

1875 - CNF/NUOVO ARTICOLO 25 BIS DEL CODICE DEONTOLOGICO FORENSE

Provvedimento n. 31724

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 12 novembre 2025;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

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

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287 e, in particolare, l'articolo 14-ter;

VISTO il Decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la "Comunicazione sulle procedure di applicazione dell'articolo 14-ter della legge 10 ottobre 1990, n. 287", adottata nell'adunanza del 6 settembre 2012 e pubblicata sul Bollettino del 17 settembre 2012, n. 35;

VISTA la propria delibera del 25 marzo 2025, n. 31515, con la quale è stata avviata un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, nei confronti del Consiglio Nazionale Forense per accertare una presunta intesa in violazione dell'articolo 101 del TFUE, relativa alle modalità con cui il Consiglio Nazionale Forense, in attuazione dell'articolo 5, comma 5, della legge 21 aprile 2023, n. 49 in materia di equo compenso, ha introdotto l'articolo 25-bis nel Codice deontologico forense (di seguito anche "Codice"), rubricato "Violazioni delle disposizioni in materia di equo compenso", con una formulazione - unitamente al contenuto delle comunicazioni e precisazioni rese ai Consigli degli Ordini territoriali degli Avvocati e agli iscritti in merito - idonea a conferire alla disciplina sull'equo compenso una portata più ampia rispetto a quella voluta dal legislatore;

VISTA la decisione del 24 giugno 2025, con la quale l'Autorità, su richiesta della Parte, ha prorogato al 17 luglio 2025 il termine per la presentazione di impegni;

VISTA la comunicazione del 16 luglio 2025, con la quale il Consiglio Nazionale Forense ha presentato impegni, ai sensi dell'articolo 14-ter della legge 10 ottobre 1990, n. 287, secondo le modalità indicate nell'apposito "Formulario per la presentazione degli impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90", volti a rimuovere i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria;

VISTA la propria delibera del 29 luglio 2025, n. 31637, con la quale è stata disposta la pubblicazione degli impegni proposti dal Consiglio Nazionale Forense sul sito *internet* dell'Autorità al fine di consentire ai terzi interessati di esprimere le proprie osservazioni;

VISTA la mancanza di osservazioni pervenute nell'ambito del *market test* in ordine agli impegni pubblicati;

VISTA l'assenza di ulteriori osservazioni da parte del Consiglio Nazionale Forense;

VISTA la propria comunicazione alla Commissione europea, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, del Regolamento (CE) n. 1/2003;

VISTI gli atti del procedimento e la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LA PARTE

1. Il Consiglio Nazionale Forense (di seguito anche "CNF") è l'organismo di vertice dell'avvocatura italiana, la quale è dallo stesso rappresentata in via esclusiva. Sottoposto alla vigilanza del Ministero della Giustizia, il CNF è composto esclusivamente da avvocati iscritti all'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori, ai sensi dell'articolo 38 della legge 31 dicembre 2012, n. 247, recante "Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense" (di seguito, "L. n. 247/2012"), eletti dagli appartenenti alla categoria ogni quattro anni. Oltre a rappresentare in via esclusiva l'avvocatura a livello nazionale, il CNF, in particolare, esercita la funzione giurisdizionale nei confronti dei soggetti vigilati, emana e aggiorna il Codice deontologico forense, curandone la pubblicazione e la diffusione. A tal fine adotta circolari interpretative volte a chiarire la portata delle previsioni deontologiche, nonché pareri su questioni sottoposte alla sua attenzione da parte dei Consigli degli ordini circondariali (di seguito anche "COA"). Inoltre, ogni due anni, il CNF propone al Ministro della Giustizia i parametri per la liquidazione dei compensi ex articolo 13 della L. n. 247/2012.

2. Secondo l'articolo 35, comma 2, della L. n. 247/2012, il CNF copre le spese di gestione quantomeno per raggiungere il pareggio di bilancio, grazie al contributo annuale versato dagli iscritti, ai diritti per il rilascio di certificati e copie, nonché alla tassa di iscrizione e al contributo annuale dovuto dagli iscritti nell'albo dei patrocinanti davanti alle giurisdizioni superiori, in base a quanto previsto da apposito regolamento adottato dallo stesso CNF.

Il conto consuntivo 2023 indica che, nel corso dell'anno, il fatturato realizzato dal CNF è stato pari a 10.354.601 euro, con un avanzo di gestione di 182.166 euro¹.

II. IL QUADRO NORMATIVO

3. Secondo quanto disposto dall'articolo 13, comma 3, della citata L. n. 247/2012, la pattuizione dei compensi tra avvocato e cliente è libera. In deroga a questo principio generale, quando la prestazione professionale è resa nei confronti di talune categorie di soggetti, i c.d. grandi clienti, la legge 21 aprile 2023, n. 49 (di seguito, "L. n. 49/2023"), in materia di equo compenso delle prestazioni professionali, prevede che il compenso richiesto deve essere conforme ai parametri stabiliti, ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della L. n. 247/2012, con decreto emanato dal Ministro della Giustizia (D.M. n. 55/2014, come da ultimo modificato dal D.M. n. 147/2022).

