9 e 12.

audizione dal COA di Roma “[.]al fine di verificare l’effettivo legame con il paese di origine e il conseguimento di un’adeguata esperienza professionale.”.

65. Le determinazioni assunte dal COA di Roma nel corso dell’adunanza del 10 marzo 2011, sopra descritte, costituiscono la formalizzazione di una modalità valutativa già implementata nel 2010 con riferimento alle domande degli *abogados* che hanno conseguito il titolo di laurea in Italia. Già dal 2010, infatti, il COA di Roma aveva elaborato un questionario costituito da dieci domande e destinato sia agli *abogados* italiani⁵¹. In particolare, al punto n.1 del questionario citato si legge “*quando e dove è stata conseguita la laurea in giurisprudenza in Italia*”; al punto n. 5 viene richiesto “*quali esperienze sono state acquisite in detto Paese nello svolgimento di attività professionale e quale formazione professionale è stata acquisita*”. Il questionario contiene poi ulteriori quesiti circa il tipo di atti eventualmente redatti con il *dominus* (punto 6), lo studio italiano presso il quale è stata effettuata la pratica forense (punto 7), il grado di conoscenza, scritto e orale, della lingua del Paese di origine (punto 8), il motivo per cui si intende esercitare la professione in Italia (punto 9) e, per i soli avvocati stabiliti già iscritti, era richiesto il numero e la tipologia di atti predisposti a far data dall’iscrizione nell’Albo. Il documento descritto veniva trasmesso in vista della convocazione davanti al Consiglio per l’approfondimento dei quesiti in esso contenuti. Dalla documentazione agli atti risulta, infatti, che tale questionario è stato inviato ad un *abogado* di nazionalità italiana che aveva presentato, in data 7 dicembre 2010, domanda di iscrizione alla sezione speciale degli avvocati stabiliti⁵².

66. Le evidenze acquisite, mostrano, infine, che tale “*modus operandi*”, si è protratto fino al 12 gennaio 2012, data di adozione di una nuova delibera da parte del COA di Roma, in ossequio ai principi enunciati dalle SS.UU. della Corte di Cassazione nella sentenza del 22.12.2011 n. 28340⁵³. Il COA di Roma ha comunque accolto tutte le richieste di iscrizione alla sezione speciale pervenute⁵⁴.

⁵⁰Con riferimento alle nuove domande si vedano i Doc I.6, allegati nn. 10, 11 e 25 e Doc. III.84, allegato 2 (convocazione del 14 aprile 2011, del 14 luglio 2011 e quattro convocazioni del 21 aprile).

⁵¹Cfr. allegato n.8 del Doc. I.6.

⁵²Come risulta dall’allegato n. 26 al Doc. I.6, infatti, l’istante “*In data 4 Febbraio 2011 veniva contattata telefonicamente (quindi informalmente e senza nessuna notifica) perché si presentasse presso Codesto Consiglio il giorno 8 febbraio 2011 per lo svolgimento di un’attività istruttoria vertente su n. 10 domande trasmesse alla medesima a mezzo fax lo stesso 4 febbraio 2011*”.

⁵³In tal senso si veda quanto dichiarato dai rappresentanti della parte nel corso dell’audizione del 4 giugno 2012 in Doc. III.77.

⁵⁴*Ibidem*.

Il COA di Sassari

67. Nel corso della seduta del Consiglio del 21 luglio 2009, al termine di una discussione sui criteri da adottare per l'iscrizione nell'apposita sezione speciale, ai sensi del Decreto Legislativo n. 96/2001, il COA di Sassari ha deliberato *“che i professionisti che richiedano l'iscrizione nella Sezione Speciale ex art. 6 D.lvo 2001 n.96 presentino, oltre alla documentazione già richiesta, il certificato di compiuta pratica ottenuto in Italia; gli attestati dell'Università dello Stato membro che comprovino il percorso accademico, documentazione relativa ad eventuali esperienze professionali svolte nello Stato membro. Il Consiglio, comunque, si riserva di esaminare singolarmente ogni domanda con particolare attenzione al percorso accademico e/o attività professionale svolti.”*⁵⁵.

68. Il COA ha provveduto a convocare in audizione, fino a tutto il 2011, tutti gli avvocati comunitari che presentavano istanze di iscrizione alla sezione speciale per un colloquio dinanzi al Consiglio⁵⁶. L'allegato n. 1 del Doc. IV.97, infine, contiene tre delibere di rigetto di istanze di iscrizione presentate da *abogados*, adottate, rispettivamente il 18 novembre 2010, il 17 febbraio 2011 e il 24 marzo 2011⁵⁷, a seguito di una verifica specifica delle posizioni dei richiedenti.

Il COA di Taranto

69. Il COA di Taranto, nel corso della riunione del 14 luglio 2011, dopo aver esaminato la documentazione depositata da un *abogado* di nazionalità italiana all'atto di presentazione dell'istanza di iscrizione alla sezione speciale degli avvocati stabiliti, ha deliberato il rigetto della domanda in esame⁵⁸. La documentazione prodotta dall'istante è stata considerata *“tale da*

⁵⁵ Cfr. Doc. V.120, allegato n.3.

⁵⁶ Tale prassi, confermata dalle dichiarazioni della parte di cui al Doc. n. IV.95, risulta comprovata anche da ulteriore documentazione in atti, Doc I.6, allegato n. 20 e Doc. IV.97, allegato n.1 e Doc. V.120, allegato n.3.

⁵⁷ Cfr. Doc V.120, allegato n.3. In particolare, nella delibera del 18 novembre 2010 il rigetto è così motivato *“Considerato che l'istante, cittadina italiana, residente in Italia, non risulta che nel corso delle procedure di riconoscimento svolte abbia in concreto aumentato la propria formazione accademica mentre l'omologazione ottenuta in Spagna non risulta abbia attestato alcuna qualifica supplementare ; Visto che la stessa non risulta avere svolto alcuna attività professionale all'estero che ne abbia in alcun modo aumentato la relativa esperienza; considerato che, in difetto di quanto sopra, non può eludersi il rischio che il ricorso alle garanzie previste nella normativa comunitaria consenta di agevolare il fine elusivo del tirocinio formativo nazionale e l'esame di Stato, che nel nostro ordinamento riveste una particolare importanza rappresentando una garanzia costituzionalmente prevista per l'accesso alla professione forense in diretta applicazione della tutela del diritto di difesa consacrato dall'art. 24 Cost.”.*

⁵⁸ Cfr. Doc I.6, allegato n. 19.

dimostrare inconfutabilmente un uso non consentito della legislazione comunitaria, che abilita all'esercizio dell'attività forense laureati in giurisprudenza che non abbiano effettuato percorsi di formazione e qualificazione professionale"⁵⁹.

70. In generale, con riferimento alle domande di iscrizione alla sezione speciale, il COA citato ha convocato in audizione gli interessati per sentirli in merito alla documentazione prodotta, laddove ritenuta insufficiente, al fine di verificare il legame effettivo fra il richiedente e il paese di "origine"⁶⁰ per escludere, caso per caso, ipotesi di abuso del diritto⁶¹.

V. LE ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI

71. Le osservazioni avanzate dai COA nel corso del procedimento riguardano, sostanzialmente, i seguenti aspetti principali: i) il contesto di riferimento; ii) l'impossibilità di qualificare gli Ordini come associazioni d'imprese; iii) la necessità di contrastare le ipotesi di abuso del diritto; iv) l'assenza di effetti restrittivi e l'inidoneità delle condotte a restringere in misura sensibile la concorrenza; v) l'insussistenza di un pregiudizio al commercio fra gli stati membri; vi) e l'assenza di dolo o colpa.

Contesto di riferimento

72. A detta delle parti, dovrebbero considerarsi, ai fini di un corretto inquadramento della fattispecie contestata, i pareri e le sentenze adottate dal Consiglio Nazionale Forense (di seguito CNF) in materia di iscrizione alla sezione speciale degli avvocati stabiliti⁶². In particolare, assumerebbe rilievo l'orientamento del CNF di cui al parere del 25 giugno 2009 e alla successiva circolare del 5 maggio 2011, in cui viene chiarito che la sentenza C-311/06

⁵⁹Cfr. Doc. I.6, allegato n.19, da cui risulta, in particolare, che l'istante al fine di comprovare il requisito dell'effettivo svolgimento dell'attività professionale aveva prodotto documentazione certificante la qualifica di difensore in un unico giudizio ancora in corso nel paese di provenienza.