4. In particolare, ai sensi della L. n. 49/2023, il compenso professionale viene considerato equo quando è *"proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, al contenuto e alle caratteristiche della prestazione professionale, nonché conforme ai compensi previsti rispettivamente: a) per gli avvocati, dal decreto del Ministro della giustizia emanato ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della L. 31 dicembre 2021, n. 247 (parametri da applicare in assenza di accordi scritti tra le parti); [...]"* (articolo 1, rubricato "Definizione").

5. L'articolo 2 della L. n. 49/2023, rubricato "Ambito di applicazione", dispone che, sul piano soggettivo, detta normativa si applica in relazione a qualsiasi rapporto professionale per la prestazione d'opera intellettuale a favore di banche, assicurazioni e loro controllate o mandatarie, medie e grandi imprese², pubblica amministrazione e sue partecipate (commi 1 e 3); sul piano oggettivo, essa riguarda tutti i rapporti *"regolati da convenzioni"*, nonché *"ogni tipo di accordo preparatorio o definitivo, purché vincolante per il professionista"*, che contenga clausole utilizzate dai c.d. grandi clienti, come sopra definiti (comma 2)³.

6. La L. n. 49/2023 prevede la nullità c.d. di protezione delle *"pattuzioni di un compenso inferiore agli importi stabiliti"*, per quanto di interesse, dal citato D.M. n. 55/2014 e s.m.i. (articolo 3 della L. n. 49/2023, rubricato "Nullità delle clausole che prevedono un compenso non equo").

7. L'articolo 5 della L. n. 49/2023 definisce la *"Disciplina dell'equo compenso"*, stabilendo che qualsiasi accordo, preparatorio o definitivo, purché vincolante per il professionista, concluso con uno dei c.d. grandi clienti sopra individuati, si presume, salva prova contraria, unilateralmente predisposto dai grandi clienti stessi e quindi imposto al professionista (comma 1).

8. La legge attribuisce, inoltre, significativi poteri a presidio della sua effettiva applicazione ai Consigli nazionali degli ordini, che, fra l'altro, devono adottare disposizioni deontologiche per sanzionare, in particolare, la violazione dell'obbligo del professionista di pattuire un compenso giusto, equo, proporzionato e determinato sulla base dei parametri previsti dai pertinenti decreti ministeriali⁴.

9. In particolare, il comma 5 del medesimo articolo 5 dispone che *"Gli ordini e i collegi professionali adottano disposizioni deontologiche volte a sanzionare la violazione, da parte del professionista, dell'obbligo di convenire o di prevenire un compenso che sia giusto, equo e proporzionato alla prestazione professionale richiesta e determinato in applicazione dei parametri previsti dai pertinenti decreti ministeriali, nonché a sanzionare la violazione dell'obbligo di avvertire il cliente, nei soli rapporti in cui la convenzione, il contratto o comunque qualsiasi accordo con il cliente siano*

¹ ["RAPPORTO SULL'AVVOCATURA 2024 - Il passo dell'innovazione e una ripresa da consolidare" a cura di Cassa Forense in collaborazione Censis, pagg. 10 e 23. Cfr. <https://www.cassaforense.it/DettaglioNews?id=13708&tipo=inEvidenza.>]

² [Imprese che nell'anno precedente al conferimento dell'incarico hanno occupato alle proprie dipendenze più di cinquanta lavoratori o hanno presentato ricavi annui superiori a 10 milioni di euro.]

³ [L'articolo 2 testualmente prevede: "1. La presente legge si applica ai rapporti professionali aventi ad oggetto la prestazione d'opera intellettuale di cui all'articolo 2230 del codice civile regolati da convenzioni aventi ad oggetto lo svolgimento, anche in forma associata o societaria, delle attività professionali svolte in favore di imprese bancarie e assicurative nonché delle loro società controllate, delle loro mandatarie e delle imprese che nell'anno precedente al conferimento dell'incarico hanno occupato alle proprie dipendenze più di cinquanta lavoratori o hanno presentato ricavi annui superiori a 10 milioni di euro, fermo restando quanto previsto al secondo periodo del comma 3.

2. Le disposizioni della presente legge si applicano a ogni tipo di accordo preparatorio o definitivo, purché vincolante per il professionista, le cui clausole sono comunque utilizzate dalle imprese di cui al comma 1.