⁶⁰ In tal senso verbale di audizione con i rappresentanti della parte (Doc. II.56) e verbale della riunione del COA di Taranto del 14 luglio 2011, in cui si legge "*Udito il richiedente comparso alla riunione del 14.97.2011*".

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Le parti hanno osservato, altresì che da ultimo il CNF ha sottoposto alla Corte di Giustizia una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione dell'art. 3 della direttiva 98/5/CE. In particolare, è stato chiesto alla Corte se tale norma debba essere interpretata nel senso di obbligare le autorità amministrative nazionali ad iscrivere nell'elenco degli avvocati stabiliti cittadini italiani che abbiano realizzato contegni abusivi del diritto dell'Unione ed osti ad una prassi nazionale che consenta alle autorità competenti di respingere le domande di iscrizione all'albo degli avvocati stabiliti qualora sussistano circostanze oggettive tali da ritenere realizzata la fattispecie dell'abuso del diritto dell'Unione.

Cavallera, adottata dalla Corte di Giustizia Europea in relazione alla procedura di riconoscimento dei titoli fondata sulla direttiva 89/48/CEE (ora direttiva 2005/36/CE), esprimerebbe un principio più generale in base al quale la *"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 COA esaminino nel dettaglio le domande di iscrizione nella Sezione Speciale, negando l'iscrizione allorquando rilevino, alla luce dei criteri forniti dalla giurisprudenza comunitaria, che si versi in ipotesi di abuso del diritto dell'Unione europea. Si tratterebbe dei 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"*.

Da considerare sarebbe, a detta delle parti, anche la sentenza del 15 marzo 2012 e le successive analoghe pronunce del CNF in cui viene ribadito che la stessa Direttiva 98/5/CE, in quanto fonte del diritto comunitario c.d. derivato, debba interpretarsi alla luce del *"principio generale che pone il divieto del c.d. abuso del diritto"* e che, pertanto, sia conforme ai principi enunciati dalla Corte di Giustizia ritenere che i Consigli degli Ordini degli Avvocati abbiano una certa discrezionalità *"nella valutazione della domanda d'iscrizione nella Sezione Speciale dell'Albo riservata agli avvocati stabiliti anche in ordine alla sussistenza di pratiche abusive"*.

73. Secondo i COA parti del procedimento, ai fini di un completo inquadramento delle fattispecie oggetto di contestazione dovrebbe, poi, farsi riferimento all'orientamento espresso dalla Corte di Giustizia nelle sentenze "Cavallera" e "Koller" i cui principi, a detta delle parti troverebbero applicazione alla fattispecie oggetto del procedimento⁶³. In particolare, con le sentenze C-311/06 *Ordine degli Ingegneri c Cavallera* del 29 gennaio 2009⁶⁴ e C-118/09 *Koller* del 22 dicembre 2010, pronunciate con riguardo

⁶³ In tal senso si veda, in particolare, quanto affermato dai COA di Tivoli, Latina, Velletri nella memoria finale dell'8 marzo 2013. In senso analogo anche i COA di Roma (memoria finale dell'8 marzo 2013 e verbale dell'audizione finale del 13 marzo 2013) e di Modena (memoria finale del 26 febbraio 2013).

⁶⁴ Nel giudizio in esame la Corte ha ritenuto che il certificato di omologazione del titolo Italiano del Sig. Cavallera al corrispondente Spagnolo (in virtù del quale Cavallera ottenne l'iscrizione all'albo Spagnolo degli ingegneri, e poi, presentando il certificato d'iscrizione all'albo Spagnolo, ottenne l'iscrizione all'albo

alla direttiva 2005/36/CE (relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali), la Corte ha ritenuto che può considerarsi “diploma”, utile ai fini del mutuo riconoscimento, solo il titolo che sancisce l’acquisizione di una formazione complementare che abilita il possessore ad accedere alla professione regolamentata nello Stato di provenienza (nei casi in esame la Spagna); di contro non costituisce un “diploma” il titolo emesso a seguito di una mera procedura burocratica di omologazione, che non attesti alcuna ulteriore formazione avvenuta in quel Paese.⁶⁵ La Corte di Giustizia, nella sentenza Cavallera ha, in particolare, affermato che *“le disposizioni della direttiva 89/48 non possono essere invocate, al fine di accedere ad una professione regolamentata in uno Stato membro ospitante, da parte del titolare di un titolo rilasciato da un’autorità di un altro Stato membro che non sanziona alcuna formazione prevista dal sistema di istruzione di tale Stato membro e non si fonda né su di un esame né su di un’esperienza professionale acquisita in detto Stato membro”*.

Impossibilità di configurare gli Ordini come associazioni d’imprese

74. Alcune parti del procedimento negano, con riferimento al caso di specie, la possibilità di considerare associazioni di imprese gli ordini coinvolti, atteso che i provvedimenti adottati dagli stessi non sarebbero idonei ad incidere sull’attività economica dei professionisti interessati essendo, piuttosto, il frutto dell’esercizio dei poteri di natura pubblicistica di vigilanza e controllo dei COA.⁶⁶ Il COA di Chieti nega in radice la natura di imprese

Italiano ai sensi della direttiva 89/48) in quanto rilasciato dal "Ministerio de Educacion" in base ad una vecchia normativa, oggi abrogata, che permise un riconoscimento meramente "burocratico" delle qualifiche Italiane, cioè non fondato "né su un esame né su un'esperienza professionale", non deve ritenersi un diploma ai sensi dell'art. 1 lettera a) della direttiva 89/48.

⁶⁵ Nel caso Koller, l’acquisizione da parte del richiedente (cittadino comunitario austriaco) del titolo di “Licenciado en Derecho” era subordinata al superamento di alcuni esami di diritto spagnolo: ciò sancirebbe, secondo la Corte, una formazione prevista dal sistema d’istruzione spagnolo, attestando quindi una qualifica supplementare acquisita in tale Stato Membro: pertanto, è stato ritenuto che il richiedente si trovasse in possesso di un “diploma” in forza del quale poteva legittimamente invocare l’accesso alla prova attitudinale al fine del mutuo riconoscimento.

⁶⁶ In tal senso si veda, a titolo esemplificativo, quanto dichiarato dai rappresentanti del COA di Roma nel corso dell’audizione del 4 giugno 2012, in cui si afferma che *“Pur non contestando la configurabilità dei professionisti come imprese, tuttavia si evidenzia che tale assimilazione non è stata enunciata dalla giurisprudenza con riferimento ad ogni ambito di attività. Il caso di cui si discute presenta delle peculiarità anche rispetto ai precedenti dell’Autorità in materia di ordini professionali, in quanto non attiene all’esercizio di attività di impresa, ma riguarda in astratto il potere degli Ordini di iscrivere gli abogados in applicazione del diritto comunitario e, dunque, l’esercizio di una potestà pubblicistica da parte degli C.O.”* (Doc. III.77 e memoria finale dell’8 marzo 2013); in senso analogo anche i COA di Chieti (Doc. II.52), Milano (Doc. III.71 e memoria finale dell’8 marzo 2013), Tempio Pausania (memoria finale del 13 marzo 2013) Latina, Tivoli e Velletri (memoria finale dell’8 marzo 2013). Il COA di Civitavecchia (memoria finale del 4 marzo 2013), riconduce l’impossibilità di assimilare i COA ad associazioni di imprese alle peculiarità della professione forense (l’avvocato non gode delle medesime libertà riconosciute

degli avvocati⁶⁷.

Necessità di contrastare fenomeni di abuso del diritto comunitario

75. In primo luogo tutte le parti hanno evidenziato che quanto oggetto di contestazione sarebbe frutto di una situazione di incertezza giuridica determinata dall'esistenza di una doppia modalità di accesso al canale professionale (una disciplinata dalla Direttiva 2005/36/CE e l'altra, relativa al procedimento in esame, regolata dalla Direttiva 98/5/CE) con il conseguente problema relativo all'applicabilità, anche nel caso di iscrizione diretta alla sezione speciale di cui alla Direttiva 98/5/CE, dei principi elaborati dalla Corte di Giustizia nella sentenza Cavallera con riferimento al mutuo riconoscimento dei titoli professionali previsto dalla Direttiva 2005/36/CE. Per le parti, infatti, assumerebbe rilievo, anche con riferimento alle fattispecie oggetto di contestazione, il potere-dovere dei COA di verificare le possibili fattispecie di abuso del diritto comunitario⁶⁸ che si verificherebbero in presenza di cittadini italiani laureati in Italia che, senza aver accresciuto la propria formazione ed esperienza professionale, dopo aver conseguito, con il semplice superamento di esami universitari integrativi, l'abilitazione professionale in Spagna, richiedono in Italia l'iscrizione presso la sezione speciale degli avvocati stabiliti di un dato COA.

76. Le condotte oggetto del procedimento non configurerebbero intese restrittive della concorrenza in quanto adottate dai COA nell'esercizio dei propri poteri di natura pubblicistica di vigilanza e controllo e al solo fine di scongiurare il diffondersi di ipotesi di abuso del diritto. A detta dei COA coinvolti, si tratterebbe di misure indispensabili al perseguimento di interessi pubblici e comunque proporzionate al conseguimento degli stessi⁶⁹.

ad un'impresa, vista la vigenza di rigide regole deontologiche e non può ritenersi un semplice erogatore di servizi) e al ruolo di vigilanza e formazione riservato ai COA. Il COA di Modena (memoria finale dell'8 marzo 2013) sul punto ritiene che, conformemente all'orientamento espresso dal Consiglio di Stato nel parere n.56779/10, gli ordini professionali non sarebbero qualificabili come associazioni d'impresе nelle ipotesi in cui adottino, come nel caso di specie, atti di natura non regolamentare (e dunque non avente effetti e portata generali).

⁶⁷ Cfr. Doc. II.52 e memoria finale del COA di Chieti dell'8 marzo 2013.

⁶⁸ Per tutti si vedano le dichiarazioni dei rappresentanti del COA di Roma di cui al Doc. III.77.

⁶⁹ Cfr. per tutti, memoria finale dell'8 marzo 2013 dei COA di Latina, Tivoli e Velletri.

Assenza di effetti restrittivi ed inidoneità delle condotte a restringere in misura sensibile la concorrenza

77. Secondo tutti i COA non sarebbero ravvisabili effetti restrittivi della concorrenza e ad ogni modo non potrebbero che ritenersi marginali, atteso che le delibere di ciascun Ordine riguarderebbero comunque un'insignificante porzione del mercato italiano dei servizi legali. Inoltre, dopo aver ottenuto il rigetto delle domande presentate, gli avvocati comunitari, laddove non iscritti successivamente dagli stessi COA, si sarebbero poi iscritti presso altri Ordini. Di seguito si riportano i dati a tal fine forniti dalle parti.

Tabella n.1 – avvocati e avvocati stabiliti iscritti presso i COA

	Tot. Avv. iscritti	Tot. Avv. stabiliti	Iscritti sezione speciale 2009	Iscritti sezione speciale 2010	Iscritti sezione speciale 2011	Iscritti sezione speciale 2012
COA Sassari ⁷⁰	n.d.	39	7	Nessuno 1 istanza rigettata	Nessuno 2 istanze rigettate	32
COA Roma ⁷¹	21.800	714 (682 <i>abogados</i>)	27 (20 <i>abogados</i>)	82 (74 <i>abogados</i>)	202 (188 <i>abogados</i>)	435 (431 <i>abogados</i>)
COA Taranto ⁷²	3.800	21 ⁷³	n.d.	1	11 1 istanza rigettata	9
COA Tempio ⁷⁴	n.d.	32 ⁷⁵	2	3	2	23
COA Matera ⁷⁶	n.d.	0	Nessuno 1 istanza rigettata	0	0	0
COA Civitav ⁷⁷	450	10	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
COA Latina ⁷⁸	1956	27 (26 <i>abogados</i>)	0	0	0	27 (26 <i>abogados</i>)
COA Tivoli ⁷⁹	629	14	0	0	5	9

⁷⁰ Cfr. Doc. IV. 95 e Doc. IV.97.

⁷¹ Cfr. Doc.III.77 e memoria finale dell'8 marzo 2013.

⁷² Cfr. memoria finale dell'8 marzo 2013.

⁷³ Il totale degli avvocati stabiliti iscritti è riferito esclusivamente agli anni 2010-2012. Cfr. All.n.6 al verbale dell'audizione finale del 13 marzo 2013.

⁷⁴ Cfr. Doc. IV.88 e Doc. V.107, allegato n.6.

⁷⁵ Nel 2008 risultano iscritti due avvocati stabiliti. Doc.V.107 allegato n.6.

⁷⁶ Cfr. verbale di audizione con i rappresentanti della parte dell'11 ottobre 2012 in Doc. IV.99.

⁷⁷ Cfr. Doc. IV.101 verbale di audizione con i rappresentanti della parte del 15 ottobre 2012.

⁷⁸ Cfr. Doc. IV.85 pag.4 e allegato n. 4.

⁷⁹ Cfr. Doc. IV.85 pag.4 e allegato n. 5.

	Tot. Avv. iscritti	Tot. Avv. stabiliti	Iscritti sezione speciale 2009	Iscritti sezione speciale 2010	Iscritti sezione speciale 2011	Iscritti sezione speciale 2012
COA Velletri ⁸⁰	1309	55	0	13	11	31
COA Milano ⁸¹	17.203	383 (281 <i>abogados</i>)	n.d.	n.d.	n.d.	156
COA Modena ⁸²	1784	7 (4 <i>abogados</i>)	0	0	Nessuno 1 istanza rigettata	3
COA Chieti ⁸³	n.d.	3 ⁸⁴	0	0	0	0

78. Le condotte interessate dal procedimento in quanto marginali non sarebbero idonee a restringere in misura sensibile la concorrenza. Non risultano, infatti, superate le soglie a tal fine previste nella Comunicazione della Commissione del 2001 sugli accordi di importanza minore (c.d. *de minimis*)⁸⁵ e gli accordi interessati sarebbero qualificabili come accordi fra piccole e medie imprese.⁸⁶

Insussistenza del pregiudizio al commercio fra gli stati membri

79. Alcuni COA hanno sostenuto l'insussistenza nel caso di specie di un effettivo pregiudizio al commercio fra gli stati membri, atteso che si tratterebbe di accordi di natura locale relativi a fenomeni di rilevanza marginale. Peraltro, anche a tale riguardo rileverebbe la circostanza che, dopo aver ottenuto il rigetto della domanda di iscrizione presentata, gli

⁸⁰ Cfr. Doc. IV.85 pag.4 e allegato n. 6.

⁸¹ Cfr. Doc.III.71, allegato n.1 e documento del 25 marzo 2013 n. prot. 21226.

⁸² Cfr. Allegato n.1 Doc. V.108. In particolare nel 2002 il COA di Modena ha effettuato un' iscrizione alla sezione degli avvocati stabiliti, un'altra nel 2003, una nel 2006 e una nel 2007.

⁸³ Cfr. memoria finale del COA di Chieti dell'8 marzo 2013.

⁸⁴ Con riferimento al COA di Chieti si osserva che prima del 2009 era stato già iscritto un avvocato stabilito alla sezione speciale e che nel 2013, in ottemperanza agli impegni presentati il COA ha provveduto ad iscrivere i tre avvocati comunitari che hanno presentato istanza in tal senso (memoria finale dell'8 marzo 2013, pagg. 4-5).

⁸⁵ In tal senso i COA di Modena (memoria finale del 26 febbraio 2013), Roma (memoria finale dell'8 marzo 2013), Tivoli, Latina, Velletri (memoria finale dell'8 marzo 2013), Taranto (memoria finale dell'8 marzo 2013) e Milano (Doc. III.71 e memoria finale dell'8 marzo 2013).

⁸⁶ Sul punto si vedano le osservazioni del COA di Milano di cui al Doc. III.71 ed in particolare il riferimento al paragrafo 3 della Comunicazione 2001/C/368/07 che dispone che "È generalmente ammesso [...] che gli accordi fra piccole e medie imprese, quali definite nell'allegato alla raccomandazione 96/280/CE della Commissione, sono raramente di natura tale da influenzare sensibilmente il commercio fra Stati membri. Piccole e medie imprese ai sensi di detta raccomandazione sono attualmente considerate imprese con meno di 250 dipendenti e aventi un fatturato annuo inferiore a EUR 40 milioni ovvero un totale di bilancio inferiore a EUR 27 milioni". In senso conforme anche il COA di Taranto Doc. II.56.

avvocati comunitari interessati si sarebbero poi iscritti presso altri Ordini⁸⁷.