3. Le disposizioni della presente legge si applicano altresì alle prestazioni rese dai professionisti in favore della pubblica amministrazione e delle società disciplinate dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. Esse non si applicano, in ogni caso, alle prestazioni rese dai professionisti in favore di società veicolo di cartolarizzazione né a quelle rese in favore degli agenti della riscossione. Gli agenti della riscossione garantiscono comunque, all'atto del conferimento dell'incarico professionale, la pattuizione di compensi adeguati all'importanza dell'opera, tenendo conto, in ogni caso, dell'eventuale ripetitività della prestazione richiesta".]

⁴ [I Consigli nazionali dell'Ordine sono inoltre legittimati a: formulare una proposta sull'aggiornamento dei parametri di riferimento delle prestazioni professionali ogni due anni (articolo 5, comma 3); "adire l'autorità giudiziaria competente qualora ravvisino violazioni delle disposizioni vigenti in materia di equo compenso" (articolo 5, comma 4); concordare modelli standard di convenzione, per i quali i compensi ivi previsti "si presumono equi fino a prova contraria" (articolo 6); proporre l'azione di classe (articolo 9) e far parte dell'Osservatorio nazionale sull'equo compenso, con funzione consultiva e di segnalazione al Ministro della giustizia di eventuali condotte o prassi applicative o interpretative in contrasto con le disposizioni in esame (articolo 10). L'Osservatorio è stato nominato dal Ministro della Giustizia, che lo presiede, con Decreto del 6 marzo 2024 e si è insediato l'11 aprile 2024 e risulta quasi interamente composto da rappresentanti di attività economiche e di servizi professionali.]

predisposti esclusivamente dal professionista, che il compenso per la prestazione professionale deve rispettare in ogni caso, pena la nullità della pattuizione, i criteri stabiliti dalle disposizioni della presente legge”.

10. La nullità della specifica pattuizione di un compenso “non equo” può essere fatta valere giudizialmente direttamente dal professionista (articolo 3, comma 5, della L. n. 49/2023) dinanzi al Tribunale del luogo di sua residenza o domicilio⁵.

III. IL FATTO

11. Ai sensi del richiamato articolo 5, comma 5, della L. n. 49/2023, il CNF ha adottato disposizioni deontologiche volte a sanzionare la violazione dell'equo compenso, introducendo nel Codice deontologico forense l'articolo 25-bis, rubricato “*Violazioni delle disposizioni in materia di equo compenso*”, approvato nella seduta amministrativa del 23 febbraio 2024, con delibera n. 275.

In particolare, l'articolo 25-bis del Codice deontologico forense stabilisce: “*L'avvocato non può concordare o preventivare un compenso che, ai sensi e per gli effetti delle vigenti disposizioni in materia di equo compenso, non sia giusto, equo e proporzionato alla prestazione professionale richiesta e non sia determinato in applicazione dei parametri forensi vigenti. (comma 1). Nei casi in cui la convenzione, il contratto, o qualsiasi diversa forma di accordo con il cliente cui si applica la normativa in materia di equo compenso siano predisposti esclusivamente dall'avvocato, questi ha l'obbligo di avvertire, per iscritto, il cliente che il compenso per la prestazione professionale deve rispettare in ogni caso, pena la nullità della pattuizione, i criteri stabiliti dalle disposizioni vigenti in materia. (comma 2). La violazione del divieto di cui al primo comma comporta l'applicazione della sanzione disciplinare della censura. La violazione dell'obbligo di cui al secondo comma comporta l'applicazione della sanzione disciplinare dell'avvertimento. (comma 3)*”.

12. Tuttavia, la formulazione del comma 1 del nuovo articolo 25-bis scelta dal CNF, ripresa in varie comunicazioni agli iscritti, in particolare, con il comunicato del 28 febbraio 2024 pubblicato sul proprio sito⁶ e poi con email del 1° marzo 2024 ai Presidenti dei Consigli dell'ordine degli avvocati e al Presidente di Cassa forense⁷, nonché nella Relazione di accompagnamento (di seguito, “Relazione”)⁸, appare conferire una portata più ampia alla disciplina dell'equo compenso rispetto a quella voluta dal legislatore, limitandosi a riprendere il contenuto dell'articolo 5, comma 5, della L. n. 49/2023, senza circoscriverne in modo chiaro l'ambito di applicazione ai soli rapporti con i grandi clienti.

13. La portata estensiva della citata nuova disposizione deontologica appare riscontrarsi anche in ulteriori comunicazioni e precisazioni rese dal CNF agli iscritti⁹; in particolare, tra queste, si evidenzia il parere n. 38/2024 al Consiglio dell'Ordine degli Avvocati (di seguito, “COA”) di Torino¹⁰, con cui il CNF ha dato indicazioni interpretative su un quesito specifico di un Ordine Circondariale sull'applicazione di un parametro tariffario forense senza circoscriverla ai grandi clienti interessati dalla normativa in questione.

⁵ [Il CNF può anche proporre l'azione di classe per tutelare i diritti individuali omogenei dei professionisti (articolo 9 comma 1). Neppure il giudice può derogare ai parametri definiti, nel caso di specie, dal D.M. n. 55/2014 e s.m.i. (articolo 3, comma 6, della L. n. 247/2012).]