80. In particolare, il COA di Taranto ha evidenziato che la condotta contestata non sarebbe idonea a pregiudicare in misura sensibile il commercio fra gli stati membri *“atteso che la quota complessiva di mercato, sul mercato rilevante, non supera il 5% e il fatturato comunitario aggregato delle imprese interessate non è superiore a 40 milioni di euro”*⁸⁸. Il COA di Milano ha evidenziato che gli accordi di natura locale non sono di per sé in grado di pregiudicare sensibilmente il commercio tra Stati membri⁸⁹ e in senso analogo, il COA di Roma ha osservato che, nel caso di specie, sarebbero soddisfatte le condizioni cumulative di cui al paragrafo 52 della Comunicazione della Commissione, in presenza delle quali si presume l'inidoneità degli accordi a pregiudicare sensibilmente il commercio fra gli Stati membri⁹⁰. Il COA di Modena ha evidenziato che ad ogni modo il pregiudizio non potrebbe comunque ritenersi sensibile atteso che isolati casi di rigetto di domande di iscrizione non sarebbero idonei ad incidere sul commercio comunitario nel settore delle professioni legali⁹¹. Infine, il COA di Milano ritiene che le fattispecie oggetto di contestazione potrebbero al più integrare violazioni del diritto di stabilimento e non sarebbero pertanto rilevanti da un punto di vista concorrenziale⁹².

Assenza di dolo o colpa

81. Non sarebbe ravvisabile, nel caso di specie, né il dolo né la colpa degli ordini coinvolti, considerata l'influenza esercitata dai pareri e dalle sentenze adottate in materia dal CNF e la presenza di un quadro normativo incerto⁹³.

82. Con riferimento, infine, ad alcune “specifiche questioni” evidenziate dalle parti si riporta, inoltre, quanto segue.

83. Il COA di Chieti ha evidenziato l'assoluta mancanza di effetti della presunta intesa e che l'*abogados* che aveva segnalato il rigetto della propria

⁸⁷ In tal senso i COA di Roma (Doc. III. 77 e memoria finale dell'8 marzo 2013), Modena (memoria finale del 26 febbraio 2013), Milano (Doc. III.71 e memoria finale dell'8 marzo 2013), Taranto (Doc. II.56, memoria finale dell'8 marzo 2013 e verbale dell'audizione finale del 13 marzo 2013) Tivoli, Latina, Velletri (memoria finale dell'8 marzo 2013).

⁸⁸ Verbale di audizione dei rappresentanti del COA di Taranto, in Doc. II.56.

⁸⁹ Doc. III.71.

⁹⁰ Doc. III.77.

⁹¹ Cfr. memoria finale del COA di Modena del 26 febbraio 2013.

⁹² Cfr. memoria finale del COA di Milano dell'8 marzo 2013 e verbale dell'audizione finale del 13 marzo 2013.

⁹³ Cfr. memoria finale dell'8 marzo dei COA di Latina, Tivoli e Velletri, memoria finale dell'8 marzo del COA di Chieti, memoria del 13 marzo 2013 del COA di Tempio Pausania e memoria finale di Roma dell'8 marzo 2013 e COA di Milano memoria finale dell'8 marzo 2013.

domanda si è poi iscritto presso un altro COA⁹⁴. Ad ogni modo il COA di Chieti ha chiarito di aver provveduto, in attuazione degli impegni presentati, a revocare la delibera di rigetto contestata nonché quella con cui aveva disposto l'attività di verifica nei confronti degli avvocati comunitari già iscritti.⁹⁵

84. Analogamente i COA di Roma, Tivoli, Velletri, Civitavecchia e Sassari hanno rappresentato che i propri provvedimenti non hanno comunque determinato alcuna conseguenza restrittiva, atteso che tutte le domande presentate sono state accolte salvo che nel caso del COA di Sassari per il quale i casi di rigetto sono stati solo tre⁹⁶.

85. Il COA di Tempio Pausania ha evidenziato che il contributo richiesto all'atto di iscrizione alla sezione speciale, giustificato dalla necessità di coprire i costi dovuti alla nomina di un interprete per il colloquio in lingua, è stato riscosso solo una volta ed è stato abolito con delibera del 12 gennaio 2012⁹⁷.

86. Il COA di Civitavecchia ha sottolineato che la delibera del 18 gennaio 2011 oggetto di contestazione è nei fatti rimasta lettera morta⁹⁸.

87. Per il COA di Velletri, l'assenza di uno spirito corporativo alla base dell'adozione del regolamento contestato, sarebbe evidente anche in considerazione del fatto che in passato lo stesso ha provveduto ad organizzare gemellaggi con un ordine spagnolo.⁹⁹

88. Il COA di Latina ha evidenziato che l'infrazione contestata sarebbe comunque cessata con l'adozione della delibera del 12 febbraio 2012 atteso che la stessa avrebbe implicitamente revocato gli atti precedenti con la stessa contrastanti¹⁰⁰; il COA di Tempio ha chiarito che l'avvocato, che in un primo

⁹⁴ Cfr. Doc. II.52, relativo agli impegni proposti dal COA di Chieti con particolare riferimento alla delibera del COA citato del 14 febbraio 2012.

⁹⁵ Cfr. Memoria finale del COA di Chieti dell'8 marzo 2013 in cui la parte chiede di considerare favorevolmente gli impegni presentati in sede di sanzione.

⁹⁶ Cfr. verbale di audizione del 27 settembre 2012, in Doc.IV.95 e memoria finale dell'8 marzo 2013.

⁹⁷ Cfr. memoria finale del 13 marzo 2013, in cui il COA di Tempio ha, altresì, chiarito che l'Avvocato che in un primo tempo si era visto rigettare la domanda di iscrizione è stato poi iscritto alla sezione speciale del COA citato.

⁹⁸ Cfr. memoria finale del COA di Civitavecchia del 7 marzo 2013.

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ In senso analogo anche il COA di Taranto ha evidenziato che la cessazione della presunta intesa deve ricondursi alla data del 7 dicembre 2011 in cui è stata ritirata l'istanza di iscrizione oggetto del precedente rigetto (memoria finale del COA di Taranto dell'8 marzo e verbale dell'audizione finale del 13 marzo 2013). Il COA di Milano ha chiarito che non ha revocato le sette delibere di rigetto perché gli interessati non hanno ripresentato la domanda essendosi iscritti presso altri Ordini. In un caso ha invece revocato implicitamente la delibera di rigetto successivamente all'accoglimento della nuova istanza di iscrizione presentata dallo stesso avvocato comunitario (memoria finale del COA di Milano dell'8 marzo 2013). Il COA di Sassari, nella memoria finale dell'8 marzo 2013, ha inoltre osservato che le condotte oggetto di contestazione sarebbero cessate atteso che, dopo l'orientamento espresso dalla Cassazione, tutte le domande

momento non era stato iscritto, dopo aver ripresentato la domanda, ha avuto accesso alla sezione speciale¹⁰¹ e il COA di Tivoli ha contestato l'individuazione della data del 22 ottobre 2010 quale momento iniziale dell'infrazione.¹⁰²

Le osservazioni dell'AIAS

89. L'associazione segnalante ha evidenziato il carattere disincentivante delle delibere, dei regolamenti e dei provvedimenti di rigetto delle istanze di iscrizione alla sezione speciale, adottati dagli Ordini coinvolti. In particolare l'AIAS ritiene che l'argomentazione utilizzata dai COA ai fini della difesa delle proprie condotte, relativa al fatto che comunque il professionista potrebbe conseguire l'iscrizione presso altri COA, parrebbe invece tradire proprio lo scopo delle delibere e dei regolamenti citati: indurre l'avvocato comunitario ad astenersi dal depositare la domanda di iscrizione presso un determinato Ordine¹⁰³.

VI. VALUTAZIONI

Premessa

90. Ai fini della valutazione delle condotte oggetto del procedimento, occorre preliminarmente considerare che le stesse si inseriscono in un contesto normativo caratterizzato dal dichiarato intento del legislatore comunitario di facilitare, con la Direttiva 98/5/CE, l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica. La citata Direttiva ha, infatti, introdotto un sistema di stabilimento/integrazione per gli avvocati comunitari che ha reso più semplice, rispetto al sistema generale di riconoscimento di cui alla Direttiva 2005/36/CE, l'integrazione di tali soggetti nella professione di avvocato all'interno di uno Stato membro ospitante¹⁰⁴. Proprio per perseguire

di iscrizione sono state accolte e gli avvocati interessati dai rigetti si sono poi iscritti, uno proprio presso il COA di Sassari e gli altri due presso altri Ordini.