⁶ [Cfr. doc. 1, <https://www.consiglionazionaleforense.it/web/cnf-news/-/24697-258>.]

⁷ [In tale e-mail, il CNF ha sottolineato che la modifica del Codice dà “seguito alle previsioni della legge n. 49/2023 e in particolare all'articolo 5, comma 5 della legge, al fine di assicurare l'effettività delle nuove misure adottate in materia di equo compenso anche grazie alla leva del rilievo disciplinare delle condotte improprie”, cfr. doc. 2.]

⁸ [Cfr. doc. 2, https://www.consiglionazionaleforense.it/circolare/-/asset_publisher/kMVA2gYd0yW5/content/art-25bis-cdf-01-04-2024-.]

⁹ [Il CNF ha dato notizia sul proprio sito con il comunicato del 28 febbraio 2024 dell'avvenuta approvazione, nella seduta amministrativa del 23 febbraio 2024, con delibera n. 275 di pari data, del testo del “nuovo art. 25 bis del Codice deontologico forense in materia di equo compenso”, che ha poi trasmesso con email del 1° marzo 2024 ai presidenti dei Consigli dell'ordine degli avvocati e al presidente di Cassa forense, unitamente a una Relazione di accompagnamento. Inoltre, cfr. doc. 3, con e-mail del 7 maggio 2024 ai presidenti dei Consigli dell'ordine degli avvocati, il CNF ha segnalato l'intervenuta pubblicazione dell'articolo in questione (in data 3 maggio 2024 nella Gazzetta Ufficiale), ricordando la sua entrata in vigore, avvenuta quindi il 2 luglio 2024 e successivamente ha pubblicato sul proprio sito un comunicato “Il Codice deontologico in vigore dal 2 luglio 2024”, in cui ha informato del fatto di aver aggiornato “altresi, la versione annotata del Codice Deontologico Forense, corredata degli specchietti sanzionatori relativi alle singole fattispecie (recanti, in particolare, la sanzione edittale, quella attenuata e quella aggravata)”].

¹⁰ [Cfr. doc. 5. Il COA di Torino ha posto al CNF la questione se, “in sede di accordo contrattuale (2233 c.c.) e/o di partecipazione ad un bando pubblico”, applicare una maggiorazione “di norma” pari al 15%, come precedentemente previsto dal D.M. n. 55/2014, anziché in misura fissa del 15% del totale a titolo di rimborso spese forfetarie, come ora stabilito dalla novella introdotta dal D.M. n. 147/2022, potesse costituire una “violazione della disciplina sull'equo compenso di cui alla legge n. 49/2023 in combinato disposto con l'art. 13, comma 10, della legge n. 247/20128 e la recente introduzione, nel Codice deontologico forense del 2014, dell'articolo 25-bis (violazioni delle disposizioni in materia di equo compenso). Il tutto anche alla luce delle recenti sentenze del TAR Veneto n. 632/2024 e del TAR Lazio n. 8580/2024”. Nel parere del 28 giugno 2024, n. 38, il CNF ha affermato: “l'eventuale riduzione della percentuale del 15% stabilita dal decreto ministeriale per le spese forfetarie dell'avvocato - percentuale quantificata ex lege - determina un ribasso del “compenso” parametrico dell'avvocato, con conseguente violazione della disciplina dell'equo compenso di cui alla legge n. 49/2023” (enfasi aggiunta). In tale parere, il CNF ha, quindi, veicolato agli iscritti l'indicazione che rappresenta una violazione della disciplina dell'equo compenso (passibile quindi di rilievi disciplinari) applicare una maggiorazione per spese forfetarie in percentuale inferiore al 15% fissato dalla novella del D.M. n. 55/2014 introdotta dal D.M. n. 147/2022, qualunque sia la tipologia di clientela servita, non soltanto nei rapporti con i grandi clienti come sopra definiti.]

14. Inoltre, il CNF, nella versione annotata del Codice aggiornato, con gli specchietti sanzionatori relativi alle singole fattispecie di illecito disciplinare, ha previsto, per ciascuna violazione dei commi 1 e 2 dell'articolo 25-*bis*, anche graduazioni della sanzione "edittale", rispettivamente, della censura e dell'avvertimento, da esso stesso stabilita in applicazione dell'articolo 5, comma 5, della L. n. 49/2023, introducendo attenuanti e, soprattutto, aggravanti¹¹.

IV. LE CONDOTTE CONTESTATE E IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO

15. In data 25 marzo 2025, l'Autorità ha deliberato l'avvio di un procedimento istruttorio nei confronti del CNF per possibile violazione dell'articolo 101 del TFUE in relazione all'articolo 25-*bis* del Codice, adottato in attuazione dell'articolo 5, comma 5, della L. n. 49/2023 in materia di equo compenso, e alle comunicazioni e precisazioni rese agli iscritti in relazione alla sua interpretazione e applicazione¹².

16. In particolare, con riferimento alla materia dell'equo compenso, il legislatore ha introdotto una disciplina speciale volta a regolare i rapporti tra i professionisti e i c.d. grandi clienti: banche, assicurazioni, medie e grandi imprese e Pubblica Amministrazione (di seguito, "PA"), presumendo che il professionista subisca - limitatamente a questa specifica categoria di clienti - il potere contrattuale della controparte e sia, quindi, costretto ad accettare compensi "al ribasso", inferiori a quelli che normalmente applicherebbe.

17. Nel recepire il contenuto di queste disposizioni, il CNF avrebbe dovuto offrire con chiarezza l'interpretazione più aderente possibile al dettato normativo, in modo da circoscriverne in concreto l'applicazione soltanto alle prestazioni rese in favore dei grandi clienti, unici in grado di esercitare il proprio potere contrattuale nei confronti degli avvocati.

18. Con l'articolo 25-*bis* del Codice e, più precisamente, con la formulazione del suo comma 1, ribadita, in particolare, nel comunicato del 28 febbraio 2024 pubblicato sul proprio sito e nell'e-mail del 1° marzo 2024 inviata ai Presidenti dei Consigli dell'ordine degli avvocati e al Presidente di Cassa forense, nonché nella Relazione, il CNF, invece, appare aver conferito una portata più ampia alla disciplina dell'equo compenso rispetto a quella voluta dal legislatore, impiegando una terminologia eccessivamente generica e riferibile a qualsiasi pattuizione scritta e limitandosi a riprendere il contenuto dell'articolo 5, comma 5, della L. n. 49/2023, senza indicare espressamente e circoscrivere in modo chiaro l'ambito di applicazione della disciplina ai soli rapporti con i grandi clienti, come invece fatto nel comma 2 del medesimo articolo.

19. Nella medesima direzione appaiono andare le sopra richiamate comunicazioni e precisazioni rese agli iscritti dal CNF, tra cui, da ultimo, il parere n. 38/2024 al COA di Torino, che, nel rispondere a un quesito specifico di un Ordine Circondariale sull'applicazione di un parametro tariffario forense, non ne limita l'efficacia ai soli grandi clienti interessati dalla normativa in questione, così attribuendo una valenza generale alla nuova disposizione deontologica e travalicando l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione della disciplina dell'equo compenso.

20. La lettura estensiva dell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina sull'equo compenso fornita dal CNF, derivante dal testo dell'articolo 25-*bis* del Codice deontologico forense e della sua interpretazione, appare idonea a comprimere la leva di prezzo a disposizione dei professionisti, in particolare aumentando i prezzi dei servizi professionali offerti ai clienti "non grandi" e, pertanto, non inclusi nel perimetro soggettivo della norma sull'equo compenso.

21. Infine, il CNF, al fine di dissuadere gli iscritti dall'applicare cautelativamente prezzi inferiori ai minimi anche ai rapporti con clienti diversi dai grandi clienti, nella versione annotata del Codice aggiornato, ha previsto, per ciascuna violazione dei commi 1 e 2 dell'articolo 25-*bis*, graduazioni della sanzione "edittale", rispettivamente, della censura e dell'avvertimento, da esso stesso stabilita in applicazione dell'articolo 5, comma 5, della L. n. 49/2023, anche inasprendole.

22. In data 16 aprile 2025, l'Unione Nazionale delle Camere Civili (UNCC) ha fatto pervenire proprie osservazioni sul procedimento¹³ e, tra aprile, maggio e giugno 2025, sono state acquisite informazioni presso i ventisei Consigli Distrettuali di disciplina.

23. Il CNF è stato sentito in audizione il 22 maggio¹⁴ e il 10 luglio 2025¹⁵.

24. Con comunicazione del 16 luglio 2025, entro i termini prorogati dall'Autorità, su istanza del CNF, con decisione del 24 giugno 2025, il CNF ha presentato la versione definitiva degli impegni, ai sensi dell'articolo 14-*ter* della legge n. 287/1990, tesi a risolvere i profili di criticità concorrenziale contestati nel provvedimento di avvio¹⁶.

25. L'Autorità, con provvedimento del 29 luglio 2025, ha deliberato di sottoporre gli impegni presentati dal CNF al *market test* dal 31 luglio 2025 al 12 settembre 2025¹⁷. In tale periodo non sono pervenute osservazioni da parte di terzi interessati, né sono state formulate ulteriori osservazioni dal CNF.

¹¹ [Cfr. doc. 4.]

¹² [Cfr. doc. 6.]

¹³ [Cfr. doc. 35.]

¹⁴ [Cfr., rispettivamente, docc. 62 e 85.]

¹⁵ [Cfr. doc. 96.]

¹⁶ [Cfr. doc. 97.]