¹⁰¹ Cfr. memoria finale del 13 marzo 2013.

¹⁰² Cfr. memoria finale dell'8 marzo dei COA di Latina, Tivoli e Velletri in cui in particolare si evidenzia che la delibera di rigetto del 22 ottobre 2010 sarebbe relativa a un caso singolo e non introduttiva di requisiti generali, poi individuati nel regolamento del 15 aprile 2011.

¹⁰³ Cfr. memoria finale del 7 marzo 2013 dell'Associazione italiana degli avvocati stabiliti.

¹⁰⁴ Tale obiettivo risulta chiaramente individuato al quinto considerando della Direttiva 98/5/CE in cui si afferma che "un'azione comunitaria in materia è giustificata non solo perché rispetto al sistema generale di

tale obiettivo, il diritto degli avvocati comunitari di esercitare stabilmente la propria professione in uno Stato membro ospitante con il titolo professionale del Paese di origine è subordinato, ai sensi della Direttiva 98/5/CE, alla sola prova dell'avvenuta iscrizione presso la competente organizzazione professionale dello Stato membro d'origine.

91. Alla luce della normativa richiamata, nell'ambito del procedimento di cui si tratta, occorre pertanto differenziare la posizione dei COA parti del procedimento, distinguendo tra chi ha introdotto requisiti generali ed astratti, non previsti né richiesti dalla normativa citata ai fini dell'iscrizione degli avvocati comunitari nella sezione speciale degli avvocati stabiliti, e chi ha esclusivamente effettuato verifiche mirate al controllo di posizioni individuali in casi isolati e specifici, senza porre in essere alcuna condotta idonea a restringere la concorrenza.

92. Soltanto, infatti, le determinazioni e le altre condotte dei COA introduttive di requisiti generali, ultronei rispetto alla normativa comunitaria e nazionale, previsti indistintamente per tutti gli avvocati comunitari ai fini dell'iscrizione nella sezione speciale degli avvocati stabiliti, possono considerarsi rilevanti ai sensi dell'art.101 TFUE in quanto idonee a disincentivare gli avvocati comunitari dallo stabilire ed esercitare la propria attività professionale in Italia.

93. In tal senso, come di seguito chiarito nel dettaglio, i COA di Civitavecchia, Latina, Tempio, Tivoli e Velletri, in quanto hanno introdotto requisiti restrittivi di portata generale per l'accesso degli avvocati comunitari alla sezione speciale, hanno posto in essere intese restrittive della concorrenza in violazione dell'art.101 TFUE.

94. Diversamente, le risultanze istruttorie hanno mostrato che le condotte dei COA di Chieti, Matera, Modena, Milano, Roma, Sassari e Taranto, consistenti nella sporadica verifica di alcune posizioni individuali, non integrano fattispecie di intese vietate ai sensi dell'art.101 TFUE.

95. Tanto premesso, la valutazione di seguito riportata riguarda, pertanto, esclusivamente le condotte restrittive della concorrenza poste in essere dai COA di Civitavecchia, Latina, Tempio, Tivoli e Velletri.

riconoscimento offre agli avvocati un metodo più semplice che consente loro di integrarsi nella professione di uno Stato membro ospitante, ma anche perché, dando agli avvocati la possibilità di esercitare stabilmente con il loro titolo professionale d'origine in uno Stato membro ospitante, risponde alle esigenze degli utenti del diritto, che a motivo del flusso crescente delle attività commerciali, dovuto particolarmente alla creazione del mercato interno, chiedono consulenze in occasione di operazioni transfrontaliere nelle quali si trovano spesso strettamente connessi il diritto internazionale, il diritto comunitario e i diritti nazionali”.

Il mercato rilevante

96. Preliminarmente si ricorda che secondo pacifica giurisprudenza, “*nella materia delle intese la problematica dell’individuazione del mercato rileva in un momento successivo dal punto di vista logico, quello dell’inquadramento dell’accertata intesa nel suo contesto economico giuridico, in modo che l’individuazione del mercato non appartiene più alla fase dei presupposti dell’illecito, ma è funzionale alla decifrazione del suo grado di offensività*”¹⁰⁵.

97. Nel caso di specie, il settore interessato è quello dei servizi di assistenza legale nel quale sono attivi anche gli avvocati comunitari che, avvalendosi della procedura di stabilimento/integrazione di cui al Decreto Legislativo n. 96/2011, attuativo della Direttiva 98/5/CE, possono stabilirsi all’interno del territorio italiano ed ivi esercitare la professione legale con il titolo professionale del paese di origine, previa iscrizione in uno degli albi tenuti dagli Ordini circondariali.

98. In linea di principio, infatti, a seguito dell’iscrizione all’albo ciascun avvocato è libero di esercitare l’attività professionale sull’intero territorio nazionale.

99. Nel caso in esame, i COA di Civitavecchia, Latina, Tempio, Tivoli e Velletri hanno inteso ostacolare l’iscrizione degli avvocati comunitari alla sezione speciale e, per tale via, l’esercizio in modo permanente dell’attività professionale in Italia da parte di tali soggetti.

100. Considerate, pertanto, le peculiarità della fattispecie di intese in esame, il mercato rilevante di ciascuna intesa deve ritenersi coincidente, dal punto di vista merceologico, con i servizi di assistenza legale forniti stabilmente dagli avvocati e, sotto il profilo geografico, con l’intero territorio nazionale.

La qualificazione delle intese

101. Occorre preliminarmente osservare che, secondo giurisprudenza comunitaria costante, nell’ambito del diritto della concorrenza la nozione di impresa comprende qualsiasi entità che eserciti un’attività economica, a prescindere dallo *status* giuridico di detta entità e dalle sue modalità di

¹⁰⁵ Consiglio di Stato sentenza del 1° marzo 2012 n. 1192, Mercato dello zolfo grezzo; cfr. altresì sentenza del 24 settembre 2012, n. 5067, Acea - Suez Environment/Publiacqua e da ultimo anche le sentenze del Tar del Lazio del 17 novembre 2011, nn. 8947 e a., Vendita al dettaglio di prodotti cosmetici; e del 29 marzo 2012, nn. 3031 e a., Logistica internazionale.

finanziamento¹⁰⁶. Secondo i principi comunitari, infatti, costituisce un'attività economica qualsiasi attività consistente nell'offrire beni o servizi su un mercato determinato.¹⁰⁷

102. Con riferimento specifico agli avvocati, deve osservarsi che gli stessi 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, 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.

103. E' evidente, dunque, che gli avvocati svolgono un'attività economica e, pertanto, costituiscono imprese ai sensi dell' art. 101 del Trattato, *“senza che la natura complessa e tecnica dei servizi da loro forniti e la circostanza che l'esercizio della loro professione sia regolamentato siano tali da modificare questa conclusione”*¹⁰⁸.

104. Gli Ordini di Civitavecchia, Latina, Tempio, Tivoli e Velletri, in quanto enti territoriali rappresentativi di imprese che offrono sul mercato, in modo indipendente e stabile, i propri servizi professionali, sono associazioni di imprese ai sensi dell'articolo 101 TFUE.

105. Diversamente da quanto sostenuto dalle parti, le delibere, i regolamenti e, in generale, le determinazioni oggetto del procedimento adottate dai COA citati nonché le ulteriori attività imputabili agli stessi, finalizzati ad esprimere, anche implicitamente, regole di condotta per i professionisti, in quanto atti adottati da organi di enti rappresentativi di imprese che forniscono prestazioni professionali, costituiscono deliberazioni di associazioni di imprese qualificabili come intese ai sensi dell'articolo 101 TFUE.

106. La natura di associazioni di imprese attribuibile ai COA ai fini *antitrust*, consente di superare anche l'ulteriore obiezione di alcune delle parti, secondo cui la natura pubblicistica dei poteri esercitati dai COA escluderebbe la possibilità di valutare i provvedimenti da questi adottati ai sensi dell'art. 101 TFUE. Le determinazioni dei COA volte, come nel caso di specie, a limitare ingiustificatamente il confronto concorrenziale fra

¹⁰⁶ Cfr., fra le altre, Corte di Giustizia, sentenze del 19 febbraio 2002 causa C-309/99, Wouters , del 23 aprile 1991, causa C-41/90, Höfner e Elser, Racc. pag. I-1979, punto 21; del 16 novembre 1995, causa C-244/94, Federation française des sociétés d'assurance e a., Racc. pag. I-4013, punto 14, e dell'11 dicembre 1997, causa C-55/96, Job Centre, detta «Job Centre II», Racc, pag. I-7119, punto 21.

¹⁰⁷ Cfr., in particolare, Corte di Giustizia 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.

¹⁰⁸ Sentenza della Corte di Giustizia del 19 febbraio 2002 causa C-309/99, Wouters e in senso analogo, a proposito di medici, sentenza 12 settembre 2000, cause riunite da C-180/98 a C-184/98, Pavlov e a., Racc. pag. I-6451, punto 77.

professionisti sono, infatti, idonee ad incidere sull'attività economica dei soggetti attivi sul mercato potendo alterare il normale equilibrio concorrenziale dello stesso e, pertanto, contrariamente a quanto sostenuto dai COA sopra citati, sono soggette alla disciplina di cui all'art. 101 TFUE¹⁰⁹.

107. Con riferimento particolare al COA di Civitavecchia assume rilievo la delibera del 18 gennaio 2011, con cui ha introdotto, per tutti gli avvocati comunitari istanti, ingiustificati adempimenti (dichiarazione dei redditi relativa all'attività svolta all'estero, colloquio in lingua e prove scritte ed orali in materia di diritto processuale italiano) al fine di comprovare la sussistenza "*dell'imprescindibile presupposto dello svolgimento di attività professionale all'estero*"¹¹⁰ ed in attuazione della stessa ha provveduto a convocare in audizione dei soggetti citati. L'insieme di tali condotte, adottate nel perseguimento di un unico disegno anti-competitivo, integra un'unica intesa, ai sensi dell'art.101 TFUE, posta in essere fino a tutto il 2011¹¹¹.

108. Con riferimento al COA di Latina le accertate condotte illecite consistono nella delibera dell'1 febbraio 2011¹¹², in cui erano ingiustificatamente previsti, ai fini dell'iscrizione nella sezione speciale degli avvocati comunitari, oltre alla prova dell'esercizio della professione all'estero per almeno un anno, il superamento di prove attitudinali e di un colloquio nella lingua del paese di provenienza. Tale delibera integra un'intesa, ai sensi dell'art.101 TFUE, posta in essere fino al 21 febbraio 2012¹¹³.

109. Analogamente il COA di Tempio ha adottato una serie di determinazioni restrittive relative all'accesso alla sezione speciale degli avvocati stabiliti, contenute nella delibera del 28 settembre 2010, con cui ha disposto per tutti gli avvocati comunitari, oltre alla verifica dell'attività svolta all'estero e un colloquio-questionario nella lingua del paese di provenienza, il pagamento di un contributo di iscrizione una *tantum* pari a 1.500 euro, ulteriore rispetto ai normali oneri annuali richiesti agli altri

¹⁰⁹ Secondo consolidato orientamento giurisprudenziale, infatti, è del tutto irrilevante che gli ordini professionali svolgano attività d'impresa o attività *lato sensu* economica, essendo sufficiente che operino quali enti esponenziali e rappresentativi degli interessi comuni di imprese che operano sul mercato, considerato che anche tale attività può avere come scopo e/o come effetto di alterare la concorrenza sul mercato, quando è rivolta nell'interesse comune delle imprese associate, ed in particolare ad elaborazioni ed interventi che possono limitare la libertà di concorrenza sul mercato di riferimento (Giust. CE, 19 febbraio 2002, causa C- 309/99, Wouters; 19 febbraio 2002, causa C-35/99, Arduino; 5 dicembre 2006, cause riunite C-94/04 e C-202/04, Cipolla- Macrino).

¹¹⁰ Cfr. Doc. I.6 Allegato n.2 e Doc.I.8 allegato n.3.

¹¹¹ Cfr. In tal senso si veda quanto dichiarato nel verbale di audizione del COA di Civitavecchia (Doc. IV.101) nonché quanto contenuto al punto 54 del presente provvedimento.

¹¹² Cfr. Doc. I.6, allegato n.3 e Doc I.8, allegato n.8.

¹¹³ In tale data, infatti, il COA di Latina ha revocato la delibera dell' 1 febbraio 2011.

colleghi. La delibera integra un'intesa ai sensi dell'art.101 TFUE, cessata il 12 gennaio 2012 con la revoca della stessa¹¹⁴.

110. Anche il COA di Tivoli ha adottato una serie di determinazioni idonee a dissuadere gli avvocati comunitari dal presentare istanze di iscrizione alla sezione speciale degli avvocati stabiliti. Al riguardo, rileva la delibera del 15 aprile 2011 con la quale, ai fini dell'iscrizione nella sezione speciale, il COA di Tivoli ha introdotto, per tutti gli avvocati comunitari, la prova dell'effettivo svolgimento dell'attività professionale nel paese d'origine, il superamento di una prova attitudinale per verificare l'idoneità dell'istante ad esercitare la professione in Italia e un colloquio nella lingua del paese di provenienza¹¹⁵. Il COA citato non si è limitato ad adottare la delibera in esame, ma è intervenuto per consentirne la più ampia diffusione¹¹⁶ e per assicurarne l'effettiva applicazione mediante l'adozione di un Regolamento attuativo¹¹⁷. L'insieme delle determinazioni e delle condotte citate, adottate nel perseguimento di un unico disegno anticoncorrenziale, costituiscono un'unica intesa, ai sensi dell'art.101 TFUE, cessata il 4 gennaio 2012 a seguito della revoca delle predette disposizioni restrittive da parte del COA di Tivoli¹¹⁸.

111. Il COA di Velletri, risulta aver adottato una delibera il 22 dicembre 2010, rimasta in vigore fino all'11 gennaio 2012¹¹⁹, con cui ha introdotto, ai fini dell'iscrizione alla sezione speciale, ingiustificati requisiti per tutti gli avvocati comunitari istanti, richiedendo, infatti, oltre alla prova dell'effettivo esercizio della professione all'estero per almeno un anno, anche il superamento di una prova attitudinale, per verificare l'idoneità dell'avvocato comunitario ad esercitare la professione in Italia, e di un colloquio nella lingua del Paese di provenienza. Tale delibera, introduttiva di requisiti generali, ultronei rispetto a quelli previsti dalla normativa di riferimento, costituisce un'intesa ai sensi dell'art.101 del TFUE, cessata l'11 gennaio 2012 con l'adozione di una delibera di revoca del provvedimento contestato.

¹¹⁴ Doc.V.107, allegato n.2 e memoria finale del COA di Tempio del 13 marzo 2013.

¹¹⁵ In Doc V.120, allegato n.1.

¹¹⁶ In particolare la diffusione è avvenuta mediante pubblicazione, a far data dal 22 aprile 2011, sul sito internet del COA di Tivoli, di una comunicazione dal titolo "Requisiti per l'iscrizione degli Avvocati Stabiliti", in cui sono riportati i criteri individuati nella delibera del 15 aprile 2011. (Doc V.120, allegato n.1).

¹¹⁷ Il Regolamento citato era volto a specificare il contenuto della prova attitudinale richiesta a tutti gli avvocati comunitari istanti, consistente in un colloquio in diritto civile, procedura civile, diritto penale, procedura penale, ordinamento giudiziario deontologia, e in una conversazione nella lingua del paese di provenienza sugli istituti giuridici propri di quel paese (Doc. I.6 allegato 4).

¹¹⁸ Cfr. Doc. IV.85, allegato n.2.

¹¹⁹ Cfr. Doc IV.85, allegato n.3 contenente copia della delibera di revoca.

L'oggetto restrittivo delle intese

112. Le delibere, i regolamenti e le condotte adottate dai COA di Civitavecchia, Latina, Tempio, Tivoli e Velletri, prevedendo l'introduzione di requisiti non richiesti dalla normativa comunitaria e nazionale in materia di iscrizione alla sezione speciale, risultano volte a ostacolare l'accesso a tale sezione e, per tale via, l'esercizio della professione legale in Italia da parte degli avvocati comunitari, riducendo il confronto concorrenziale a vantaggio dei professionisti già attivi nel mercato interessato. Le condotte sopra individuate, pertanto, costituiscono intese aventi un oggetto restrittivo della concorrenza, ai sensi dell'art. 101 del TFUE.