V. IL MERCATO RILEVANTE

26. In aderenza al consolidato orientamento giurisprudenziale, negli accertamenti relativi alle intese, la definizione del mercato rilevante è successiva all'individuazione della possibile intesa, in quanto sono l'ampiezza e l'oggetto della stessa a circoscrivere il mercato e dunque l'ambito, sotto il profilo merceologico e territoriale, entro il quale viene commesso l'illecito. Tale definizione, pertanto, è funzionale all'individuazione del contesto economico e giuridico nel quale l'intesa, ove accertata, può restringere o falsare il meccanismo concorrenziale e alla decifrazione del suo grado di offensività.

27. Ciò premesso, si rileva che la formulazione dell'articolo 25-bis, comma 1, del Codice e le descritte indicazioni fornite dal CNF agli iscritti in merito alla sua adozione e interpretazione appaiono applicabili e vincolanti per tutti i professionisti iscritti all'albo degli avvocati¹⁸ operanti sull'intero territorio nazionale con riguardo ai servizi offerti anche a clienti non rientranti nella definizione di "grandi clienti", ai sensi dell'articolo 2 della L. n. 49/2023, ovvero banche, assicurazioni, medie e grandi imprese per dipendenti e fatturato, nonché pubblica amministrazione e sue controllate. Di conseguenza, il mercato del prodotto è quello della fornitura di servizi di assistenza legale da parte degli avvocati nei rapporti con clienti diversi dai grandi clienti, e il mercato geografico ha dimensione quantomeno nazionale.

VI. GLI IMPEGNI PROPOSTI DAL CNF

28. Il CNF ha proposto un set di impegni articolato nella versione allegata al presente provvedimento, di cui costituisce parte integrante e che fa unicamente fede ai fini della presente valutazione. Nel darne una descrizione sintetica, si rappresenta che gli impegni proposti dal CNF prevedono l'adozione di una nuova versione dell'articolo 25-bis che esplicita in maniera inequivocabile la sua applicazione soltanto ai rapporti professionali resi ai "grandi clienti" individuati nell'articolo 2 della L. n. 49/2023, nonché una serie di iniziative volte a pubblicizzare nei confronti degli avvocati, anche dei nuovi iscritti, l'avvenuta modifica della norma deontologica e il suo corretto ambito di applicazione.

29. In particolare, viene precisato, al primo comma del citato articolo 25-bis, che la nuova disposizione si applica soltanto nei rapporti professionali con i grandi clienti enumerati dall'articolo 2 della L. n. 49/2023, riportando anche in nota il contenuto della norma primaria citata; viene inoltre aggiunto il terzo comma, che esclude espressamente l'applicazione del nuovo articolo 25-bis "ai rapporti professionali con soggetti diversi da quelli individuati dal primo comma del presente articolo".

30. Il CNF si è impegnato ad avviare "senza indugio" l'iter di approvazione definitiva della modifica all'articolo 25-bis del Codice, tenendone puntualmente informata l'Autorità, e a concluderlo non oltre sei mesi dalla eventuale decisione di accettazione degli impegni da parte dell'Autorità¹⁹.

31. Il CNF ha anche proposto di accompagnare l'adozione del nuovo testo dell'articolo 25-bis con una serie di azioni volte a esplicitare che tale versione della disposizione deontologica si applica solo ed esclusivamente in caso di condotte violative poste in essere dagli Avvocati nei confronti dei grandi clienti. In particolare, il CNF si è impegnato a:

- i) inviare a tutti i Presidenti dei COA e, loro tramite, agli iscritti agli Albi forensi, una apposita "Circolare n.....del....."
- Oggetto: *Circolare sulla modifica dell'articolo 25 bis del Codice deontologico forense*; ii) a dare massima diffusione alla norma deontologica modificata e alla suddetta circolare attraverso comunicati stampa indirizzati a una mailing list di testate nazionali, sia di carattere più specializzato (Sole 24 Ore, Italia Oggi, ecc.) sia generaliste (agenzie di stampa, quotidiani, quotidiani online), e su strumenti digitali in uso al CNF (Facebook; - Instagram; - X (ex Twitter) - LinkedIn, Youtube), nonché una newsletter a tutti gli iscritti con la delibera di approvazione del nuovo testo dell'articolo 25-bis e della predetta Circolare, una pubblicazione di apposita comunicazione sul proprio sito istituzionale e sulla testata giornalistica "Il dubbio", un intervento del CNF, al primo incontro utile, dopo l'approvazione delle predette modifiche, ai lavori dell'Osservatorio nazionale sull'equo compenso istituito con decreto n. 6 del 2024 del Ministero della Giustizia (al quale partecipano i rappresentanti di tutti i Consigli nazionali degli Ordini professionali), al fine di chiarire, anche a beneficio degli altri ordini professionali, le ragioni e l'oggetto della modifica dell'articolo 25-bis del Codice.