113. In tal senso si evidenzia che, diversamente da quanto previsto dalla normativa precedentemente richiamata, che richiede ai fini dell'iscrizione nella sezione speciale la sola attestazione dell'avvenuta iscrizione presso l'organizzazione professionale del paese di provenienza, i COA citati hanno, con modalità differenti, subordinato l'iscrizione alla sezione speciale alla necessaria "prova", da parte degli istanti, dell'effettivo svolgimento di attività professionale nel paese di provenienza. In alcuni casi, i COA coinvolti si sono spinti fino a richiedere, talvolta proprio per ritenere accertato il requisito dell'effettivo svolgimento della professione, il superamento di articolate prove attitudinali (scritte e orali) e colloqui nella lingua del paese di provenienza. In un caso, è stato perfino richiesto il pagamento di una tassa *una tantum* per effettuare l'iscrizione alla sezione speciale; in un altro, il deposito di documentazione relativa alla dichiarazione dei redditi del periodo di permanenza all'estero.

114. Contrariamente a quanto affermato dai COA coinvolti, la natura restrittiva delle predette determinazioni non può escludersi in ragione dell'asserito perseguimento di un interesse pubblico né può ritenersi giustificata rispetto all'invocata necessità di contrastare i casi di utilizzo "abusivo" degli strumenti offerti dall'ordinamento comunitario.

115. In tal senso deve osservarsi, infatti, che la previsione di requisiti non richiesti dalla normativa comunitaria e nazionale, aventi portata generale ed astratta è, *per tabulas*, sproporzionata rispetto agli obiettivi di interesse pubblico asseritamente perseguiti dai COA nei casi in esame, giacché idonea a disincentivare l'accesso al mercato italiano dei servizi di assistenza legale di tutti gli avvocati comunitari. Le determinazioni contestate, pertanto, al di là dei dichiarati obiettivi di matrice pubblicistica, rivelano una precisa volontà restrittiva dei COA, le cui scelte hanno risvolti potenzialmente

negativi dal punto di vista concorrenziale.

116. In tal senso si è espressa anche la giurisprudenza comunitaria e nazionale¹²⁰, che ha sottolineato con chiarezza che l'iscrizione nella sezione speciale degli avvocati stabiliti debba essere subordinata esclusivamente alla condizione della produzione da parte dell'interessato della documentazione relativa all'avvenuta iscrizione presso la corrispondente Autorità di altro Stato Membro e che, pertanto, deve ritenersi illegittimo *“ogni ostacolo frapposto, al di fuori delle previsioni della normativa comunitaria, al riconoscimento, nello Stato [ospitante], del titolo professionale ottenuto dal soggetto nello Stato [di origine]”*¹²¹.

117. Alla luce della pronuncia citata, inoltre, è ragionevole ritenere che i COA coinvolti abbiano avuto consapevolezza della restrittività, anche solo potenziale, delle condotte adottate. Diversamente da quanto sostenuto, infatti, in presenza di un quadro normativo di riferimento che richiede unicamente la prova dell'iscrizione all'albo nel Paese di provenienza¹²², risulta evidente l'idoneità delle determinazioni citate ad appesantire ingiustificatamente il processo di stabilimento/integrazione introdotto dalla Direttiva 98/5/CE¹²³.

118. Con particolare riferimento, infine, a quanto affermato dal COA di Tempio circa la tassa di 1500 euro, richiesta ai fini dell'iscrizione alla sezione speciale, si osserva che la stessa non può ritenersi “giustificata” dalla necessità di coprire i possibili costi derivanti dalla nomina di un interprete per lo svolgimento del colloquio in lingua. Infatti, la richiesta di tale contributo a carico esclusivamente degli avvocati comunitari, oltre ad essere in contrasto con il quadro normativo citato, ha un'evidente natura anticoncorrenziale, come desumibile dalle stesse dichiarazioni della parte che ha, infatti, evidenziato la previsione di un ben diverso trattamento riservato agli avvocati abilitati in Italia¹²⁴. Il COA di Tempio ha, dunque, introdotto, oltre ai requisiti ulteriori di cui sopra, una sorta di impropria *entry fee* per l'accesso degli avvocati comunitari al mercato dei servizi professionali citati.

¹²⁰ Cfr. sentenza della Corte di Giustizia Lussemburgo/Parlamento e Consiglio, cit., punto 34, sentenza della Corte di Giustizia del 19 settembre 2006, C-506/09 Wilson e SS.UU. Cass. sentenza del 22.12.2011 n. 28340.

¹²¹ Cfr. sentenza delle SS.UU. Cass. del 22.12.2011 n. 28340.

¹²² Come confermato peraltro dall'interpretazione univoca dei principi contenuti nella normativa citata fornita da autorevole giurisprudenza nazionale e comunitaria (Corte di Giustizia sentenza C506/04 Wilson e SS.UU. Cassazione sentenza n. 28340 del 22.12.2011).

¹²³ A tal proposito vale osservare che la Direttiva 98/5/CE permette agli avvocati di esercitare la loro attività in un altro Stato membro con il proprio titolo professionale di origine anche allo scopo di facilitare loro l'ottenimento del titolo professionale dello Stato membro ospitante.

¹²⁴ Cfr. Doc. IV.88, verbale di audizione dei rappresentanti del COA di Tempio del 26 luglio 2012.

119. Alla luce di quanto sopra osservato, appare dunque evidente che le delibere, i regolamenti e le altre condotte adottate dai COA di Civitavecchia, Latina, Tempio, Tivoli e Velletri, subordinando l'iscrizione alla sezione speciale degli avvocati stabiliti alla verifica di requisiti ulteriori, non previsti dalle disposizioni vigenti in materia, costituiscono intese aventi un oggetto restrittivo, in violazione dell'art.101 TFUE.

120. L'accertata natura anti-competitiva delle intese esaminate e la loro potenzialità ad incidere sul confronto concorrenziale fra i professionisti attivi nel settore dei servizi legali sul territorio nazionale, rende superfluo il compimento di ulteriori analisi in merito ad eventuali effetti restrittivi. Infatti, l'accertamento degli effetti restrittivi non è strettamente necessario ai fini della constatazione della violazione della normativa concorrenziale nelle ipotesi in cui, come nel caso di specie, risulti accertato che le intese abbiano per oggetto la lesione della concorrenza¹²⁵.

121. In ragione della potenzialità restrittiva, diversamente da quanto sostenuto dai COA di Tivoli, Velletri e Civitavecchia, risulta parimenti irrilevante, sotto il profilo della sussistenza della violazione, la circostanza che tali COA abbiano di fatto poi accolto tutte le domande di iscrizione. Ai fini della valutazione dell'illiceità del loro comportamento, infatti, è sufficiente rilevare che questi risultano aver introdotto, tramite le delibere sopra citate, dei requisiti restrittivi di portata generale per l'accesso degli avvocati comunitari alla sezione speciale, astrattamente idonei, in quanto tali, ad alterare il confronto concorrenziale nel mercato interessato.

Il pregiudizio al commercio fra gli Stati Membri

122. Secondo i principi comunitari, gli accordi che si applicano ad un intero Stato membro sono per loro natura idonei a consolidare la compartimentazione dei mercati a livello nazionale e a pregiudicare il commercio fra gli Stati membri, nelle ipotesi in cui ostacolano l'accesso al territorio nazionale di concorrenti di altri Paesi¹²⁶. Nel caso di specie, le

¹²⁵ Così, da ultimo, Tar Lazio sentenze dell'11 aprile 2012, n.n. 3268, 3269, 3270, 3271, 3274, 3275, 3276, 3277, 3278, 3279, 3280, Vendita al dettaglio di prodotti cosmetici, in cui è stato ribadito, in linea con il consolidato orientamento sul punto, che nel caso di intesa avente un oggetto anticoncorrenziale, non è necessario, al fine della qualificazione della condotta in termini di illiceità, apprezzarne gli effetti concreti, atteso che detta qualificazione discende dall'oggettiva idoneità della condotta ad alterare la concorrenza, potendo semmai l'analisi degli effetti refluire sulla valutazione di gravità (nello stesso senso si è espresso il TAR nella sentenza del 3 luglio 2012, n. 6044, Gare assicurative ASL e Aziende ospedaliere campane e nelle sentenze 18 giugno 2012, nn. 5559 e 5609, nonché 7 agosto 2012, n. 7286, rese sul caso Gara d'appalto per la sanità per le apparecchiature per la risonanza magnetica).

¹²⁶ Cfr. Comunicazione della Commissione 2004/C 101/07- Linee direttrici la nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato, punti 78 e ss..

intese oggetto del procedimento sono suscettibili di incidere sul processo di stabilimento/integrazione portato avanti dalla Direttiva 98/5/CE in materia di professione forense, ostacolando la possibilità degli avvocati comunitari di stabilirsi in Italia e di svolgere all'interno del territorio nazionale la propria attività professionale, in violazione dell'art. 101 del TFUE.

123. Diversamente da quanto sostenuto dalle Parti, pertanto, le intese oggetto del procedimento, finalizzate a disincentivare l'accesso degli avvocati abilitati in un altro Paese membro al mercato italiano dei servizi di assistenza legale, sono idonee a pregiudicare in misura sensibile il commercio fra gli Stati membri¹²⁷, riducendo ingiustificatamente il confronto concorrenziale fra i professionisti attivi sul territorio italiano ed incidendo negativamente sul processo di stabilimento/integrazione di cui alla Direttiva 98/5/CE.

Gravità e durata

124. Ai sensi dell'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90, nei casi di infrazioni gravi, l'Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria alle imprese interessate. Secondo la giurisprudenza comunitaria e nazionale, *“per valutare la gravità di una infrazione si deve tenere conto di un gran numero di fattori il cui carattere e la cui importanza variano a seconda del tipo di infrazione e delle circostanze particolari della stessa”*. La medesima giurisprudenza ha, altresì, chiarito che la gravità dell'infrazione può essere valutata considerando in particolare la natura della restrizione della concorrenza, il ruolo e la rappresentatività sul mercato delle imprese coinvolte nonché la durata delle intese.

125. Nei casi in esame, le intese ascrivibili agli Ordini di Civitavecchia, Latina, Tempio, Tivoli e Velletri in quanto potenzialmente idonee, nei termini sopra specificati, ad alterare il confronto concorrenziale, disincentivando l'accesso al territorio nazionale degli avvocati che hanno acquisito la qualifica professionale in un altro Stato Membro, costituiscono restrizioni gravi della concorrenza ai sensi dell'art.101 TFUE.

126. Per quanto riguarda la durata di ciascuna intesa¹²⁸, deve osservarsi che il periodo riguardato dalle violazioni contestate è compreso:

¹²⁷ Come noto, infatti, il concetto di “commercio” non è limitato agli scambi tradizionali di beni e servizi a livello transfrontaliero, ma riguarda tutta l'attività economica transfrontaliera compreso lo stabilimento. Cfr. Comunicazione della Commissione 2004/C 101/07, punto 19.

¹²⁸ In particolare è stato considerato quale momento iniziale di ciascuna infrazione la data di adozione delle delibere e dei regolamenti da parte di ogni COA coinvolto e quale momento finale la data in cui è cessata la loro vigenza, secondo quanto precisato al paragrafo relativo alla valutazione delle singole intese.

- a) per il COA di Civitavecchia dal 18 gennaio 2011 fino a tutto il 2011¹²⁹;
- b) per il COA di Latina dal 1° febbraio 2011 al 21 febbraio 2012¹³⁰;
- c) per il COA di Tempio dal 28 settembre 2010 fino al 12 gennaio 2012¹³¹;
- d) per il COA di Tivoli dal 15 aprile 2011 al 4 gennaio 2012¹³²;
- e) per il COA di Velletri dal 22 dicembre 2010 all'11 gennaio 2012¹³³.

Quantificazione delle sanzioni

127. Ai fini dell'individuazione dei criteri di quantificazione occorre tenere presente la Comunicazione della Commissione Europea 2006/C 210/02 (Orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'articolo 23, par. 2, lettera a), del regolamento CE n. 1/2003¹³⁴). In ordine alla quantificazione della sanzione, ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 689/81, richiamato dall'articolo 31 della legge n. 287/90, devono essere considerati la gravità della violazione, le condizioni economiche nonché le condotte adottate dalle imprese coinvolte per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze delle violazioni.

128. In merito alla gravità delle infrazioni si richiamano le considerazioni già svolte nei paragrafi che precedono.

131. Ai fini della quantificazione delle sanzioni devono, altresì, considerarsi, nei casi in esame, diverse circostanze quali la peculiarità e la novità delle fattispecie di cui si tratta, il fatto che nel periodo di vigenza delle determinazioni contestate i COA coinvolti hanno comunque accolto la gran parte delle domande di iscrizione presentate da avvocati comunitari nonché il comportamento tenuto dalle Parti che, a seguito dell'avvio del procedimento, hanno tempestivamente provveduto a revocare le determinazioni contestate.

132. Sulla base dell'insieme degli elementi descritti si ritiene, pertanto, che sussistano i presupposti per irrogare ai COA di Civitavecchia, Latina, Tempio, Tivoli e Velletri, una sanzione pecuniaria simbolica, pari a 1000 euro per ciascuno¹³⁴.

Tutto ciò premesso e considerato;

¹²⁹ Si veda quanto riportato al punto 107.

¹³⁰ In tal senso si rinvia a quanto contenuto al punto 108.

¹³¹ In tal senso si rinvia a quanto contenuto al punto 109.

¹³² In tal senso si rinvia a quanto contenuto al punto 110.

¹³³ Si veda quanto riportato al punto 111.

¹³⁴ Cfr. punto 36 degli Orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'articolo 23, par. 2, lettera a), del regolamento CE n. 1/2003.

DELIBERA

- a) che i Consigli degli Ordini degli Avvocati di Civitavecchia, Latina, Tempio, Tivoli e Velletri, hanno posto in essere intese restrittive della concorrenza ai sensi dell'articolo 101 TFUE, volte ad ostacolare l'accesso al mercato italiano dei servizi di assistenza legale da parte degli avvocati comunitari che intendevano avvalersi del procedimento di stabilimento/integrazione di cui alla Direttiva 98/5/CE e al Decreto Legislativo 96/2001, ciascuna consistente, nelle delibere, nei regolamenti e nelle altre condotte, sopra descritti, introduttivi di requisiti generali, ultronei rispetto a quelli previsti dalla normativa citata, ai fini dell'iscrizione degli avvocati comunitari nella sezione speciale;
- b) che i Consigli degli Ordini degli Avvocati di Civitavecchia, Latina, Tempio, Tivoli e Velletri si astengano in futuro dal porre in essere comportamenti analoghi a quelli oggetto delle infrazioni accertate;
- c) che, in ragione di quanto indicato in precedenza, venga irrogata al Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Civitavecchia, per l'infrazione di cui alla lettera a), la sanzione amministrativa pecuniaria simbolica di mille € (1.000 euro);
- d) che, in ragione di quanto indicato in precedenza, venga irrogata al Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Latina, per l'infrazione di cui alla lettera a), la sanzione amministrativa pecuniaria simbolica di mille € (1.000 euro);
- e) che, in ragione di quanto indicato in precedenza, venga irrogata al Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Tempio Pausania, per l'infrazione di cui alla lettera a), la sanzione amministrativa pecuniaria simbolica di mille € (1.000 euro);
- f) che, in ragione di quanto indicato in precedenza, venga irrogata al Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Tivoli, per l'infrazione di cui alla lettera a), la sanzione amministrativa pecuniaria simbolica di mille € (1.000 euro);

g) che, in ragione di quanto indicato in precedenza, venga irrogata al Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Velletri, per l'infrazione di cui alla lettera a), la sanzione amministrativa pecuniaria simbolica di mille € (1.000 euro).

Le sanzioni amministrative di cui alle precedenti lettere c), d), e), f) e g) devono essere pagate entro il termine di novanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando l'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997. Tale modello può essere presentato in formato cartaceo presso gli sportelli delle banche, di Poste Italiane e degli Agenti della Riscossione. In alternativa, il modello può essere presentato telematicamente, con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane, ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito *internet* www.agenziaentrate.gov.it.

Ai sensi dell'articolo 37, comma 49, del decreto-legge n. 223/2006, i soggetti titolari di partita IVA, sono obbligati a presentare il modello F24 con modalità telematiche. Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore ad un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Degli avvenuti pagamenti deve essere data immediata comunicazione all'Autorità, attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

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

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera *b*), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'art. 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE

Roberto Chieppa

IL PRESIDENTE

Giovanni Pitruzzella