32. Il CNF si è, inoltre, impegnato a organizzare convegni/eventi formativi su base annuale dal 2026 al 2028, nei mesi di aprile/maggio, per diffondere la conoscenza della nuova disposizione deontologica anche tra i nuovi iscritti, e con modalità volte a favorire la più ampia partecipazione a tali eventi.

33. Infine, il CNF si è impegnato a tenere costantemente aggiornata l'Autorità circa l'adempimento degli impegni assunti e ha precisato che "La modifica del [Codice, n.d.r.], così come la circolare esplicativa e i relativi comunicati, hanno validità illimitata, sino a una eventuale successiva modifica della normativa di fonte primaria (ossia della L. n. 49/2023) che ne richieda un adeguamento".

¹⁷ [Cfr. doc. 99.]

¹⁸ [L'articolo 17 della L. n. 247/2012 indica le condizioni di iscrizione all'albo di professionisti stranieri.]

¹⁹ [In particolare, ai sensi di quanto stabilito dall'articolo 35, comma 1, lett. d), della L. n. 247/2012. il CNF provvederà a: 1) convocare la seduta amministrativa per l'approvazione della proposta di modifica del citato articolo 25-bis, con deliberazione dell'avvio della consultazione dei consigli dell'ordine circondariali che dovranno esprimere il proprio parere entro il termine assegnato di 30 giorni; 2) all'esito della consultazione obbligatoria, convocare apposita seduta amministrativa per la Deliberazione del CNF di approvazione definitiva della modifica del testo dell'articolo 25-bis del Codice; 3) pubblicare in Gazzetta Ufficiale la nuova disposizione "il più presto possibile", con conseguente entrata in vigore nei due mesi successivi alla pubblicazione, la cui tempistica non dipende dal CNF, ma dal competente ufficio ministeriale.]

34. Secondo il CNF l'insieme delle misure proposte, chiarendo in modo inequivocabile l'ambito di applicazione della norma deontologica ai soli grandi clienti interessati dalla L. n. 49/2023, sarebbe idoneo a superare le preoccupazioni concorrenziali espresse dall'Autorità nel provvedimento di avvio.

VII. LA VALUTAZIONE DEGLI IMPEGNI

35. Gli impegni presentati nella versione definitiva dal CNF appaiono idonei a eliminare le preoccupazioni sollevate dall'Autorità nel provvedimento di avvio del procedimento, essenzialmente consistenti nella circostanza che il CNF non avrebbe circoscritto con chiarezza l'applicazione della norma deontologica di cui all'articolo 25-*bis* del Codice alle prestazioni rese in favore dei soli "grandi clienti", in stretta aderenza al dettato normativo.

36. Con i suddetti impegni, infatti, il CNF è intervenuto in maniera sostanziale, riformulando lo stesso articolo 25-*bis* del Codice, senza limitarsi a iniziative di contesto (comunicazioni ed eventi). Oltre a riprodurre l'elenco dei c.d. grandi clienti contenuto nell'articolo 2 della L. n. 49/2023 (nel testo e in nota al nuovo articolo 25-*bis*) e a esplicitare "in positivo" che tale norma deontologica si applica solo ai rapporti professionali con i grandi clienti (commi 1 e 2), il CNF ha introdotto il nuovo comma 3 che "in negativo" stabilisce che essa non si applica ai rapporti con clienti diversi da questi ultimi.

37. Pertanto, la nuova formulazione dell'articolo 25-*bis* proposta dal CNF appare idonea a non lasciare alcuna possibilità di interpretazione e/o applicazione estensiva, ossia oltre l'ambito di applicazione soggettivo definito dalla fonte primaria. Per un verso, difatti, il "nuovo" comma 1 dell'articolo 25-*bis* riporta pedissequamente la formulazione letterale dell'articolo 2 della L. n. 49/2023, per altro verso, anche l'obbligo di cui al comma 2, per effetto del richiamo ai "*clienti di cui al comma 1*" è inequivocabilmente applicabile ai soli rapporti con i grandi clienti e, quale ulteriore chiarimento, il nuovo comma 3 dell'articolo 25-*bis* del Codice indica esplicitamente i rapporti ai quali la previsione deontologica non si applica.

38. Tali considerazioni tolgono rilievo al potenziale effetto restrittivo dello specchietto sanzionatorio diffuso dal CNF in relazione alla versione originaria dell'articolo 25-*bis* del Codice, che prevede la possibilità di elevare la sanzione edittale della censura alla "*sospensione fino a 1 un anno*" per la violazione "più grave" di cui al comma 1 del medesimo articolo da parte dell'avvocato, ossia in caso di mancato rispetto dei parametri tariffari forensi. Infatti, l'aver delimitato l'ambito di applicazione soggettivo della disposizione deontologica in maniera esplicita e inequivocabile ai soli rapporti con i grandi clienti libera il professionista che abbia pattuito/accettato compensi inferiori ai parametri forensi nei confronti di clienti "non grandi" dal rischio di incorrere nella suddetta sanzione aggravata.

39. In tal modo, gli impegni presentati dal CNF appaiono superare le preoccupazioni concorrenziali dell'Autorità, assicurando che la disciplina deontologica, che trova la sua unica giustificazione nel potere contrattuale dei grandi clienti, rispetti la deroga introdotta dalla L. n. 49/2023 al principio generale di libertà tariffaria dei servizi professionali.

40. Inoltre, il CNF accompagna la descritta modifica sostanziale dell'articolo 25-*bis* del Codice con una serie di impegni comportamentali, a loro volta arricchiti di modalità di attuazione idonee a raggiungere un'ampia platea di soggetti interessati alla corretta applicazione della norma, ovvero i nuovi iscritti e qualsiasi tipologia di clientela che può a sua volta esercitare un controllo sulla esatta applicazione della L. n. 49/2023. In particolare, il CNF ha previsto un'articolata attività di diffusione e pubblicazione della modifica in esame attraverso una serie diversificata di iniziative (comunicati stampa a testate nazionali, canali *social* in uso al CNF, *newsletter* anche ai nuovi iscritti, eventi formativi per tre anni con modalità idonee a raggiungere tutti i soggetti potenzialmente interessati), in grado di dare una risonanza alla modifica ben superiore a quella che aveva accompagnato l'adozione della versione originaria dell'articolo 25-*bis*.

VIII. IL PREGIUDIZIO AL COMMERCIO INTRAEUROPEO

41. Il concetto di pregiudizio al commercio intraeuropeo deve essere interpretato tenendo conto dell'influenza, diretta o indiretta, reale o potenziale, sui flussi commerciali tra gli Stati membri²⁰.

42. Al riguardo, si rileva che le condotte sopra descritte interessano l'intero territorio italiano e che la Commissione europea ha specificamente indicato che "*gli accordi che si estendono a tutto il territorio di uno Stato membro hanno, per loro natura, l'effetto di consolidare la compartimentazione dei mercati a livello nazionale, ostacolando così l'integrazione economica voluta dal Trattato*"²¹. Di conseguenza, la fattispecie oggetto del presente procedimento sarebbe idonea, laddove accertata, a pregiudicare il commercio tra Stati membri e, quindi, suscettibile di integrare una possibile violazione dell'articolo 101 del TFUE.

²⁰ [Cfr. Comunicazione della Commissione europea 2004/C101/07, "Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato [ora articoli 101 e 102 del TFUE]", in G.U.U.E. C 101/81 del 27 aprile 2004.]

²¹ [Cfr. *ibidem* punto 78, nonché la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 19 febbraio 2002 nella causa C-309/99, *Wouters*.]

IX. CONCLUSIONI

43. In conclusione, sulla base degli elementi suesposti e delle considerazioni svolte, si ritiene che, ferma restando la durata illimitata degli impegni presentati dal CNF, essi, ove prontamente attuati e accompagnati, a decorrere dalla notifica del presente provvedimento, da comunicazioni sul tempestivo avvio di ciascuna delle varie fasi dell'iter di approvazione della versione modificata dell'articolo 25-*bis* del Codice deontologico forense e, a partire dalla entrata in vigore della nuova norma deontologica, da relazioni semestrali sulla loro esecuzione per il primo anno e annuali per gli anni successivi, siano idonei a porre rimedio alle preoccupazioni concorrenziali sollevate dall'Autorità in sede di avvio del presente procedimento.

RITENUTO, quindi, che gli impegni presentati dal Consiglio Nazionale Forense risultino idonei a far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria in merito a possibili violazioni dell'articolo 101 TFUE;

RITENUTO di disporre l'obbligatorietà degli impegni presentati dal Consiglio Nazionale Forense, ai sensi dell'articolo 14-*ter*, comma 1, della legge n. 287/1990;

Tutto ciò premesso e considerato:

DELIBERA

a) di rendere obbligatori per il Consiglio Nazionale Forense gli impegni presentati, ai sensi dell'articolo 14-*ter*, comma 1, della legge n. 287/1990, nei termini sopra descritti e allegati al presente provvedimento di cui formano parte integrante;

b) di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'articolo 14-*ter*, comma 1, della legge n. 287/1990 nei confronti del Consiglio Nazionale Forense;

c) che il Consiglio Nazionale Forense informi l'Autorità, a decorrere dalla notifica del presente provvedimento, in merito al tempestivo avvio di ciascuna delle varie fasi dell'iter di approvazione della versione modificata dell'articolo 25-*bis* del Codice deontologico e trasmetta, a partire dalla entrata in vigore della nuova norma deontologica, relazioni semestrali sulla loro esecuzione per il primo anno e annuali per gli anni successivi.

Il presente provvedimento sarà 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'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, 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
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli