

## **I748 - CONDOTTE RESTRITTIVE DEL CNF**

*Provvedimento n. 25154*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 22 ottobre 2014;

SENTITO il Relatore Dottor Salvatore Rebecchini;

VISTO l'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (di seguito, 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 Comunicazione della Commissione sulla cooperazione nell'ambito della rete delle autorità garanti della concorrenza, del 27 aprile 2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la segnalazione della società Nethuns S.r.l. pervenuta il 28 maggio 2013 e le successive integrazioni;

VISTA la propria delibera del 16 luglio 2013, con la quale è stato avviato un procedimento istruttorio, ai sensi dell'articolo 14 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, nei confronti del Consiglio Nazionale Forense (di seguito, CNF), per accertare l'esistenza di due distinte violazioni dell'articolo 101 del TFUE;

VISTA la comunicazione delle risultanze istruttorie, trasmessa alle parti in data 7 maggio 2014;

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

SENTITI in audizione finale, il 9 luglio 2014, i rappresentanti delle parti che ne hanno fatto richiesta;

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

CONSIDERATO quanto segue:

### **I. LE PARTI**

#### **a) Il segnalato**

1. Il Consiglio Nazionale Forense (di seguito CNF) è l'organismo di rappresentanza dell'avvocatura italiana e ha sede presso il Ministero della Giustizia. Esso è composto da avvocati iscritti all'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori, eletti dagli appartenenti alla categoria ogni quattro anni, in maniera tale che sia assicurata la presenza di almeno un rappresentante per ogni distretto di Corte d'Appello.

Il CNF elegge il presidente, due vicepresidenti, il segretario ed il tesoriere che formano il consiglio di presidenza; il CNF nomina, inoltre, i componenti delle commissioni e degli altri organi previsti dal regolamento.

Oltre a rappresentare l'avvocatura a livello nazionale, il CNF esercita la funzione giurisdizionale nei confronti dei soggetti vigilati, secondo quanto disposto dagli artt. 59-65 del R.D. 22 gennaio 1934 n. 37 ed 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. Inoltre, ogni due anni, il CNF propone al Ministro della Giustizia i parametri per la liquidazione dei compensi ex articolo 13 L. n. 247/2012.

Il CNF ha realizzato un fatturato complessivo pari a [1-10 milioni di]<sup>1</sup> euro per l'anno 2013.

#### **b) Il segnalante**

2. Nethuns S.r.l. (di seguito Nethuns) è una società con sede legale a Milano, che gestisce il circuito "AmicaCard", attraverso il portale [www.amicacard.it](http://www.amicacard.it). La società mette a disposizione di aziende e professionisti (tra cui gli avvocati) che intendono promuovere i propri servizi tramite internet il suddetto circuito a fronte del pagamento di una quota di iscrizione *una tantum* per un periodo di cinque anni; i consumatori-utenti, acquistando la tessera AmicaCard, possono accedere, a condizioni agevolate ai servizi reclamizzati sul circuito, contattando direttamente i professionisti ad esso convenzionati.

#### **c) L'Associazione Giovani Amministrativisti**

3. L'Associazione Giovani Amministrativisti (di seguito anche A.G.AMM) è un ente senza scopo di lucro con sede a Roma che persegue, tra i fini associativi, quello di concorrere alla soluzione dei problemi dei giovani che esercitano la

---

<sup>1</sup> [Nella presente versione alcuni dati sono omissi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.]

loro attività professionale o si apprestano ad esercitarla nel settore del diritto amministrativo. A tal fine, l'associazione assume ogni iniziativa opportuna anche dinnanzi alle pubbliche amministrazioni e agli organi giudiziari<sup>2</sup>.

Ritenendo il presente procedimento di interesse per l'associazione, avendo esso ad oggetto due decisioni del CNF relative a "elementi [...] essenziali per l'avvocato nell'offerta dei propri servizi professionali, vale a dire le modalità di determinazione del compenso e la possibilità di promuovere la propria attività professionale anche mediante il ricorso a canali informativi nuovi e/o innovativi, come nel caso dei siti internet"<sup>3</sup>, e poiché tali questioni riguardano in particolar modo i giovani avvocati che si affacciano alla professione e, pertanto, dispongono di minore esperienza professionale, l'A.G.AMM ha chiesto di partecipare alla presente istruttoria ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera b), del D.P.R. 217/98. Tale istanza, per le motivazioni di cui sopra, è stata accolta<sup>4</sup>.

## II. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA

4. In data 19 novembre 2012, l'Autorità - venuta a conoscenza della presenza sul sito web del CNF del "Nuovo tariffario forense", consistente nel D.M. 127/2004<sup>5</sup>, e della circolare n. 22-C/2006, pubblicata quale premessa allo stesso - ha richiesto al CNF spiegazioni in merito a tali documenti, entrambi raggiungibili dalla *homepage* del sito istituzionale del CNF attraverso un *link* denominato "Tariffe"<sup>6</sup>.

5. Il CNF ha risposto alla richiesta di cui sopra con comunicazione pervenuta l'11 gennaio 2013, informando che la pubblicazione del "Nuovo Tariffario Forense" e della circolare era dovuta ad un disguido tecnico, al quale avrebbe posto rimedio ricollocando i documenti nella sezione del sito web relativa alla "Storia dell'Avvocatura"<sup>7</sup>.

6. Il 20 maggio 2013, da accertamenti successivi, è emerso che il D.M. 127/2004 accompagnato dalla circolare n. 22-C/2006, nonché il successivo D.M. 140/2012<sup>8</sup>, erano presenti in una sezione denominata "Tariffe/Tariffe professionali" della banca dati del CNF (gestita da IPSOA e accessibile dalla *homepage* del sito web del CNF), dove è pubblicata la normativa in vigore applicabile agli avvocati<sup>9</sup>. I suddetti documenti erano collazionati in un unico documento in formato "pdf" intitolato "Tariffe Professionali".

7. In data 28 maggio 2013 la società Nethuns S.r.l., titolare del circuito "AmicaCard", ha segnalato l'adozione e la diffusione da parte del CNF del parere n. 48 dell'11 luglio 2012, dove si afferma la rilevanza deontologica, per violazione dell'articolo 19 del Codice deontologico forense (C.D.F.), dell'uso di piattaforme digitali quali AmicaCard, gestita da Nethuns, per promuovere i servizi professionali da parte degli avvocati<sup>10</sup>, ritenendo tale parere ingiustificatamente limitativo del diritto degli avvocati a pubblicizzare la propria attività professionale.

8. Il 16 luglio 2013, l'Autorità ha avviato il presente procedimento istruttorio, volto ad accertare se le condotte del CNF, segnatamente, la pubblicazione della circolare 22-C/2006, unitamente e quale premessa alle abrogate tariffe professionali, nonché l'adozione del parere n. 48/2012, costituiscano restrizioni della concorrenza in violazione dell'articolo 101 TFUE<sup>11</sup>.

9. In data 4 settembre 2013 è pervenuta in Autorità la richiesta presentata dall'A.G.AMM. di partecipare al presente procedimento istruttorio, in qualità di soggetto interessato ex articolo 7, comma 1, lettera b) del D.P.R. 217/98<sup>12</sup>. Con comunicazione del 19 settembre 2013, tale richiesta è stata accolta<sup>13</sup> e l'associazione ha effettuato accesso agli atti del presente procedimento in data 1° ottobre 2013<sup>14</sup>.

---

<sup>2</sup> [Cfr. art. 4 Statuto A.G.AMM., doc. 12.]

<sup>3</sup> [Doc. 12.]

<sup>4</sup> [Doc. 18.]

<sup>5</sup> [Decreto ministeriale 8 aprile 2004, n. 127, Regolamento recante determinazione degli onorari, dei diritti e delle indennità spettanti agli avvocati per le prestazioni giudiziali in materia civile, penale amministrativa, tributaria e stragiudiziali, (G.U. 18 maggio 2004, n. 127, suppl. ord.).]

<sup>6</sup> [Doc. 1 e 41.]

<sup>7</sup> [Doc. 2.]

<sup>8</sup> [Decreto ministeriale 20 luglio 2012 n. 140 Regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione da parte di un organo giurisdizionale dei compensi per le professioni regolarmente vigilate dal Ministero della giustizia, ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. (G.U. n. 195, 22 agosto 2012, Serie Generale).]

<sup>9</sup> [Doc. 3.]

<sup>10</sup> [Doc. 4.]

<sup>11</sup> [Doc. 6.]

<sup>12</sup> [Doc. 12.]

<sup>13</sup> [Doc. 18.]

<sup>14</sup> [Doc. 24.]

10. Nel corso del procedimento istruttorio, la società Nethuns ha avuto accesso agli atti il 27 settembre 2013<sup>15</sup> ed è stata sentita in audizione il 3 ottobre 2013<sup>16</sup>; inoltre, ha provveduto ad integrare la documentazione a sostegno della propria segnalazione con comunicazione pervenuta il 7 febbraio 2014<sup>17</sup>.

11. Il CNF è stato audito il 10 ottobre 2013<sup>18</sup> e ha integrato le proprie osservazioni con lettera del 29 novembre 2013<sup>19</sup>. In data 13 marzo 2014 è stata inviata al CNF un'ulteriore richiesta di informazioni<sup>20</sup>, alla quale ha risposto con comunicazione del 21 marzo 2014<sup>21</sup>.

12. La società Wolters Kluwer Italia S.r.l. (di seguito WKI), titolare del marchio IPSOA, richiesta in data 11 dicembre 2013 di fornire informazioni in merito alla gestione della banca dati del CNF<sup>22</sup>, ha risposto con lettera pervenuta il 23 dicembre 2013<sup>23</sup>. In data 15 aprile 2014, la WKI è stata sentita in audizione<sup>24</sup>.

13. In data 7 maggio 2014, l'Autorità ha autorizzato l'invio alle Parti della comunicazione delle risultanze istruttorie<sup>25</sup>, ai sensi dell'articolo 14 del D.P.R. 217/98, a seguito della quale il CNF ha effettuato accesso agli atti in data 2 luglio e 7 luglio 2014<sup>26</sup> e ha presentato una memoria di difensiva in data 4 luglio 2014<sup>27</sup>, mentre la società Nethuns ha effettuato accesso agli atti in data 7 luglio 2014<sup>28</sup> e presentato una memoria ad integrazione della documentazione già agli atti in data 1° luglio 2014<sup>29</sup>.

14. Il CNF e la Nethuns, con comunicazioni del 27 maggio e del 30 maggio 2014 rispettivamente<sup>30</sup>, hanno richiesto, ai sensi dell'articolo 14 del D.P.R. 217/98, l'audizione finale dinnanzi al Collegio, che si è svolta il 9 luglio 2014<sup>31</sup> e, in tale data, si è conclusa la fase di acquisizione degli elementi probatori.

### III. IL QUADRO NORMATIVO

15. La professione forense è attualmente disciplinata dalla Legge n. 247 del 31 dicembre 2012, relativa alla "*Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense*", nonché dal R.D.L. n. 1578 del 27 novembre 1933, recante l' "*Ordinamento delle professioni di avvocato e di procuratore*", per quanto vigente<sup>32</sup>.

Prima della riforma forense del 2012, gli articoli 52-56 del R.D.L. 1578/1933 regolamentavano i poteri, l'organizzazione ed il funzionamento del CNF, stabilendo in particolare che tale organismo "*si pronuncia sui ricorsi ad esso proposti a norma di questa legge*"<sup>33</sup> ed "*esercita il potere disciplinare nei confronti dei propri membri*" (articolo 54). Analoghe disposizioni sono oggi contenute agli articoli 35, comma 1, lettera c) e 36, della L. 247/2012, i quali prevedono rispettivamente che "*Il CNF esercita la funzione giurisdizionale secondo le previsioni di cui agli articoli da 59 a 65 del regio decreto 22 gennaio 1934, n. 37*" ed "*esercita le funzioni disciplinari nei confronti dei propri componenti, quando il consiglio distrettuale di disciplina competente abbia deliberato l'apertura del procedimento disciplinare*"<sup>34</sup>. Tanto ai sensi della nuova legge di riforma dell'ordinamento forense che della precedente legislazione, il CNF si pronuncia sulle impugnazioni contro i provvedimenti disciplinari adottati dai Consigli dell'Ordine (articolo 54 R.D.L. 1578/33), oggi dai Consigli distrettuali di disciplina (articolo 61 L. 247/2012).

---

<sup>15</sup> [Doc.22.]

<sup>16</sup> [Doc. 25.]

<sup>17</sup> [Doc. 32.]

<sup>18</sup> [Doc. 27.]

<sup>19</sup> [Doc.29.]

<sup>20</sup> [Doc. 36.]

<sup>21</sup> [Doc. 37.]

<sup>22</sup> [Doc.30.]

<sup>23</sup> [Doc.31.]

<sup>24</sup> [Doc. 39.]

<sup>25</sup> [Doc. 43, 44, 45.]

<sup>26</sup> [Doc. 57 e 62 rispettivamente.]

<sup>27</sup> [Doc. 59.]

<sup>28</sup> [Doc. 61.]

<sup>29</sup> [Doc. 55.]

<sup>30</sup> [Doc. 48 e 50 rispettivamente.]

<sup>31</sup> [Doc. 63.]

<sup>32</sup> [Si vedano anche le disposizioni contenute nel regolamento di attuazione cui al R.D. n. 37 del 22 gennaio 1934.]

<sup>33</sup> [In particolare, il CNF giudica i ricorsi proposti avverso le decisioni degli Ordini circondariali in materia disciplinare.]

<sup>34</sup> [L'art 61 L. n. 247/2012 prevede che il CNF sarà competente a giudicare le impugnazioni proposte nei confronti delle decisioni dei Consigli distrettuali di disciplina una volta che questi saranno istituiti e, in materia disciplinare, eserciteranno le funzioni attualmente svolte dai consigli dell'ordine circondariali (cfr. artt. 50-63).]

Ai sensi dell'articolo 35, comma 1, della L. n. 247/2012, inoltre, il CNF emana e aggiorna periodicamente il codice deontologico, curandone la pubblicazione e la diffusione in modo da favorirne la più ampia conoscenza, sentiti i consigli dell'ordine circondariali, nonché promuove attività di coordinamento e di indirizzo dei consigli dell'ordine circondariali al fine di rendere omogenee le condizioni di esercizio della professione e di accesso alla stessa.

L'articolo 57 del R.D.L. prevedeva inoltre che i criteri per la determinazione degli onorari e delle indennità dovuti agli avvocati in materia penale e stragiudiziale fossero stabiliti ogni biennio con deliberazione del CNF e che le tariffe deliberate dal CNF dovessero essere approvate dal Ministro di Giustizia. Analogamente, ai sensi dell'articolo 35, comma 1, lettera g), della riforma forense del 2012, il CNF propone ogni due anni al Ministro di Giustizia i parametri per la liquidazione del compenso nei casi previsti dall'articolo 13 della L. n. 247/2012.

16. Con legge 4 agosto 2006, n. 248<sup>35</sup> di conversione del D.L. 4 luglio 2006, n. 223<sup>36</sup>, sono state introdotte misure di liberalizzazione nel settore delle professioni.

L'articolo 1 del decreto-legge convertito, nel definirne le finalità, fa riferimento *"all'improcrastinabile esigenza di rafforzare la libertà di scelta del cittadino consumatore e la promozione di assetti di mercato maggiormente concorrenziali"*, in ossequio agli articoli 3, 11, 41 e 117 Cost. *"con particolare riferimento alle materie di competenza statale della tutela della concorrenza"*. Viene, quindi, manifestata l'esigenza di adottare misure necessarie a *"garantire il rispetto degli articoli 43, 49, 81, 82 e 86 del Trattato istitutivo della Comunità europea"*, nonché di *"assicurare l'osservanza delle raccomandazioni e dei pareri della Commissione europea, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e delle Autorità di regolazione e vigilanza di settore"*.

L'articolo 2, con riferimento alle attività libero professionali e intellettuali, *"in conformità al principio comunitario di libera concorrenza ed a quello di libertà di circolazione delle persone e dei servizi, nonché al fine di assicurare agli utenti un'effettiva facoltà di scelta nell'esercizio dei propri diritti e di comparazione delle prestazioni offerte sul mercato"*, ha prescritto l'abrogazione, a far data dall'entrata in vigore del decreto, di una serie di disposizioni legislative e regolamentari.

In particolare, l'articolo 2, comma 1, lettera a) ha abrogato le disposizioni che prevedevano *"l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime"* nonché *"il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti"*<sup>37</sup>.

La successiva lettera b) ha abrogato *"il divieto, anche parziale, di pubblicizzare i titoli e le specializzazioni professionali, le caratteristiche del servizio offerto e il prezzo delle prestazioni"*.

Inoltre, l'articolo 2, comma 3, a garanzia dell'effettività della liberalizzazione introdotta, ha stabilito che *"le disposizioni deontologiche e pattizie e i codici di autodisciplina che contengono le prescrizioni di cui al comma 1 sono adeguate [...] entro il 1° gennaio 2007"*, precisando che *"in caso di mancato adeguamento, a decorrere dalla medesima data le norme in contrasto con quanto previsto dal comma 1 sono in ogni caso nulle"*.

17. Il processo di liberalizzazione è proseguito con l'entrata in vigore del D.L. n. 138 del 13 agosto 2011<sup>38</sup>, della L. n. 183 dell'11 novembre 2011 (legge di stabilità 2012)<sup>39</sup>, del D.L. n. 1 del 24 gennaio 2012 (decreto liberalizzazioni o Cresci-Italia)<sup>40</sup> e del DPR n. 137 del 7 agosto 2012<sup>41</sup>, recante la riforma degli ordinamenti professionali a norma dell'articolo 3, comma 5, D.L. n. 138/2011.

18. Il decreto-legge n. 138/2011, all'articolo 3, comma 8, rubricato *"Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche"*, ha abrogato *"le restrizioni in materia di accesso ed esercizio delle attività economiche previste dall'ordinamento vigente"*.

Il medesimo articolo, al comma 9, lettera h), ha specificato che tra le abolite restrizioni rientra anche *"l'imposizione di prezzi minimi o commissioni per la fornitura di beni o servizi, indipendentemente dalla determinazione, diretta o indiretta, mediante l'applicazione di un coefficiente di profitto o di altro calcolo su base percentuale"*.

L'articolo 3, comma 5, del citato D.L. 138/2011 prevede una serie di principi a cui avrebbe dovuto ispirarsi la riforma degli ordinamenti professionali, poi attuata per mezzo del D.P.R. 137/2012, stabilendo, tra gli altri, alla lettera g), che *"la pubblicità informativa, con ogni mezzo, avente ad oggetto l'attività professionale, le specializzazioni ed i titoli professionali posseduti, la struttura dello studio ed i compensi delle prestazioni, è libera. Le informazioni devono essere trasparenti, veritiere, corrette e non devono essere equivoche, ingannevoli, denigratorie"*.

---

<sup>35</sup> [G.U.R.I. n. 186 dell'11 agosto 2006 - Supplemento Ordinario n. 183.]

<sup>36</sup> [G.U.R.I. n. 153 del 4 luglio 2006 - Serie Generale.]

<sup>37</sup> [L'art. 2, comma 2, fa invece salve "le eventuali tariffe massime prefissate in via generale a tutela degli utenti" e stabilisce altresì che "il giudice provvede alla liquidazione delle spese di giudizio e dei compensi professionali, in caso di liquidazione giudiziale e di gratuito patrocinio, sulla base della tariffa professionale. Nelle procedure ad evidenza pubblica, le stazioni appaltanti possono utilizzare le tariffe, ove motivatamente ritenute adeguate, quale criterio o base di riferimento per la determinazione dei compensi per attività professionali".]

<sup>38</sup> [G.U.R.I. n. 138 del 13 agosto 2011, convertito con la legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148, pubblicata nella G.U.R.I. n. 216 del 16 settembre 2011.]

<sup>39</sup> [G.U.R.I. n. 265 del 14 novembre 2011.]

<sup>40</sup> [G.U.R.I. n. 19 del 24 gennaio 2012, convertito con la legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, pubblicata nella G.U.R.I. n. 71 del 24 marzo 2012.]

<sup>41</sup> [G.U.R.I. n. 189 del 14 agosto 2012.]

19. Con riferimento alle professioni regolamentate, l'articolo 9, comma 1, del decreto-legge n. 1/2012 (conv. L. n. 27/2012), ha ribadito l'abrogazione delle "tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico", abrogando inoltre, al comma 5, le "disposizioni vigenti che per la determinazione del compenso del professionista rinviano alle tariffe".

Sulla base della disciplina vigente, contenuta nel comma 4 del citato articolo 9, "il compenso per le prestazioni professionali è pattuito, nelle forme previste dall'ordinamento, al momento del conferimento dell'incarico professionale. Il professionista deve rendere noto al cliente il grado di complessità dell'incarico, fornendo tutte le informazioni utili circa gli oneri ipotizzabili dal momento del conferimento fino alla conclusione dell'incarico [...]. In ogni caso la misura del compenso è previamente resa nota al cliente con un preventivo di massima, deve essere adeguata all'importanza dell'opera e va pattuita indicando per le singole prestazioni tutte le voci di costo, comprensive di spese, oneri e contributi [...]".

20. L'articolo 10 della L. 183/2011 (legge di stabilità 2012), novellando l'articolo 3 del D.L. 138/2011, ha disposto che i principi ivi contenuti avrebbero dovuto orientare il governo nell'opera di delegificazione degli ordinamenti professionali, fissando quale termine ultimo per il completamento della delegificazione il 13 agosto 2012. Dall'entrata in vigore del regolamento governativo di delegificazione e in ogni caso, anche in assenza di tale regolamento, dal 13 agosto 2012 sarebbe intervenuta l'abrogazione delle "norme vigenti sugli ordimenti professionali in contrasto con i suddetti principi" (v. articolo 3, comma 5-bis D.L. 138/2011).

21. Il DPR 137 del 7 agosto 2012, attuativo della delegificazione disposta dalla L. 183/2011, all'articolo 4 prescrive: "È ammessa con ogni mezzo la pubblicità informativa avente ad oggetto l'attività delle professioni regolamentate, le specializzazioni, i titoli posseduti attinenti alla professione, la struttura dello studio professionale e i compensi richiesti per le prestazioni. (comma 1). La pubblicità informativa di cui al comma 1 dev'essere funzionale all'oggetto, veritiera e corretta, non deve violare l'obbligo del segreto professionale e non dev'essere equivoca, ingannevole o denigratoria (comma 2). La violazione della disposizione di cui al comma 2 costituisce illecito disciplinare, oltre a integrare una violazione delle disposizioni di cui ai decreti legislativi 6 settembre 2005, n. 206, e 2 agosto 2007, n. 145. (comma 3)".

22. Il 2 febbraio 2013 è entrata in vigore la Legge n. 247 del 31 dicembre 2012<sup>42</sup>, la quale all'articolo 13, comma 3, stabilisce che "La pattuizione dei compensi è libera". I commi 2 e 5 dispongono rispettivamente che "Il compenso spettante al professionista è pattuito di regola per iscritto all'atto del conferimento dell'incarico professionale" e che "Il professionista è tenuto, nel rispetto del principio di trasparenza, a rendere noto al cliente il livello della complessità dell'incarico, fornendo tutte le informazioni utili circa gli oneri ipotizzabili dal momento del conferimento alla conclusione dell'incarico; a richiesta è altresì tenuto a comunicare in forma scritta a colui che conferisce l'incarico professionale la misura del costo della prestazione, distinguendo fra oneri, spese, anche forfetarie, e compenso professionale". Il comma 6, inoltre, prevede che "i parametri indicati nel decreto emanato dal Ministro della giustizia, su proposta del CNF, ogni due anni, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, si applicano quando all'atto dell'incarico o successivamente il compenso non sia stato determinato in forma scritta, in ogni caso di mancata determinazione consensuale, in caso di liquidazione giudiziale dei compensi e nei casi in cui la prestazione professionale è resa nell'interesse di terzi o per prestazioni officiose previste dalla legge".

In materia di informazioni sull'esercizio della professione, all'articolo 10 la legge n. 247/2012 dispone che: "È consentita all'avvocato la pubblicità informativa sulla propria attività professionale, sull'organizzazione e struttura dello studio e sulle eventuali specializzazioni e titoli scientifici e professionali posseduti (comma 1). La pubblicità e tutte le informazioni diffuse pubblicamente con qualunque mezzo, anche informatico, debbono essere trasparenti, veritiere, corrette e non devono essere comparative con altri professionisti, equivoche, ingannevoli, denigratorie o suggestive (comma 2). In ogni caso le informazioni offerte devono fare riferimento alla natura e ai limiti dell'obbligazione professionale (comma 3). L'inosservanza delle disposizioni del presente articolo costituisce illecito disciplinare (comma 4)".

#### **IV. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE**

##### **IV.1 Il comportamento oggetto del presente procedimento**

23. Il comportamento oggetto del presente procedimento consiste in due decisioni assunte dal CNF con le quali quest'ultimo intende limitare la concorrenza tra i professionisti con riguardo agli aspetti economici della prestazione dei servizi professionali da parte degli avvocati esercenti la professione in Italia.

24. Si tratta, in particolare, della circolare n. 22-C/2006 con la quale il CNF ha di fatto reintrodotta la vincolatività dei minimi tariffari, abrogata dalla riforma Bersani, e del parere n. 48/2012 mediante il quale il CNF ha inteso limitare l'impiego di un canale di diffusione delle informazioni con cui i professionisti veicolano ai potenziali clienti anche la convenienza delle prestazioni professionali da essi offerte.

25. Le due decisioni, di cui si darà conto nelle sezioni successive, risultano pertanto accumulate dall'obiettivo di limitare la concorrenza sui compensi da parte dei professionisti, direttamente attraverso la circolare n. 22-c/2006, indirettamente mediante il parere n. 48/2012.

---

<sup>42</sup> [G.U.R.I. n. 151 del 18 gennaio 2013.]

26. Il contesto normativo nel quale si iscrivono entrambe le decisioni del CNF è quello di progressiva liberalizzazione dei servizi professionali, descritto nella sezione precedente. Esse, pertanto, rappresentano la risposta del CNF all'intensificarsi della concorrenza sul prezzo e sulle condizioni economiche delle prestazioni professionali tra gli avvocati, a seguito del venir meno dell'obbligatorietà della tariffa professionale (minima) e poi dell'abrogazione della tariffa professionale *tout court*.

#### **IV.2 Le indicazioni del CNF in materia di compensi professionali**

27. Il 4 settembre 2006 il CNF ha adottato la circolare 22-C/2006, con la quale ha fornito agli avvocati un'interpretazione della liberalizzazione dei servizi professionali operata dall'articolo 2 del decreto-legge n. 223/2006 (c.d. Decreto Bersani). In premessa, il CNF affronta il tema del rapporto tra "Norme legislative e norme deontologiche", evidenziando che "[...] le norme deontologiche, per loro natura, possono essere più restrittive delle norme ordinarie, in quanto riflettono valori etici il cui ambito di applicazione può essere più ampio di quello della norma ordinaria.

*Tale distinzione [...] vale anche per gli effetti civilistici degli accordi conclusi con il cliente e per gli effetti deontologici di tali accordi, che potrebbero essere divergenti".*

Il CNF, rilevando come da un punto di vista civilistico i compensi professionali possono essere svincolati dalle tariffe fisse o minime, afferma che "Il fatto che le tariffe minime non siano più obbligatorie non esclude che – sempre civilisticamente parlando – le parti contraenti possano concludere un accordo con riferimento alle tariffe come previste dal D.M. Tuttavia, nel caso in cui l'avvocato concluda patti che prevedano un compenso inferiore al minimo tariffario, pur essendo il patto legittimo civilisticamente, esso può risultare in contrasto con gli artt. 5 e 43 c. II del codice deontologico<sup>43</sup>, in quanto il compenso irrisorio, non adeguato, al di sotto della soglia ritenuta minima, lede la dignità dell'avvocato e si discosta dall'articolo 36 Cost."

28. Nel corso dell'indagine conoscitiva IC34<sup>44</sup>, i problemi *antitrust* derivanti da tale circolare sono stati segnalati ai rappresentanti del CNF, i quali hanno precisato che la circolare in questione doveva considerarsi superata, trattandosi di una mera nota interpretativa, volta solo a dare indicazioni sulle numerose questioni lasciate aperte dalla c.d. "legge Bersani". A tal fine, il CNF ha adottato la circolare n. 23-C/2007, destinata ai Presidenti dei Consigli degli Ordini degli avvocati, nella quale, dando conto dell'indagine conoscitiva allora in corso, affermava che la precedente circolare 22-C/2006 "risulta superata, né potrebbe vincolare l'applicazione o l'interpretazione del nuovo Codice deontologico". Secondo quanto all'epoca riferito dal CNF, il testo della circolare del 2006 era stato rimosso dal sito web.

29. In senso opposto a quanto affermato dal CNF, l'Autorità nel giugno 2012 veniva a conoscenza della presenza sul sito istituzionale del CNF del documento denominato "Nuovo tariffario forense" (D.M. 127/2004)<sup>45</sup>, accompagnato dalla circolare n. 22-C/2006, raggiungibile dalla *homepage* del sito stesso attraverso un *link* denominato "Tariffe"<sup>46</sup>. Pertanto, in data 19 novembre 2012, veniva inviata al CNF un'articolata richiesta di informazioni<sup>47</sup>. In particolare, la richiesta era volta ad accertare le ragioni della permanenza di detto documento a fronte delle liberalizzazioni introdotte inizialmente con la riforma Bersani e successivamente confermate dai D.L. 138/2011 e 1/2012, nonché la coerenza di tale pubblicazione con quanto affermato dal CNF nel corso della citata indagine conoscitiva. Inoltre, si richiedevano spiegazioni in merito al contenuto della circolare e segnatamente all'affermazione, ivi riportata, secondo cui "il compenso irrisorio, non adeguato, al di sotto della soglia ritenuta minima, lede la dignità dell'avvocato e si discosta dall'articolo 36 Cost."

30. In data 11 gennaio 2013, il CNF ha risposto alla richiesta di cui sopra affermando di aver preso contezza dell'erronea pubblicazione sul proprio sito *web* del testo della circolare 22-C/2006 quale premessa al D.M. 127/2004 solo in occasione della richiesta di informazioni dell'Autorità. Al riguardo, il CNF ha precisato che in realtà la circolare 22-C/2006, la cui originaria pubblicazione nel sito istituzionale del CNF risale alla data di adozione della stessa (4 settembre 2006)<sup>48</sup>, era stata rimossa dal sito a seguito dei rilievi formulati dall'Autorità nell'ambito dell'indagine conoscitiva. Il documento in formato "pdf", costituito dal "Nuovo tariffario forense" (DM 127/2004) e dalla circolare n. 22-C/2006 sarebbe invece stato collazionato dalla società IPSOA "che si occupa della gestione documentale dei pareri e dei documenti del CNF, nonché della relativa banca dati"<sup>49</sup>. Quanto alla data di pubblicazione del documento in questione, il CNF ha comunicato di non poter risalire all'effettiva data dell'originario inserimento di tale documento sul

---

<sup>43</sup> [Le citate norme del codice deontologico stabiliscono che "L'avvocato deve ispirare la propria condotta all'osservanza dei doveri di probità, dignità e decoro" (art. 5) e che "L'avvocato non deve richiedere compensi manifestamente sproporzionati all'attività svolta" (art. 43, c. II).]

<sup>44</sup> [Cfr. AGCM, Indagine conoscitiva sul settore degli ordini professionali (IC34), in Boll. 9/2009, para. 18,38,39,103.]

<sup>45</sup> [Decreto ministeriale 8 aprile 2004, n. 127 Regolamento recante determinazione degli onorari, dei diritti e delle indennità spettanti agli avvocati per le prestazioni giudiziali in materia civile, penale amministrativa, tributaria e stragiudiziali (G.U. 18 maggio 2004, n. 127, Suppl. Ord.).]

<sup>46</sup> [Doc. 41.]

<sup>47</sup> [Doc. 1.]

<sup>48</sup> [Doc. 2.]

<sup>49</sup> [Doc. 2.]

proprio sito *web*, stante la migrazione nel 2009 dal vecchio sito al nuovo sito istituzionale. L'unica data a cui il CNF può risalire con certezza è quella dell'inserimento del documento in questione nel nuovo sito istituzionale, avvenuto contestualmente alla migrazione, in data 30 luglio 2009<sup>50</sup>.

Il CNF comunicava, infine, di aver provveduto, a seguito della richiesta di informazioni dell'Autorità del 19 novembre 2012, a ricollocare il documento in questione ("Nuovo tariffario forense" e circolare 22-C/2006) nella sezione del sito *web* relativa alla "Storia dell'Avvocatura"<sup>51</sup>.

31. Successivamente alla risposta di cui sopra, da accertamenti effettuati in data 20 maggio 2013, è risultato che il D.M. 127/2004 e la circolare n. 22-C/2006, unitamente al successivo D.M 140/2012<sup>52</sup> - collazionati in un unico documento denominato "Tariffe professionali" - erano comunque presenti nella banca dati del CNF, che contiene la documentazione relativa all'ordinamento forense e alla professione di avvocato. In particolare, tale documento era inserito nella sezione denominata "Tariffa/Tariffe professionali" della banca dati, accessibile dalla *homepage* del sito *web* del CNF<sup>53</sup>.

32. Come rappresentato nel corso dell'audizione di WKI<sup>54</sup>, la suddetta banca dati, implementata congiuntamente dal CNF e da WKI, rappresenta l'evoluzione del "Codice dell'Avvocato - Banca dati del Consiglio Nazionale Forense", progetto realizzato dal CNF e WKI nel 2005 e distribuito *off-line* su CD-ROM a tutti gli avvocati. All'attuale versione della banca dati, disponibile *online* da febbraio 2008<sup>55</sup>, si accede unicamente tramite il link "Banca dati" presente nella *homepage* del sito istituzionale del CNF<sup>56</sup>.

33. La collaborazione tra il CNF e WKI per la realizzazione e la manutenzione della banca dati è disciplinata da un contratto, stipulato nel 2007, che si rinnova annualmente<sup>57</sup>. In particolare, il contratto, all'articolo 2, in relazione agli obblighi a carico di WKI, specifica che la società si impegna in sede di realizzazione della banca dati a "taggare e convertire i formati dei documenti (legislazione, massime della Cassazione, Pareri, Circolari e giurisprudenza del CNF)" (lettera d), nonché in sede di manutenzione della banca dati a "implementare i Pareri e le Circolari del CNF" (lettera i). Il contratto, poi, all'articolo 3, in relazione agli obblighi a carico del CNF, prevede che quest'ultimo "si impegna a: fornire a [WKI] l'assistenza necessaria al fine del recupero in formato elettronico della documentazione (massime e testi integrali della giurisprudenza del CNF)" (lettera a), nonché a "predisporre, unitamente a [WKI], l'elenco della normativa da inserire nella banca dati" (lettera b)<sup>58</sup>.

34. Su tale banca dati sono presenti documenti di natura "istituzionale" e di natura "non istituzionale". La documentazione non istituzionale riguarda la normativa relativa all'ordinamento forense, nonché le pronunce degli organi giurisdizionali che interpretano detta normativa; questa viene aggiornata settimanalmente mediante il *repository* di WKI che automaticamente allinea il contenuto della banca dati con le novità della normativa professionale e della corrispondente giurisprudenza. La documentazione istituzionale, invece, comprende il codice deontologico, le sentenze, i pareri e le circolari del CNF e viene aggiornata settimanalmente da WKI attingendo a documenti forniti dal CNF<sup>59</sup>.

35. Con riguardo alla titolarità delle informazioni contenute nella banca dati, la documentazione "non istituzionale" appartiene a WKI, in quanto proveniente dal suo *repository*; diversamente, la documentazione istituzionale appartiene al CNF, in quanto di sua diretta emanazione, tant'è che WKI non ha la possibilità di utilizzarla se non per la banca dati del CNF<sup>60</sup>.

36. Secondo quanto ricostruito da WKI<sup>61</sup>, la pubblicazione nella banca dati del documento contenente il D.M. 127/2004 e la circolare n. 22-C/2006, decisa congiuntamente con il CNF, è avvenuta al momento della costituzione della banca dati, la quale è stata poi resa disponibile *online* dai primi mesi del 2008. In tale occasione era stato altresì

---

<sup>50</sup> [Doc. 2.]

<sup>51</sup> [Doc. 2.]

<sup>52</sup> [Decreto ministeriale 20 luglio 2012 n. 140 Regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione da parte di un organo giurisdizionale dei compensi per le professioni regolarmente vigilate dal Ministero della giustizia, ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. (G.U. n. 195, 22 agosto 2012, Serie Generale).]

<sup>53</sup> [Doc. 3.]

<sup>54</sup> [Doc. 39.]

<sup>55</sup> [Cfr. dichiarazioni WKI doc. 39 e comunicato stampa dell'Ordine degli avvocati di Catanzaro doc. 40.]

<sup>56</sup> [Cfr. doc. 39.]

<sup>57</sup> [Doc. 29, 31 e 39.]

<sup>58</sup> [Doc. 29 e 31.]

<sup>59</sup> [In particolare, per quanto riguarda le sentenze del CNF, attualmente l'acquisizione di nuovo materiale avviene attraverso un collegamento ad un indirizzo ftp (cioè un server virtuale) dove il CNF deposita tutte le sentenze pronunciate. Le circolari, invece, vengono recuperate da WKI attraverso il sito istituzionale del CNF. Infine, i pareri oggetto di pubblicazione della banca dati sono selezionati e trasmessi a WKI dall'Ufficio studi del CNF. Doc. 39.]

<sup>60</sup> [Doc. 39.]

<sup>61</sup> [Doc. 39.]

deciso di inserire nell'interfaccia della banca dati la voce "Tariffe/Tariffe Professionali"<sup>62</sup>. Il documento non è mai stato modificato successivamente, se non per aggiungervi il D.M. 140/2012.

37. La società WKI ha reso noto che in data "22 ottobre 2013 [...] comunicava al CNF [...] di aver aggiornato la sezione relativa ai compensi professionali con il nuovo sistema dei parametri presente all'interno della banca dati online attivabile dal sito del CNF, [...] provvedendo pertanto alla ridenominazione della sezione ed alla eliminazione all'interno della stessa della circolare n. 22 del 4-09-06; oltre ai nuovi parametri di cui al DM 140/2012 è riportato il D.M. 127/2004"<sup>63</sup>.

38. Anche il CNF ha precisato che "l'editore [WKI n.d.r.] ha provveduto autonomamente a correggere il riferimento preesistente nella propria banca dati alle tariffe professionali con un più corretto riferimento ai "Compensi professionali"; cliccando tale voce si accede ai parametri vigenti (dm 140/2012) e al dm 127/2004, a proposito del quale è precisato che si tratta di fonte applicabile, ratione temporis, ai procedimenti pregressi secondo quanto confermato più volte dalla Cassazione (cfr. Cass. 5426/2005; 8160/2001, confermate dalla più recente Cass. 17406/2012)"<sup>64</sup>.

39. In effetti, da una rilevazione effettuata il 4 novembre 2013 risulta che nella banca dati del CNF, sempre accessibile dalla homepage del sito istituzionale del CNF, la sezione precedentemente denominata "Tariffe/Tariffe Professionali" è stata rinominata "Parametri/Compensi Professionali" e il documento denominato "Tariffe Professionali" è stato rinominato in "Parametri" e non include più la circolare 22-C/2006, bensì unicamente il D.M. 140/2012 e il D.M. 127/2004.

40. Un'ulteriore rilevazione, effettuata il 7 luglio 2014, confermava l'avvenuta modificazione, come indicato sopra, della banca dati del CNF con riferimento alla circolare 22-C/2006<sup>65</sup>.

#### **IV.3 Le indicazioni del CNF sulle iniziative pubblicitarie che utilizzano siti web**

41. L'11 luglio 2012 il CNF ha adottato il parere n. 48 in risposta ad una richiesta proveniente dal Consiglio dell'ordine di Verbania, il quale, con nota dell'8 giugno 2012, aveva richiesto un parere circa la compatibilità con l'articolo 19 del Codice deontologico dell'offerta da parte di un avvocato di prestazioni professionali scontate attraverso siti web<sup>66</sup>.

42. Nel parere n. 48/2012, allegato alla segnalazione della Nethuns S.r.l., il CNF ha preliminarmente rilevato che siti web come AmicaCard consentono al professionista, dietro pagamento di un corrispettivo, di "pubblicizz[are] l'attività del suo studio evidenziando la misura percentuale dello sconto riservato ai titolari della carta" ed effettuando, in tal modo, "un'offerta generalizzata al pubblico, il cui elemento distintivo è rappresentato dalla vantaggiosità dello sconto prospettato dal professionista offerente, mentre rimangono del tutto aspecifici ed indeterminati la natura e l'oggetto dell'attività al medesimo richiesta". Secondariamente, nel parere, il CNF rileva come "il sito costituisce [...] un canale di informazione - concentrato sul prevalente aspetto della mera convenienza economica del servizio offerto [...]", che fornisce al professionista "la possibilità di accedere in incertam personam ad un vasto ambito di potenziali clienti semplicemente attratti dallo sconto", comportando "lo svilimento della prestazione professionale da contratto d'opera intellettuale a questione di puro prezzo".

43. Secondo il CNF, infatti, "La natura dei siti web in questione, nei quali l'offerta di prestazioni professionali può apparire promiscuamente insieme a proposte di altro genere, tutte tra loro omogeneizzate dal dato della sola convenienza economica, comporta in re ipsa lo svilimento della prestazione professionale da contratto d'opera intellettuale a questione di puro prezzo.

Ne risulta conseguentemente vulnerato il carattere intuitivo del rapporto tra l'avvocato ed il cliente, che dovrebbe fondarsi sulle credenziali di qualità della prestazione professionale prima ancora che su considerazioni di mera convenienza economica.

---

<sup>62</sup> [Doc. 39.]

<sup>63</sup> [Doc. 31.]

<sup>64</sup> [Doc 29; si veda anche doc. 37, dove il CNF afferma che "[...] nelle more dell'approvazione del verbale di audizione, il CNF ha contattato la società IPSOA per reperire copia del contratto per la gestione della banca dati [...]. La società, informata in merito all'istruttoria in oggetto, ha provveduto autonomamente alla rimozione dalla banca dati della circolare CNF 22-c-2006 e all'aggiornamento della sezione "Tariffe", rinominata in "Parametri", con la pubblicazione del DM 140/2012 e l'aggiunta in calce di una nota al DM 127/2004".]

<sup>65</sup> [Doc. 60.]

<sup>66</sup> [L'art. 19 del codice deontologico forense, nella versione vigente al momento dell'adozione del parere, stabiliva che "E' vietata ogni condotta diretta all'acquisizione di rapporti di clientela a mezzo di agenzie o procacciatori o con modi non conformi alla correttezza e decoro. (I) L'avvocato non deve corrispondere ad un collega, o ad un altro soggetto, un onorario, una provvigione o qualsiasi altro compenso quale corrispettivo per la presentazione di un cliente. (II) Costituisce infrazione disciplinare l'offerta di omaggi o prestazioni a terzi ovvero la corresponsione o la promessa di vantaggi per ottenere difese o incarichi. (III) E' vietato offrire, sia direttamente che per interposta persona, le proprie prestazioni professionali al domicilio degli utenti, nei luoghi di lavoro, di riposo, di svago e, in generale, in luoghi pubblici o aperti al pubblico. (IV) E' altresì vietato all'avvocato offrire, senza esserne richiesto, una prestazione personalizzata e, cioè, rivolta a una persona determinata per un specifico affare." Il 31 dicembre 2014 il CNF ha adottato il nuovo codice deontologico forense che, all'art. 37, disciplina il divieto di accaparramento della clientela riproducendo fedelmente il testo del precedente art. 19. Tuttavia, rispetto all'art. 19, l'art. 37 del nuovo codice deontologico, in osservanza di quanto prescritto dall'art. 3 comma 3 della L. n. 247/2012, prescrive che "la violazione dei doveri di cui ai commi precedenti comporta l'applicazione della sanzione disciplinare della censura".]



La diffusione, talvolta anche invasiva, delle forme di comunicazioni per mezzo di Internet, seppure rappresenta una fenomenologia della quale deve prendersi atto in termini evolutivi, non può, peraltro, obliare ai valori fondanti della professione forense e dell'etica comportamentale dell'avvocato."

44. Aggiunge inoltre il CNF, che la funzione di siti web quali AmicaCard "[...] va ben oltre la pura pubblicità, proponendosi [...] di generare un vero e proprio contratto tra l'offerente ed il consumatore destinatario della proposta; in tale contesto il messaggio non si esaurisce nel fine promozionale, ma protende concretamente all'acquisizione del cliente. I canoni comportamentali precisati nell'articolo 19 del Codice deontologico forense non lasciano spazio a valutazioni diversamente orientate."

45. Infine, il CNF conclude il parere sostenendo che "il gestore del sito web si pone, a titolo oneroso, come soggetto interposto tra l'avvocato e il cliente [...] per consentirgli l'assunzione di incarichi; sotto tale profilo la vicenda integra la violazione del canone I dell'articolo 19 del codice deontologico forense. Inoltre, le modalità di diffusione del messaggio rendono palese la concorrente violazione del canone III dello stesso articolo 19, il quale - integrato in ragione della novità della questione, ai sensi dell'articolo 60 del codice deontologico forense - va interpretato estendendosi al divieto di raggiungere in via aspecificamente generalizzata il consumatore (cliente solo potenziale) tramite i suoi strumenti di accesso alla rete internet".

46. Dalle rilevazioni effettuate dalla Direzione, il parere n. 48/2012, oltre ad essere stato trasmesso all'Ordine di Verbania come riferito dal CNF<sup>67</sup>, risulta pubblicato nella sezione "circolari e pareri" della banca dati del CNF, nonché nella sezione del sito web del CNF dedicato alla deontologia forense ([www.codicedeontologico-cnf.it](http://www.codicedeontologico-cnf.it)), entrambi accessibili a chiunque dalla homepage del sito istituzionale del CNF<sup>68</sup>. Tale circostanza veniva confermata da un'ulteriore rilevazione effettuata il 7 luglio 2014<sup>69</sup>.

47. Dalla documentazione trasmessa dal segnalante emerge che, a seguito del parere, avvocati appartenenti a ordini circondariali geograficamente distanti tra loro e diversi rispetto a quello che ha richiesto il parere hanno proceduto a recedere dai contratti stipulati con il circuito "AmicaCard" in ragione del rischio di esposizione a iniziative disciplinari degli ordini di rispettiva appartenenza<sup>70</sup>. La Nethuns ha inoltre fornito copia di comunicazioni trasmesse dagli ordini di Reggio Emilia, Trento e Verbania a tutti gli iscritti per informarli del parere e delle conseguenze disciplinari ad esso connesse<sup>71</sup>.

48. Dalla documentazione raccolta nel corso dell'istruttoria emerge che il *business model* di AmicaCard si basa su una piattaforma che mette in contatto i potenziali utenti con i soggetti prestatori di servizi. Si tratta di un circuito nel quale i titolari della carta/consumatori hanno diritto ad ottenere un trattamento agevolato sui servizi professionali o commerciali offerti dai prestatori aderenti al circuito, normalmente consistente in una riduzione del prezzo generalmente praticato. Il sito web di Amica Card risulta organizzato mediante *directories* e sotto-*directories* tematiche uniformi, per categorie di attività e ambiti geografici.

Secondo quanto indicato dal segnalante al circuito aderirebbero circa 400.000 tesserati/consumatori, mentre gli avvocati aderenti prima del parere del CNF erano circa 4.000.

49. Per quanto riguarda i servizi di assistenza legale, il segnalante evidenzia che AmicaCard non svolge alcuna attività di interposizione né di intermediazione nella circolazione dei servizi professionali in questione. Infatti, AmicaCard mette a disposizione dei professionisti una vetrina on-line attraverso la quale questi ultimi hanno la possibilità di far conoscere la propria attività professionale, le proprie specializzazioni e competenze, nonché i vantaggi in termini di riduzione del compenso attribuiti ai titolari della carta AmicaCard<sup>72</sup>. Con specifico riferimento al lay-out delle vetrine

---

<sup>67</sup> [Doc. 29.]

<sup>68</sup> [Doc. 33.]

<sup>69</sup> [Doc. 60.]

<sup>70</sup> [Agli atti del procedimento risultano acquisite comunicazioni di recesso provenienti da avvocati iscritti ai seguenti Ordini circondariali: Bergamo, Bologna, Bolzano, Busto Arsizio, Cagliari, Catanzaro, Ferrara, Genova, Grosseto, Milano, Modena, Novara, Piacenza, Pisa, Reggio Emilia, Ragusa, Roma, Salerno, Siracusa, Trento, Verbania, Vicenza, cfr. doc. 4, 32 e 55.]

<sup>71</sup> [Doc. 32. In particolare, l'Ordine di Reggio Emilia informa gli avvocati della "eccezionalità disciplinare" dell'uso di AmicaCard, invitando gli stessi ad adeguarsi a quanto previsto dal parere n. 48/2012, mediante cancellazione dal servizio. L'Ordine di Trento che, via e-mail, con dicitura AVVISIO IMPORTANTE (così nel testo della e-mail), portava "all'attenzione degli Iscritti il parere espresso [...] dal CNF che ha ritenuto la pubblicità dello studio legale pubblicata sul sito AMICACARD in una con la concessione ai titolari della carta di sconti percentuali sull'attività professionale, comportamento confliggente con l'art. 19 C.D.F." (enfasi nel testo). L'Ordine di Verbania, mediante e-mail, informava che "alla luce del parere del CNF [è] necessario richiamare l'attenzione dei Colleghi che avessero sottoscritto o intendessero sottoscrivere contratti del tipo Amica card o Groupon sull'opportunità di evitare di proseguire in tali forme di collaborazione che potrebbero per il futuro integrare ipotesi di illecito disciplinare, proprio in relazione al parere del C.N.F. sopra richiamato". Dalla documentazione agli atti risulta, inoltre, che altri ordini territoriali, segnatamente Novara, Modena e Ragusa hanno segnalato ai propri iscritti l'incompatibilità con le norme deontologiche della partecipazione al circuito Amica Card, facendo riferimento a quanto contenuto nel parere del CNF n. 48/2012 (cfr. doc. 55). ]

<sup>72</sup> [Nelle vetrine online viene indicata la percentuale di sconto accordata ai titolari della carta AmicaCard, accompagnata dalla seguente avvertenza "Attenzione: Per uno sconto certo e trasparente richiedi sempre il preventivo. A seguito delle novità introdotte nella riforma delle professioni si segnala che sono stati abrogati i tariffari dei diversi ordini professionali, pertanto gli sconti pubblicati dai nostri partner che non fanno riferimento a nessun tariffario specifico o che si riferiscono ancora ai vecchi tariffari degli ordini professionali potrebbero risultare aleatori. In attesa che i nostri partner provvedano al più presto all'aggiornamento delle vetrine su questo sito, adeguandosi alle nuove condizioni, vi invitiamo a chiedere sempre un preventivo prima di comunicare la vostra convenzione Amica

online degli avvocati, esse risultano tra loro omogenee e prive di *banner* pubblicitari o *link* che indirizzano l'utente ad attività commerciali di altra natura<sup>73</sup>. Le condizioni di adesione prevedono, a fronte della messa a disposizione da parte di AmicaCard della vetrina online per un periodo di cinque anni, esclusivamente il pagamento da parte del professionista di una quota di iscrizione *una tantum*<sup>74</sup>.

50. AmicaCard, in particolare, non riscuote alcuna provvigione per effetto della conclusione di contratti per l'assistenza legale tra i clienti e i professionisti affiliati alla piattaforma. Infatti, le entrate di AmicaCard sono rappresentate, rispettivamente, dalle sottoscrizioni delle carte da parte degli consumatori/utenti e dalle quote di iscrizione dei professionisti/prestatori di servizi per la "locazione" delle vetrine online attraverso le quali gli stessi pubblicizzano la propria attività<sup>75</sup>.

## V. LE ARGOMENTAZIONI DEL CNF

51. In via preliminare, il CNF osserva che le norme *antitrust* non sarebbero applicabili al caso di specie né *ratione personae* né *ratione materiae*.

In particolare, sotto il profilo soggettivo, gli avvocati non potrebbero essere qualificati come imprese, visto che la legge forense espressamente vieta all'avvocato di svolgere attività di impresa<sup>76</sup>. Di conseguenza, il CNF non sarebbe, a sua volta, qualificabile come un'associazione di imprese.

Sotto il profilo oggettivo, il CNF ritiene che il parere del Consiglio di Stato n. 5679 del 27 dicembre 2010 circoscriva il sindacato dell'Autorità nei confronti del CNF, escludendo che possano rientrare nel campo materiale di applicazione delle norme *antitrust* gli atti del CNF. Inoltre, a seguito della recente riforma dell'ordinamento forense, il CNF afferma che le disposizioni deontologiche forensi avrebbero acquisito il rango di fonti primarie dell'ordinamento e dunque non sarebbero censurabili dall'Autorità sotto il profilo *antitrust*.

### V.1 Sulle indicazioni in materia di compensi professionali

52. Per quanto riguarda la circolare 22-C/2006, il CNF, in primo luogo, rileva che la pubblicazione della stessa unitamente al D.M. 127/2004 nel proprio sito *web* sia dovuta ad "un mero difetto di aggiornamento del sito"<sup>77</sup>. Al riguardo, il CNF evidenzia, in particolare, che la circolare 22-C/2006, rimossa dal sito istituzionale a seguito delle indicazioni fornite dall'Autorità nel corso dell'IC34, era stata superata dalla successiva circolare 23-C/2007, adottata dal CNF il 12 giugno 2007 e "inoltrata via fax nonché via mail ai presidenti dei Consigli degli Ordini territoriali. La stessa è altresì pubblicata nella banca dati del CNF gestita da IPSOA"<sup>78</sup>. Nella circolare del 2007 veniva esplicitamente rilevato che la circolare interpretativa del 2006 "non poteva avere effetti vincolanti in quanto gli Ordini interpretano liberamente il testo delle leggi" e "che la lettera interpretativa risulta superata, né potrebbe vincolare l'applicazione o la interpretazione del Codice deontologico"<sup>79</sup>.

53. Il CNF sostiene, inoltre, che la pubblicazione della circolare 22-C/2006, quale premessa al D.M. 127/2004, nella banca dati del CNF gestita da WKI non gli sarebbe imputabile in quanto la responsabilità per la gestione della banca dati sarebbe attribuibile alla società WKI, con la quale ha stipulato un contratto nel 2007, rinnovato nel 2010, al fine di realizzare e mantenere aggiornata la banca dati<sup>80</sup>. Secondo il CNF, da tale contratto emergerebbe "che la banca dati è gestita in autonomia da IPSOA e che conseguentemente il CNF non ha alcuna responsabilità per quanto ivi pubblicato"<sup>81</sup>.

Inoltre, il fatto che l'impaginazione del documento pubblicato nella banca dati - che vede collazionati il testo del D.M. 127/2004 e della circolare - sia stata effettuata da WKI, e che la banca dati si trovi su un sito esterno al sito istituzionale confermerebbero, a giudizio del CNF, "l'estraneità della paternità del documento in capo al CNF"<sup>82</sup>.

54. La Parte evidenzia anche che WKI, informata dal CNF dell'istruttoria in corso, avrebbe provveduto autonomamente alla rimozione dalla banca dati della circolare C-22/2006 e all'aggiornamento della sezione "Tariffe", rinominata "Parametri", contenente il D.M. 140/2012 e il D.M. 127/2004<sup>83</sup>.

---

*Card, per avere un parametro certo di riferimento. Il preventivo è divenuto obbligatorio per il professionista, qualora gli venga richiesto".]*

<sup>73</sup> [Doc. 34.]

<sup>74</sup> [Doc. 32.]

<sup>75</sup> [Doc. 4, 25 e 32.]

<sup>76</sup> [Cfr. art. 18 comma 1, lett. b), L. n. 247/2012, a mente del quale: "La professione di avvocato è incompatibile [...] con l'esercizio di qualsiasi attività di impresa commerciale svolta in nome proprio o in nome o per conto altrui".]

<sup>77</sup> [Doc. 2.]

<sup>78</sup> [Doc. 2.]

<sup>79</sup> [Doc. 2.]

<sup>80</sup> [Doc. 2 e 27.]

<sup>81</sup> [Doc. 29.]

<sup>82</sup> [Doc. 2, 27, 29, 37.]

55. Il CNF sostiene, altresì, la legittimità della pubblicazione nella banca dati del D.P.R. 127/2004 in quanto, a suo avviso, le tariffe professionali continuerebbero ad applicarsi, in virtù del principio *tempus regit acta*, alle prestazioni professionali effettuate ed esauritesi sotto la loro vigenza<sup>84</sup>.

56. Preliminarmente il CNF nota che la circolare non sarebbe vincolante per gli ordini territoriali a cui è destinata, essendo questi ultimi liberi di non seguire le indicazioni fornite sul punto dal CNF<sup>85</sup>.

57. Quanto al contenuto della circolare 22-C/2006, il CNF afferma, in via preliminare, che la circolare sopra menzionata, essendo rivolta a professionisti in grado di comprendere e interpretare autonomamente le disposizioni di legge vigente, segnatamente la riforma Bersani e i successivi provvedimenti di liberalizzazione, non potrebbe vincolare gli avvocati nella loro condotta di prezzo sul mercato<sup>86</sup>.

Con riferimento, poi, ai richiami alle clausole generali di "decoro" e "dignità" contenute nella circolare, il CNF osserva che il secondo comma dell'articolo 2233 c.c. "non inciso neppure dai più recenti interventi normativi, resta, dunque, un punto di riferimento nella parte in cui prevede che la misura dell'onorario, seppur rimesso alla libera contrattazione delle parti, debba essere comunque adeguata all'importanza dell'opera e al decoro della professione. È innegabile che, nell'ordinamento italiano, il decoro professionale, essendo previsto da norma imperativa (quale è l'articolo 2233, comma 2, cui vanno aggiunti gli artt. 12, comma I, 38, comma I e 57 del R. D. L. n. 1578/33), debba essere considerato principio generale e cogente. Il disposto prospetta un limite di carattere non mercantile ai criteri di determinazione del compenso - il «decoro professionale», che assume, in verità, un significato più ampio, da interpretare come strumento di tutela della persona stessa del lavoratore intellettuale. Una consistente opzione interpretativa, riferendosi all'articolo 2233 c.c., prefigura - in parallelo con quella offerta dall'articolo 36 Cost. - la garanzia di un compenso che consenta al professionista intellettuale la conduzione di un'esistenza libera e dignitosa. Non è mancata, infatti, dottrina che ha ravvisato l'analogia tra la norma in esame e l'articolo 36 comma I Cost., ed è stato anche affermato che il decoro della professione costituirebbe l'equivalente nell'ambito delle attività professionali, dell'esistenza libera e dignitosa di cui alla norma costituzionale e che, quindi, l'articolo 36 Cost. è applicabile anche al lavoro autonomo" <sup>87</sup>.

58. Il CNF precisa inoltre che la circolare non intendeva reintrodurre surrettiziamente i minimi tariffari abrogati dalla riforma Bersani, ma semplicemente affermare che gli organi preposti al controllo della deontologia professionale, segnatamente del decoro professionale, possono intervenire per censurare, non già qualsiasi scostamento dalle tariffe, bensì le richieste di compensi incompatibili, in quanto sproporzionati, con il valore della prestazione. Questo principio, ad avviso della Parte, varrebbe ancora oggi, nonostante l'intervenuta abolizione delle tariffe professionali disposta dal D.L. 1/2012<sup>88</sup>.

59. Il CNF, inoltre, contesta la qualificazione di restrittività formulata in relazione alla circolare 22-C/2006, la quale comunque non configurerebbe una restrizione della concorrenza per oggetto, bensì per effetto, essendo pertanto necessario provvedere ad una valutazione della stessa nel suo contesto concreto, mediante una *rule of reason*, come, secondo la Parte, richiesto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia<sup>89</sup>.

60. Infine, il CNF ricorda che le tariffe minime sarebbero state ritenute idonee a salvaguardare la qualità delle prestazioni anche dalla Corte di Giustizia nella sentenza Cipolla e Macrino<sup>90</sup>, nonché, più in generale, necessarie e proporzionate per perseguire obiettivi di interesse generale<sup>91</sup>.

## **V.2 Sulle indicazioni relative ad iniziative pubblicitarie che utilizzano siti web**

61. Il CNF, innanzitutto, precisa che il parere non ha carattere vincolante per gli ordini territoriali, i quali possono discostarsene e che lo stesso non mira ad impedire ai professionisti l'impiego di un mezzo per la diffusione delle informazioni professionali, bensì intende censurare i contenuti e le modalità con le quali tali informazioni vengono veicolate<sup>92</sup>.

---

<sup>83</sup> [Doc. 37.]

<sup>84</sup> [Il CNF rileva come "le abrogate tariffe continuino ad avere applicazione, qualora la prestazione professionale si sia completamente esaurita sotto il vigore di esse (Cass., sez. unite, sentenza 25 settembre-12 ottobre 2012, n. 17406). Pertanto, la persistente pubblicazione del cessato Tariffario, si a pure in una sezione meramente storica del sito, riveste ancora utilità per gli iscritti proprio con riguardo alle prestazioni esaurite sotto il vigore delle abrogate tariffe. A tal fine, il CNF cita Cass. SS.UU. sent. n. 17405/2012 e 17406/2012 del 12 ottobre 2012, nonché Cass. 5426/2005; Cass. 8160/2001; si vedano i doc. 2, 27 e 29.]

<sup>85</sup> [Doc. 59 e 63.]

<sup>86</sup> [Doc. 27, 59 e 63.]

<sup>87</sup> [Doc. 2.]

<sup>88</sup> [Doc. 59 e 63.]

<sup>89</sup> [In particolare, il CNF cita a supporto della propria affermazione la pronuncia della Corte di Giustizia nella causa C-136/12, Consiglio Nazionale dei Geologi v. AGCM, non ancora pubblicata in Racc., cfr. doc. 59 e 63..]

<sup>90</sup> [Doc. 59 e 63. Si tratta della sentenza resa dalla Corte di Giustizia nelle cause riunite C-94/04 e 202/04, Cipolla e al., in Racc. [2006] p. I-11421.]

<sup>91</sup> [Doc. 59 e 63.]

<sup>92</sup> [Doc. 59 e 63.]

Secondo il CNF, infatti, il parere n. 48/2012 *“non p[uò] e non de[ve] essere interpretato nel senso di precludere il ricorso a strumenti telematici e/o siti web per esercitare il diritto di fornire pubblicità informativa al pubblico: sotto questo profilo, la conclusione del predetto parere, nella parte in cui si riferisce al [...] “divieto di raggiungere in via aspecifica e generalizzata il consumatore (cliente solo potenziale) tramite i suoi strumenti di accesso alla rete Internet”, rischiando di ingenerare nel lettore la percezione della preclusione indicata, va più opportunamente precisata nel senso comunque ricavabile dalla lettura sistematica e complessiva dell’intero parere: ciò che è precluso all’avvocato non è certo l’utilizzo di strumenti informatici e telematici per esercitare il diritto alla pubblicità informativa, [...], bensì il ricorso a intermediari remunerati per il procacciamento di clientela, anche se tale intermediazione avviene tramite piattaforme telematiche”*<sup>93</sup>.

62. In particolare, con riferimento alle modalità di diffusione della pubblicità, il CNF ritiene che la piattaforma AmicaCard travalichi i limiti indicati dall’articolo 19 del C.D.F. Infatti, secondo quanto rappresentato dal CNF, la condotta antiggiuridica stigmatizzata dall’articolo 19 del C.D.F. consisterebbe nella spersonalizzazione del rapporto professionale, in quanto, attraverso piattaforme informatiche come Amica Card, il primo contatto tra il professionista e il cliente non avverrebbe - come invece dovrebbe - direttamente e personalmente, bensì attraverso l’intermediazione di un procuratore o di un terzo, il quale ne ricava un’utilità economica. Ad avviso del CNF la norma deontologica mirerebbe, in primo luogo, ad impedire che venga turbata la relazione fiduciaria tra professionista e cliente; in secondo luogo, ad evitare che venga stimolato un fabbisogno di assistenza legale che potrebbe non corrispondere alle reali necessità del cliente (si pensi ad es. al caso del professionista che paghi un terzo per distribuire informazioni circa la propria attività di consulenza legale in un pronto soccorso)<sup>94</sup>.

63. Il CNF ritiene che siti come Amica Card *“cattur[erebbero]”* i potenziali clienti collegandoli al professionista, il che costituirebbe una violazione deontologica da parte degli avvocati, perché equivarrebbe ad avvalersi di un terzo intermediario che, dietro compenso, procuri clienti all’avvocato. Secondo il CNF, piattaforme quali quella in questione, attirerebbero una massa di potenziali clienti con *escamotage* commerciali per poi indirizzarli verso un numero limitato di professionisti affiliati alla piattaforma. Questa condotta integrerebbe pertanto una violazione del canone I dell’articolo 19<sup>95</sup>.

64. Il CNF ha inoltre precisato che la disposizione deontologica in questione si è evoluta nel tempo. Inizialmente era previsto il divieto di impiegare qualsiasi strumento per contattare i clienti, incluso il mezzo televisivo ovvero gli strumenti audiovisivi. Successivamente, tale divieto è caduto e attualmente è venuto meno anche per i siti internet realizzati dai professionisti, attraverso i quali gli avvocati trasmettono informazioni circa la loro attività a una platea indistinta di potenziali clienti<sup>96</sup>.

65. A tale proposito il CNF sottolinea che, a differenza del ricorso alle vetrine *online* come AmicaCard, la predisposizione da parte dei professionisti di siti web dove gli avvocati illustrano la propria attività professionale è un’attività legittima, in quanto costituisce pubblicità informativa lecita. Questo perché tali siti e iniziative, a differenza di AmicaCard/Groupon, si rivolgerebbero alla generalità degli utenti e non ad un gruppo limitato di utenti (i.e. gli affiliati al circuito AmicaCard); di più, i siti web predisposti dagli stessi professionisti non presenterebbero i servizi legali unitamente a servizi di altra natura (ad. es. viaggi, ristoranti, prodotti cosmetici, etc.)<sup>97</sup>.

66. Infatti, siti quali AmicaCard spersonalizzerebbero il rapporto tra cliente e avvocato, mercificando la prestazione professionale. Ad avviso del CNF, tali siti pre-conformerebbero il rapporto professionale, in quanto preconstituirebbero in forma vincolante alcuni elementi del rapporto contrattuale d’opera professionale suscettibile di realizzarsi in concreto fra le parti<sup>98</sup>.

67. Quanto poi al contenuto dei messaggi diffusi attraverso piattaforme quali AmicaCard, secondo il CNF, tali strumenti veicolerebbero delle informazioni scorrette e ingannevoli nei confronti dei potenziali clienti/consumatori. Infatti, secondo il CNF, i professionisti che nelle vetrine online offerte da AmicaCard si dichiarano esperti in una determinata branca del diritto potrebbero non essere tali; inoltre, l’offerta degli sconti non sarebbe verificabile nella misura in cui non è dato sapere l’importo sulla base del quale lo sconto è calcolato<sup>99</sup>.

Al riguardo, il CNF ricorda peraltro che l’esistenza di rimedi nei confronti delle pratiche commerciali scorrette nel codice del consumo (Decreto Legislativo 206/2005) non sterilizza il potere di intervento degli ordini in materia di pubblicità degli iscritti, come previsto dall’articolo 4, comma 3, del DPR 137/2012<sup>100</sup>.

---

<sup>93</sup> [Doc. 29. Si vedano anche doc. 59 e 63.]

<sup>94</sup> [Doc. 27, 59 e 63.]

<sup>95</sup> [Doc. 27 e 63.]

<sup>96</sup> [Doc. 27.]

<sup>97</sup> [Doc. 27.]

<sup>98</sup> [Doc. 27, 59 e 63.]

<sup>99</sup> [Doc. 63, nonché doc. 59 a cui sono allegate copie delle vetrine professionali che il CNF ritiene trasmettano messaggi/informazioni ingannevoli o scorretti per i consumatori.]

<sup>100</sup> [Doc. 59 e 63.]

68. Il CNF, inoltre, contesta la qualificazione di restrittività formulata in relazione al parere n. 48/2012, che non configurerebbe, peraltro, una restrizione per oggetto, bensì per effetto della concorrenza, essendo pertanto necessario provvedere ad una valutazione della stessa nel suo contesto concreto, mediante il bilanciamento d'interessi illustrato dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Wouters*<sup>101</sup> e non già per mezzo di una valutazione "automatica" di restrittività<sup>102</sup>.

A tal fine, il CNF ha comunicato che attualmente non sono pendenti, in appello, dinnanzi al Consiglio, casi relativi a professionisti che sono incolpati di aver violato le indicazioni deontologiche fornite dal parere n. 48/2012<sup>103</sup>.

69. Di più, secondo il CNF, il parere in questione sarebbe giustificato dall'esigenza di proteggere i consumatori, nonché la reputazione e credibilità dell'intera categoria professionale, salvaguardando così la corretta amministrazione della giustizia e in ultima analisi il diritto di difesa delle parti<sup>104</sup>. In tal senso deporrebbe, ad avviso del CNF, anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di pubblicità sanitaria<sup>105</sup>.

70. Infine, il CNF ha anche affermato che il parere n. 48 del 2012 "è stato indirizzato al solo richiedente consiglio dell'Ordine degli avvocati di Verbania. Non è stato invece comunicato alla stampa, né oggetto di newsletter o di circolare da parte del CNF né di altra forma di invio generalizzato ai Consigli dell'ordine circondariale"<sup>106</sup>.

## **VI. LE ARGOMENTAZIONI DELLA SOCIETÀ NETHUNS S.r.l.**

71. Il segnalante censura il parere del CNF n. 48/2012 in quanto impedirebbe ingiustificatamente agli avvocati di avvalersi dei servizi offerti attraverso il circuito AmicaCard, precludendo ai professionisti di utilizzare le vetrine *online* messe a disposizione dal segnalante per pubblicizzare la propria attività professionale e in tal modo raggiungere potenziali clienti, in specie i consumatori affiliati al circuito AmicaCard<sup>107</sup>.

72. Inoltre, Nethuns ritiene che il circuito AmicaCard non snaturi né spersonalizzi la relazione tra il professionista e il cliente; quest'ultimo, infatti, una volta individuato, mediante le informazioni disponibili sul sito, l'avvocato che potrebbe soddisfare le proprie esigenze di rappresentanza legale, provvede a contattare autonomamente il professionista per fissare un appuntamento e richiedere eventualmente un preventivo. Il rapporto tra il professionista e il cliente, pertanto, si svolge seguendo le tradizionali dinamiche del colloquio conoscitivo, a seguito del quale il cliente deciderà se attribuire o meno il mandato al professionista individuato tramite la piattaforma AmicaCard. Qualora ciò accadesse, il consumatore/utente, in quanto titolare della Carta AmicaCard, avrebbe diritto al trattamento di favore promesso dal professionista nella propria vetrina web<sup>108</sup>.

Quindi, contrariamente a quanto sostenuto dal CNF, non vi sarebbe alcuna pre-conformazione del rapporto contrattuale, né il contratto tra il professionista e il cliente si concluderebbe automaticamente per effetto dell'impiego della piattaforma<sup>109</sup>. La piattaforma AmicaCard infatti non consente, a differenza di quanto accadeva per altre piattaforme, l'acquisto di voucher per l'esecuzione di prestazioni professionali, il cui oggetto risulterebbe indeterminato<sup>110</sup>.

73. Nethuns, inoltre, respinge la censura mossa dal CNF circa la commistione sul proprio sito internet delle attività dei professionisti, segnatamente gli avvocati, con servizi di altra natura. Al contrario, il segnalante sostiene che il sito risulta organizzato in modo da distinguere i servizi professionali, segnatamente quelli legali, da altri servizi di natura professionale o commerciale. Inoltre, la ricerca dei servizi legali all'interno del sito AmicaCard avviene prevalentemente attraverso un meccanismo di geolocalizzazione del professionista (regione, provincia, città), rimanendo possibile affinare la ricerca mediante l'impiego di parole chiave ovvero indicando la specializzazione del professionista (es. tributarista, penalista, etc.). A tal fine, il segnalante ha fornito copia di alcune vetrine aperte dagli avvocati utilizzando la piattaforma AmicaCard. Tali vetrine hanno una struttura standardizzata e, nella pagina web del professionista, non

---

<sup>101</sup> [Cfr. Corte di Giustizia, causa C-309/99, *Wouters e altri v. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, in Racc. [2002] p. I-1577.]

<sup>102</sup> [Doc. 59 e 63.]

<sup>103</sup> [Come precisato nel corso dell'audizione del 10 ottobre 2013 dallo stesso CNF, quest'ultimo conosce delle violazioni deontologiche in sede di appello, cioè una volta che i consigli territoriali si sono pronunciati sulle stesse in prima battuta, cfr. doc. 27.e 29.]

<sup>104</sup> [Doc. 59 e 63.]

<sup>105</sup> [Doc. 59 e 63 Il CNF richiama, segnatamente, le sentenze pronunciate dalla Corte di Giustizia nella causa C-446/05, *Doulamis*, in Racc. [2008] p.I-1377 e causa C-475/11, *Konstantinides*, non ancora pubblicata in Racc., nonché nella pronuncia resa nella causa C-119/09, *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable*, in Racc. [2010], p. I-2551.]

<sup>106</sup> [Doc. 29 e 59.]

<sup>107</sup> [Doc. 4, 25, 55 e 63]

<sup>108</sup> [Doc. 25 e 63.]

<sup>109</sup> [Doc. 63.]

<sup>110</sup> [Doc. 63.]

compaiono *banner* pubblicitari relativi ad attività di diversa natura, né risulta alcuna commistione tra servizi legali e altri servizi, professionali o commerciali<sup>111</sup>.

74. Inoltre, con riguardo alla presunta ingannevolezza o scorrettezza dei messaggi pubblicati dai professionisti nelle vetrine *online* del sito AmicaCard, Nethuns rileva che qualora la condotta di alcuni professionisti dovesse risultare scorretta in quanto veicolo di informazioni false o ingannevoli, l'iniziativa del CNF di intervenire sul mezzo di diffusione delle informazioni, anziché sul soggetto autore delle comunicazioni ingannevoli, risulta non proporzionata all'obiettivo di tutela dei consumatori. Infatti, ove il messaggio risulti ingannevole, esistono nell'ordinamento strumenti appositi per reprimere le pratiche commerciali scorrette dei professionisti, sia nell'ambito di quanto disposto dal codice del consumo, sia nell'ambito dell'ordinamento professionale. Non sarebbe pertanto proporzionata la reazione del CNF nella misura in cui il parere, anziché censurare la condotta scorretta di alcuni professionisti, inibisce il ricorso da parte degli stessi ad un mezzo con cui viene esercitata un'attività lecita quale è la pubblicità professionale, anche *on-line*<sup>112</sup>.

Con riferimento alla presunta ingannevolezza dello sconto promesso nelle vetrine online, Nethuns precisa che l'offerta dello sconto sui compensi professionali che appare nella vetrina *online*, senza che sia ancora determinata la prestazione concreta, il suo valore o la sua complessità, costituisce un'offerta di prezzo, ma non equivale in alcun modo all'offerta di un prodotto o di un servizio per la conclusione di un contratto a distanza<sup>113</sup>.

75. Il segnalante, infine, mette in evidenza come la creazione della piattaforma abbia richiesto elevati investimenti e come il parere adottato dal CNF abbia comportato una perdita economica per la società dovuta sia ai recessi dei professionisti che si erano iscritti prima del parere del CNF<sup>114</sup>, sia dalle mancate iscrizioni a seguito del parere<sup>115</sup>. Peraltro, Nethuns sottolinea, quale ulteriore conseguenza negativa del parere del CNF, il fatto che, qualora si impieghino parole chiave connesse ad Amica Card nel motore di ricerca "Google", i primi risultati da questo forniti riguardano l'illegittimità dell'uso da parte degli avvocati di detto strumento<sup>116</sup>.

## VII. VALUTAZIONI

76. Prima di procedere alla valutazione dell'intesa appare necessario precisare alcuni elementi in fatto e in diritto, relativi all'ambito di applicazione delle *norme antitrust* nel caso di specie e al sindacato dell'Autorità rispetto agli atti del CNF.

77. Innanzitutto, si deve respingere l'argomentazione del CNF per la quale, sulla base del parere n. 5679 reso dal Consiglio di Stato nell'adunanza del 27 dicembre 2010, l'Autorità non sarebbe legittimata a pronunciarsi sugli atti del CNF.

78. Dal punto di vista fattuale si rileva, infatti, che il presente procedimento non ha ad oggetto l'attività del CNF nell'esercizio della sua funzione giurisdizionale<sup>117</sup>, bensì quella svolta dallo stesso quale ente di autoregolamentazione di una professione. Inoltre, nel caso di specie non sono oggetto di istruttoria le disposizioni del codice deontologico forense, bensì atti adottati dal CNF in applicazione del codice medesimo che incidono in senso anticoncorrenziale sul comportamento economico dei professionisti.

79. In punto di diritto si ricorda poi che la Corte di Giustizia ha espressamente affermato che i codici deontologici e, *a fortiori*, come nel caso di specie, le deliberazioni adottate sulla base di questi ultimi, in quanto deliberazioni di associazioni di imprese, rientrano nel campo materiale di applicazione dell'articolo 101 TFUE<sup>118</sup>.

80. Quanto poi alla asserita natura di norme primarie delle norme deontologiche, in particolare a seguito della recente riforma dell'ordinamento forense, tale qualificazione, suggerita dal CNF, deve essere rigettata in quanto incompatibile con fondamentali principi costituzionali, nonché con il diritto europeo.

81. Infatti, si ricorda che la Costituzione della Repubblica Italiana, all'articolo 76, autorizza il Parlamento a delegare esclusivamente al Governo l'esercizio della funzione legislativa di cui all'articolo 70 Cost.. Una delega in bianco al CNF

---

<sup>111</sup> [Doc. 4, 25, 32 e 34.]

<sup>112</sup> [Doc. 63.]

<sup>113</sup> [Doc. 63.]

<sup>114</sup> [Doc. 4, 32 e 55, relativi alle lettere di recesso pervenute ad AmicaCard a seguito del parere n. 48/2012, nonché le comunicazioni trasmesse da alcuni ordini territoriali agli iscritti con le quali si invitano gli avvocati a dissociarsi dal circuito AmicaCard e simili, in ragione di quanto previsto dal parere n. 48/2012.]

<sup>115</sup> [Doc. 32. In particolare, la società ha riferito che i contratti stipulati nel periodo gennaio-luglio 2013 con gli avvocati per la locazione di vetrine online hanno subito una contrazione, rispetto al periodo gennaio-luglio 2012, passando da 746 a 662. Ciò in controtendenza rispetto a quanto avvenuto con riferimento ai contratti stipulati dai commercialisti nei medesimi periodi di riferimento che, in assenza di un parere analogo a quello del CNF, sono passati da 431 a 467.]

<sup>116</sup> [Doc. 32 e 55.]

<sup>117</sup> [Incidentalmente, si ricorda che qualora nell'esercizio della propria funzione giurisdizionale il CNF dovesse interpretare le norme dell'ordinamento forense in violazione del diritto europeo e segnatamente degli articoli 101 e 102 del TFUE, tale condotta del CNF potrebbe determinare la responsabilità dello Stato italiano per violazione delle norme europee come da costante giurisprudenza della Corte di Giustizia (cfr. causa C-224/01, Gerhard Köbler v. Republik Österreich, in Racc. [2003] p. I-10239; causa C-173/03, Traghetti del Mediterraneo SpA v. Repubblica Italiana, in Racc. [2006] p. I-1209 e cause riunite, C-6/90 e C-9/90, Andrea Francovich e a. v. Repubblica italiana, in Racc. [1991] p. I-5357).]

<sup>118</sup> [Cfr. Corte di Giustizia, causa C-136/12, Consiglio Nazionale dei Geologi v. AGCM, cit..]

ad emanare norme di carattere primario costituirebbe una macroscopica violazione delle norme costituzionali, da rigettarsi alla luce di una lettura costituzionalmente orientata della legge di riforma forense<sup>119</sup>, la quale peraltro semplicemente prevede il potere del CNF di adottare il codice deontologico e l'obbligo per l'avvocato di rispettarlo, senza attribuire alcuna delega di potere normativo primario al CNF o assegnare al codice deontologico il rango di fonte primaria dell'ordinamento<sup>120</sup>.

82. Inoltre, una tale delega in bianco con riferimento al comportamento economico dei soggetti vigilati potrebbe porsi in contrasto con i principi dell'ordinamento comunitario in materia di responsabilità degli Stati membri per violazione delle norme di concorrenza, segnatamente dell'articolo 101 TFEU letto unitamente all'articolo 4(3) TUE.

Si ricorda, infatti, che secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di misure statali restrittive della concorrenza si è in presenza di una violazione degli artt. 4(3) TUE e 101 TFUE qualora uno Stato membro "imponga o agevoli la conclusione di accordi in contrasto con l'articolo 81 CE, o rafforzi gli effetti di tali accordi, o revochi alla propria normativa il suo carattere pubblico delegando ad operatori privati la responsabilità di adottare decisioni di intervento in materia economica"<sup>121</sup>.

Anche in questo caso, un'interpretazione della legge forense conforme al diritto europeo conduce ad escludere una qualsiasi attribuzione di potere normativo primario al CNF o di fonte primaria dell'ordinamento alle norme deontologiche<sup>122</sup>.

83. Infine, priva di ogni fondamento è poi l'osservazione del CNF, contenuta anche nella circolare n. 22-C/2006, in merito al rapporto tra le norme legislative e le norme deontologiche. Il CNF, infatti, afferma che "le due categorie di norme non sono però tra loro sovrapponibili, in quanto la legge ordinaria, come quella in esame [riforma Bersani n.d.r.], ha effetti erga omnes, mentre le norme deontologiche riguardano soltanto i soggetti esercenti l'attività professionale forense. In più, le norme deontologiche, per loro natura, possono essere più restrittive delle norme ordinarie, in quanto riflettono valori etici il cui ambito di applicazione può essere più ampio di quello della norma ordinaria. Tale distinzione – come si dirà tra poco – vale anche per gli effetti civilistici degli accordi conclusi con il cliente e per gli effetti deontologici di tali accordi, che potrebbero essere divergenti". Se è certamente vero che l'ordinamento repubblicano riconosce la pluralità degli ordinamenti giuridici ex articolo 2 Cost., ciò non significa che tali ordinamenti siano fra loro pari ordinati<sup>123</sup>. Le norme deontologiche, in quanto frutto della autoregolamentazione privata, non possono derogare a norme (in questo caso addirittura imperative) alle quali risultano gerarchicamente subordinate, prevedendo l'illegittimità di comportamenti ritenuti leciti dalle fonti primarie<sup>124</sup>.

#### **A) Il mercato rilevante**

84. In aderenza ad un consolidato orientamento giurisprudenziale negli accertamenti relativi alle intese, la definizione del mercato rilevante è essenzialmente volta a individuare le caratteristiche del contesto economico di riferimento in cui si colloca l'intesa. Tale definizione è dunque funzionale alla delimitazione dell'ambito nel quale l'intesa può restringere o falsare il meccanismo concorrenziale e alla decifrazione del suo grado di offensività<sup>125</sup>.

85. Ciò premesso, si rileva che la circolare 22-C/2006, quale premessa al D.M. 127/2004 (e poi al D.M. 140/2012) risultava pubblicata sia nel sito istituzionale del CNF, sia nella banca dati del CNF accessibile dalla *homepage* del medesimo sito web. Parimenti, il parere n. 48/2012 risulta pubblicato, oltre che nella medesima banca dati del CNF, anche nel sito web del CNF relativo alla deontologia professionale ([www.codicedeontologico-cnf.it](http://www.codicedeontologico-cnf.it)) accessibile anch'esso dalla *homepage* del sito.

86. Poiché entrambi i documenti oggetto del presente procedimento riguardano le condotte dei professionisti, senza alcuna distinzione tra le diverse tipologie di prestazioni professionali offerte dagli avvocati, il mercato del prodotto è costituito da tutti i servizi offerti dagli avvocati nell'esercizio della loro attività professionale.

87. Sia la circolare 22-C/2006 che il parere n. 48/2012 risultano pubblicati o accessibili dal sito web del massimo organo dell'avvocatura italiana e sono pertanto conoscibili da tutti gli avvocati operanti in Italia, nonché dagli Ordini circondariali a cui essi appartengono. E' quindi ragionevole ritenere che i documenti sopra menzionati siano idonei ad

---

<sup>119</sup> [Cfr. Corte Costituzionale, sent. n. 356 del 22 ottobre 1996 "le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali".]

<sup>120</sup> [Si vedano in particolare gli articoli 2, comma 4, 3, comma 3, art. 35 della L. n. 247/2012.]

<sup>121</sup> [Si vedano ex multis, Corte di Giustizia, causa C-35/99, Arduino, in Racc. [2002] p. I-1529; cause riunite C-94/04 e 202/04, Cipolla e al., in Racc. [2006] p. I-11421, nonché, da ultimo, la pronuncia resa nelle cause riunite, C-184/13 a C-187/13, C-194/13, C-195/13 e C-208/13, API e a. (Osservatorio sulla attività di trasporto), non ancora pubblicata in Racc..]

<sup>122</sup> [Sull'obbligo di interpretazione conforme al diritto europeo delle norme nazionali si vedano le pronunce della Corte di Giustizia nella cause riunite da C-397/01 a C-403/01, Pfeiffer e a., Racc. [2004] p. I-8835; causa C-212/04 Konstantinos Adeneler e altri v. Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG) in Racc. [2006] p. I-6057; causa C-106/89, Marleasing, Racc. [1990] p. I-4135.]

<sup>123</sup> [Cfr. N. Bobbio, Teoria generale del diritto, 1993, Torino, Giappichelli, p. 279.]

<sup>124</sup> [Si ricorda poi, come la Cassazione nella recente sentenza 3715/2013 abbia caratterizzato il decreto Bersani (e, a fortiori, anche i più recenti interventi di liberalizzazione) come "avente una valenza di sistema e di riforma economico-sociale, con l'esplicito obiettivo di assoggettare tutte le professioni ai principi di tutela della concorrenza".]

<sup>125</sup> [Cfr. da ultimo, Consiglio di Stato, sentenza 8 agosto 2014, n. 4230 (Vendita al dettaglio di prodotti cosmetici), Consiglio di Stato, 13 giugno 2014, n. 3032, (Gare campane) e Consiglio di Stato 3 giugno 2014, n. 2837 (Logistica Internazionale).]

influenzare la condotta di tutti i professionisti iscritti agli albi degli avvocati in Italia, indipendentemente dalla loro ubicazione geografica. Pertanto, il mercato rilevante ha una dimensione geografica coincidente con l'intero territorio nazionale.

## **B) L'intesa**

### **B.1) Imprese e associazioni di imprese**

88. Conformemente alla consolidata giurisprudenza comunitaria e nazionale, nell'ambito del diritto della concorrenza la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dal suo *status* giuridico e dalle relative modalità di finanziamento<sup>126</sup>. La giurisprudenza adotta infatti un'interpretazione funzionale della nozione di impresa, in base alla quale è impresa qualsiasi soggetto che eserciti un'attività economica, ossia un'attività consistente nell'offrire beni e servizi sul mercato<sup>127</sup>.

89. Gli avvocati offrono, dietro corrispettivo, servizi di assistenza legale consistenti nella predisposizione di pareri, contratti o altri atti, nonché nella rappresentanza e nella difesa in giudizio. Inoltre, essi assumono i rischi finanziari relativi all'esercizio di tali attività poiché, in caso di squilibrio tra le spese e le entrate, l'avvocato deve sopportare direttamente l'onere dei disavanzi. Di conseguenza, gli avvocati iscritti all'albo in Italia svolgono un'attività economica e, pertanto, costituiscono imprese ai sensi degli artt. 101 TFUE, senza che la natura complessa e tecnica dei servizi da loro forniti e la circostanza che l'esercizio della loro professione sia regolamentato possano modificare questa conclusione<sup>128</sup>.

90. Occorre quindi esaminare in quale misura un'organizzazione professionale quale il CNF possa essere considerata un'associazione di imprese ai sensi dell'articolo 101 TFUE. Tale conclusione appare pacifica. Infatti, per un verso, i componenti del CNF, secondo quanto disposto agli artt. 34 e ss. L. 247/2012, sono eletti dagli avvocati sulla base di circoscrizioni corrispondenti ai distretti delle corti d'appello<sup>129</sup>. Per altro verso, tra le funzioni del CNF rientrano compiti quali la rappresentanza esclusiva dell'avvocatura a livello istituzionale, l'attività di coordinamento e indirizzo dei consigli circondariali, la redazione e l'aggiornamento del codice deontologico, nonché l'attività disciplinare<sup>130</sup>.

91. Lo statuto di diritto pubblico del CNF o le funzioni pubblicistiche attribuite dalla legge al CNF non ostano alla sua qualificazione come associazione di imprese. Come più volte ricordato dalla Corte di Giustizia infatti, l'articolo 101 TFUE si applica agli accordi tra imprese e a decisioni di associazioni di imprese, senza che rilevi l'ambito giuridico entro il quale ha luogo la conclusione di detti accordi e la definizione giuridica di tale ambito data dai vari ordinamenti giuridici nazionali<sup>131</sup>.

92. Nel caso di specie, inoltre, non trova applicazione quella giurisprudenza che esclude la natura di associazioni di imprese degli ordini degli avvocati quando questi adottino regolamenti nell'esercizio di una funzione sociale fondata sul principio di solidarietà o esercitino prerogative tipiche dei pubblici poteri<sup>132</sup>. Sia la circolare 22-C/2006 che il parere n. 48/2012, oggetto del presente procedimento, infatti, riguardano espressamente i comportamenti economici degli avvocati e la disciplina di questi ultimi da parte del CNF. Nell'adottare e diffondere la circolare e il parere, secondo le modalità sopra indicate, il CNF non assolveva dunque ad alcuna missione di carattere sociale e non esercitava certo prerogative tipiche dei pubblici poteri, ma, al contrario, agiva come l'organo di regolamentazione di una professione il cui esercizio costituisce un'attività economica<sup>133</sup>, con l'obiettivo di "regolare e orientare l'attività degli iscritti nell'offerta delle proprie prestazioni professionali incidendo sugli aspetti economici della medesima"<sup>134</sup>.

---

<sup>126</sup> [Si vedano le sentenze della Corte di Giustizia nella , causa C-41/90, *Höfner e Elser*, in Racc. [1991], p. I-1979; causa C-309/99, *Wouters e altri v. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, cit. e più recentemente Corte di Giustizia causa C-1/12 *Ordem dos Technicos Oficiais de Contas (OTOC)*, non ancora pubblicata in Racc., e, causa C-136/12, *Consiglio Nazionale dei Geologi v. AGCM*, cit.. Si veda anche T.A.R. Lazio -Roma, Sez. I, 25 febbraio 2011, sent. n. 1757, *Consiglio Nazionale Geologi v. AGCM (Geologi)*.]

<sup>127</sup> [Cfr. ex multis Corte di Giustizia, sentenze 16 giugno 1987, causa 118/85, *Commissione/Italia*; Corte di Giustizia, 18 giugno 1998, causa C-35/96, *Commissione v. Italia*, Corte di Giustizia, causa C-309/99 *Wouters e altri v. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, cit., e TAR Lazio, Sez. I, sent. 1757/2011, *Geologi*, cit..]

<sup>128</sup> [Cfr. Causa C-309/99 *Wouters*, cit..]

<sup>129</sup> [Cfr. per la rilevanza di questo elemento ai fini della qualificazione cfr. Corte di giustizia, Causa C-1/12, *Ordem dos Technicos Oficiais de Contas*, cit., para. 47.]

<sup>130</sup> [Per la rilevanza di questi elementi si veda TAR Lazio *Geologi*, cit, nonché Corte di Giustizia, causa C-309/99, *Wouters*, cit., nonché causa C-1/12 *OTOC*, cit. e causa C-136/12, *Consiglio Nazionale dei Geologi v. AGCM*, cit..]

<sup>131</sup> [Cfr. Causa C-1/12, *Ordem dos Technicos Oficiais de Contas* cit, para. 48; Causa C-309/99, cit., para. 66 e ss., TAR Lazio (*Geologi*), cit.]

<sup>132</sup> [Cfr. ex multis, Causa C-309/99, *Wouters*, cit. e giurisprudenza ivi citata.]

<sup>133</sup> [Cfr. Corte di Giustizia, causa C-309/99, *Wouters*, cit. e causa C-1/12, *OTOC*, cit..]

<sup>134</sup> [Tar Lazio, sent. 1757/2011, *Geologi e giurisprudenza ivi citata*. Aggiunge inoltre il TAR nella medesima sentenza che ai fini della qualificazione degli ordini come associazioni di imprese "assume significato decisivo la circostanza che gli ordini professionali sono comunque enti pubblici associativi, espressione degli esercenti una determinata professione, nei cui confronti l'ente svolge poteri autoritativi sia di vigilanza che di tutela delle ragioni economiche, cosicché non può escludersi che attraverso le deliberazioni dei Consigli possano realizzarsi forme di coordinamento delle condotte dei singoli professionisti suscettibili di assumere valenza anticoncorrenziale nel mercato considerato.". V. ance C-309/99, *Wouters*, cit., para. 63.]



93. Ne consegue che il CNF, nel pubblicare la circolare quale premessa alle tariffe ministeriali prima e poi anche ai parametri, nonché nell'adottare il parere in questione, agiva in quanto ente rappresentativo di imprese che offrono sul mercato in modo indipendente e stabile i propri servizi professionali, pertanto, costituisce un'associazione di imprese ai sensi dell'articolo 101(1) TFUE<sup>135</sup>. Ciò anche in ragione "dell'indubbia e ragionevolmente rinvenibile influenza esercitata dagli ordini sui comportamenti, anche a contenuto economico, degli associati, in quanto esercitata da soggetti titolari di rilevanti poteri di rappresentanza istituzionale della categoria e gestione, anche sotto il profilo disciplinare, avuto riguardo all'applicazione e all'osservanza delle norme deontologiche"<sup>136</sup>.

### **B.2) Decisioni di associazioni di imprese**

94. La pubblicazione, sul sito internet del CNF e nella banca dati dello stesso, della circolare n. 22-C/2006 quale premessa alle tariffe professionali di cui al D.M. 127/2004 (e poi al D.M. 140/2012), nonché l'adozione del parere n. 48/2012 costituiscono quindi, per costante insegnamento della giurisprudenza nazionale e comunitaria, decisioni di un'associazione di imprese ai sensi dell'articolo 101 TFUE<sup>137</sup>. Esse infatti mirano ad orientare il comportamento economico degli associati nel mercato, rispettivamente in relazione ai compensi professionali e all'utilizzo di determinati strumenti per pubblicizzare le attività professionali<sup>138</sup>.

95. Si ricorda che secondo la consolidata giurisprudenza comunitaria, persino una mera raccomandazione inerente al comportamento economico dei professionisti – indipendentemente dalla sua precisa natura giuridica – costituisce una decisione di un'associazione di imprese ai sensi dell'articolo 101 TFUE<sup>139</sup>. Nel caso di specie, è peraltro indubbio il carattere vincolante della circolare e del parere per i professionisti. Ciò risulta, per un verso, dal fatto che la violazione di quanto in essi prescritto è fonte di responsabilità disciplinare per il professionista in quanto in violazione delle norme deontologiche, segnatamente degli artt. 5 e 43 e dell'articolo 19 C.D.F., in materia di compenso professionale e accaparramento della clientela rispettivamente. Per altro verso, la circolare e il parere promanano dal medesimo soggetto che in sede giurisdizionale è chiamato ad accertare nel merito la violazione dei canoni deontologici e dunque la responsabilità disciplinare dei professionisti, il che accentua la vincolatività delle decisioni in questione visto che difficilmente il CNF, pronunciandosi in sede giurisdizionale sugli illeciti disciplinari, si discosterà dall'opinione dallo stesso espressa nell'esercizio della sua funzione regolatoria della professione.

### **B.3) L'imputabilità al CNF della condotta di cui alla circolare n. 22-C/2006**

96. Con riferimento alla circolare 22-C/2006, il CNF sostiene che la pubblicazione della stessa nella sua banca dati non gli sia imputabile. Infatti, ad avviso della Parte, la responsabilità per la gestione della banca dati incomberebbe alla società WKI, con la quale il CNF ha stipulato un contratto nel 2007, rinnovato nel 2010, al fine di realizzare e mantenere aggiornata la banca dati<sup>140</sup>.

97. Più precisamente, secondo il CNF, la società WKI, a cui il CNF ha affidato la gestione della propria banca dati, avrebbe autonomamente impaginato nel medesimo documento la circolare in questione e i D.M. 127/2004 e 140/2012 e pubblicato lo stesso nella banca dati del CNF; parimenti, WKI avrebbe successivamente provveduto alla sua rimozione<sup>141</sup>.

98. Le argomentazioni del CNF sono prive di pregio. In via preliminare si rileva che il sopra citato documento è stato presente non solo nella banca dati del CNF, tra il febbraio 2008 e l'ottobre 2013<sup>142</sup>, ma anche nel sito istituzionale del CNF quantomeno tra il luglio 2009 e il novembre 2012<sup>143</sup>. Il fatto che tale pubblicazione sia dovuta ad un difetto di aggiornamento del sito, come sostenuto dal CNF, non esclude l'imputabilità allo stesso della condotta, né la sua piena responsabilità per l'infrazione<sup>144</sup>.

---

<sup>135</sup> [Come del resto affermato dal T.A.R. Lazio, sent. 1757/2011, Geologi : "quanto alle associazioni di imprese [...] va ulteriormente precisato che è indifferente lo svolgimento da parte delle stesse di attività di impresa o di attività latu sensu economica, essendo sufficiente che operino quali enti esponenziali e rappresentativi di interessi comuni di imprese che operano sul mercato, potendo avere la relativa attività come scopo o effetto di alterare la concorrenza nel mercato quando è rivolta all'interesse comune delle imprese associate, tramite, in particolare, l'elaborazione di interventi che possano limitare la libertà di concorrenza nel mercato di riferimento"]

<sup>136</sup> [TAR Lazio, Sez. I, sent. 1757/2011, Geologi, citata.]

<sup>137</sup> [Cfr. Corte di Giustizia, causa, C-309/99, Wouters, cit., causa C-1/12, OTOC, cit., causa C-136/12, Consiglio Nazionale dei Geologi v. AGCM, cit., nonché TAR Lazio, Geologi, cit..]

<sup>138</sup> [TAR Lazio, Geologi, cit..]

<sup>139</sup> [Cfr. in questo senso, Causa C-136/12, Consiglio Nazionale Geolgi v. AGCM, para. 46 e giurisprudenza ivi citata.]

<sup>140</sup> [Doc. 2 e 27.]

<sup>141</sup> [Doc. 2, 27, 29 e 37.]

<sup>142</sup> [Doc. 31, 37, 39, 40.]

<sup>143</sup> [Doc. 2.]

<sup>144</sup> [Cfr. Corte di Giustizia, causa C-681/11, Bundeswettbewerbshbehörde, non ancora pubblicata in Racc., par. 37 e giurisprudenza ivi citata. In particolare nella sentenza la Corte, ribadendo il proprio consolidato orientamento, afferma "Per quanto riguarda la questione se un'infrazione sia stata commessa intenzionalmente o per negligenza e sia, pertanto, sanzionabile con un'ammenda ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 2, primo comma, del regolamento n. 1/2003, dalla giurisprudenza della Corte risulta che tale condizione è soddisfatta qualora l'impresa di cui trattasi non possa ignorare il carattere anticoncorrenziale del proprio comportamento, a prescindere dalla sua consapevolezza o meno di violare le norme del Trattato in materia di concorrenza".]

99. In ogni caso, non merita accoglimento la pretesa assenza di imputabilità della pubblicazione del documento in questione nella banca del CNF in ragione del fatto che sarebbe la società WKI ad occuparsi della tenuta della stessa. Infatti, indipendentemente dal soggetto incaricato della sua materiale gestione, questa rimane la banca dati del CNF, cui si accede unicamente dal sito istituzionale del Consiglio, percepita dagli utenti quale accesso istituzionale a tutta la documentazione disciplinante l'ordinamento forense. Il CNF non può quindi spogliarsi della responsabilità di quanto ivi pubblicato.

100. Peraltro, come emerge dalla parte in fatto, il CNF partecipa attivamente alla implementazione della sua banca dati, in particolare nella selezione e trasmissione a WKI della documentazione di natura istituzionale, come previsto dal contratto stipulato tra le parti<sup>145</sup>, intrattenendo altresì con WKI un'"interazione continua e informale"<sup>146</sup>. D'altro canto, per quanto attiene alla documentazione di emanazione del CNF, l'attività di WKI si limita necessariamente ad un'esecuzione materiale delle direttive impartite dal Consiglio, non potendo avere WKI autonomamente contezza di tutti i pareri e le circolari emanate dal CNF<sup>147</sup>.

101. Alla luce di quanto sopra riportato, nulla rileva, ai fini dell'imputabilità dell'intesa in questione, la circostanza richiamata dal CNF che WKI, informata da quest'ultimo in merito all'istruttoria in oggetto, abbia provveduto autonomamente alla rimozione dalla banca dati del documento oggetto del procedimento e alla ridenominazione della relativa sezione.

102. E' opportuno, infine, soffermarsi sulla insostenibilità da un punto di vista sistematico della tesi avanzata dal CNF: se un'impresa o, come nel caso di specie, un'associazione di imprese potesse liberarsi della propria responsabilità *antitrust* semplicemente delegando a terzi l'esecuzione di operazioni anti-concorrenziali o non vigilando sulla compatibilità con le norme *antitrust* dell'esecuzione delle attività delegate a questi ultimi, l'effetto utile delle norme *antitrust* risulterebbe frustrato e si garantirebbe alle imprese la possibilità di violare impunemente le norme in materia di concorrenza.

103. In conclusione, non è dubbia, nel caso di specie, l'imputabilità al CNF dell'intesa relativa alla pubblicazione - sul proprio sito istituzionale e nella banca dati accessibile dal medesimo sito - della circolare n. 22-C/2006 quale premessa interpretativa alle tariffe professionali di cui al D.M. 127/2004 (e poi al D.M. 140/2012).

#### **B.4) Infrazione unica e continuata**

104. Nel provvedimento di avvio dell'istruttoria si ipotizzava che il CNF avesse posto in essere due intese restrittive della concorrenza. Successivamente, in data 7 maggio 2014, verificate nei limiti della loro non manifesta infondatezza le proposte formulate dagli Uffici in relazione agli elementi allora acquisiti, il Collegio autorizzava, ai sensi dell'articolo 14 del D.P.R. n. 217/98, l'invio della Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, con le quali, venivano contestate al CNF due distinte intese.

105. Il Collegio ritiene invece che, alla luce del contesto fattuale e normativo nel quale si iscrivono, le decisioni poste in essere dal CNF manifestino un comune obiettivo anticoncorrenziale, consistente nel limitare l'autonomia dei professionisti rispetto alla determinazione del proprio comportamento economico sul mercato, segnatamente con riferimento alle condizioni economiche dell'offerta dei servizi professionali.

106. Infatti, la circolare 22-C/2006 incide direttamente sulla libertà dei professionisti di determinare il proprio comportamento economico in ordine al valore della prestazione professionale, stigmatizzando quale illecito disciplinare, la richiesta di compensi inferiori ai minimi tariffari non più vincolanti e poi definitivamente abrogati; mentre il parere n. 48/2012, vincola indirettamente tale libertà, limitando l'utilizzo di un canale promozionale e informativo attraverso il quale si veicola anche la convenienza economica della prestazione professionale.

107. Entrambe le decisioni si manifestano, anche temporalmente, come la risposta del CNF all'intensificarsi della concorrenza, soprattutto di prezzo, tra i professionisti a seguito della liberalizzazione dei compensi e della pubblicità professionale disposta con le riforme del 2006 e del 2012. Pertanto, in parziale difformità dalle valutazioni effettuate dagli Uffici nella Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, le decisioni di cui alla circolare n. 22-C/2006 e al parere n. 48/2012 costituiscono un'intesa unica e continuata dell'articolo 101 TFUE.

#### **C) La restrittività dell'intesa**

108. Il comportamento del CNF nel presente caso ha per oggetto la restrizione del gioco della concorrenza nel mercato dei servizi professionali resi dagli avvocati in Italia. Infatti, le decisioni assunte dal CNF con la circolare 22-C/2006 e con il parere n. 48/2012 mirano a limitare direttamente e indirettamente la concorrenza tra i professionisti basata sulle condizioni economiche dell'offerta dei servizi professionali, con evidente svantaggio per i consumatori finali.

Come dettagliato in seguito, entrambe le decisioni adottate dal CNF hanno un oggetto anticoncorrenziale e, nel caso del parere n. 48/2012, anche concreti effetti anticoncorrenziali.

---

<sup>145</sup> [In particolare, il contratto prevede espressamente che "il CNF si impegna a: [...] predisporre, unitamente a [WKI], l'elenco della normativa da inserire nella banca dati" (art. 3 comma 1 lett. b).]

<sup>146</sup> [Doc. 39.]

<sup>147</sup> [Dal contratto stipulato tra WKI e il CNF, emerge che tra gli obblighi a carico di WKI relativamente alla manutenzione del sito della banca dati, rientra quello di "implementare i pareri e le circolari del CNF" (art. 2 comma 2 lett. i).]

### **C.1) La circolare 22-C/2006 e le indicazioni del CNF in materia di compensi ivi contenute**

109. La circolare 22-C/2006, pubblicata unitamente e quale premessa alle (abrogate) tariffe ministeriali e poi ai parametri, affermando che, nonostante gli interventi di liberalizzazione intervenuti a partire dal 2006, rimangono deontologicamente rilevanti, dunque sanzionabili disciplinarmente, le condotte autonome di prezzo dei professionisti che richiedono compensi al di sotto delle soglie tariffaria minima, costituisce una restrizione della concorrenza per oggetto. Infatti, essa mira precipuamente a limitare comportamenti di prezzo indipendenti sul mercato da parte dei professionisti, impedendo loro di utilizzare una delle principali leve concorrenziali a disposizione degli avvocati.

110. In particolare, nella circolare, il CNF, pur riconoscendo *"il fatto che le tariffe minime non siano più obbligatorie"*, afferma che *"nel caso in cui l'avvocato concluda patti che prevedano un compenso inferiore al minimo tariffario, pur essendo il patto legittimo civilisticamente, esso può risultare in contrasto con gli artt. 5 e 43 c. II del codice deontologico, in quanto il compenso irrisorio, non adeguato, al di sotto della soglia ritenuta minima, lede la dignità dell'avvocato e si discosta dall'articolo 36 Cost."*.

111. Pertanto, la circolare in questione, pubblicata unitamente alle (abrogate) tariffe ministeriali e poi ai parametri nel sito internet del CNF e nella banca dati dello stesso, reintroduce di fatto le tariffe minime, non più obbligatorie già dalla riforma Bersani del 2006 e definitivamente eliminate con l'abrogazione generalizzata delle tariffe professionali disposta dall'articolo 9, commi 1 e 4, del D.L. 1/2012 (conv. L. n. 27/2012), nella misura in cui afferma che gli avvocati che dovessero richiedere compensi inferiori ai minimi tariffari commetterebbero violazioni delle norme deontologiche, il che, come noto, li esporrebbe a sanzioni disciplinari da parte degli organi competenti.

112. Del resto, sul punto è cristallina la recente pronuncia della Corte di Cassazione in materia di compensi notarili, la cui valenza tuttavia è da ritenersi generale e applicabile a tutte le professioni regolamentate, laddove afferma che *"l'abrogazione della obbligatorietà delle tariffe fisse o minime [disposta dalla riforma Bersani n.d.r.] riguarda la generalità delle professioni"* e che la riforma Bersani possiede una *"valenza di sistema e di riforma economico-sociale, con l'esplicito obiettivo di assoggettare tutte le professioni a principi di tutela della concorrenza"*. In particolare, i supremi giudici hanno precisato che, a partire dall'entrata in vigore della riforma Bersani, il professionista che *"offra la propria prestazione ad onorari e compensi più contenuti rispetto a quelli derivanti dall'applicazione della tariffa, non pone in essere, per ciò solo, un comportamento di illecita concorrenza, essendone venuta meno la rilevanza sul piano disciplinare della relativa condotta"*<sup>148</sup>.

113. Vale richiamare la sentenza sopra citata anche con riferimento alle obiezioni del CNF in ordine al ruolo della circolare, quale risposta alla necessità garantire il rispetto del decoro e il prestigio professionale che, ad avviso della Parte, costituirebbero disposizioni cogenti, nonché al ruolo dell'articolo 2233 c.c., quale necessario riferimento per la valutazione dell'adeguatezza dei compensi.

In particolare, quanto al primo aspetto la Cassazione ha stabilito che la rilevanza disciplinare della condotta autonoma di prezzo del professionista *"neppure potrebbe fondarsi assegnando alla tariffa o ai criteri di massima determinati dai consigli notarili distrettuali il ruolo di parametro di valutazione della congruità del compenso stesso sul versante del rapporto tra il notaio e la categoria di appartenenza ai fini della tutela del decoro e del prestigio della professione notarile. Tale ragionamento sostituisce all'apprezzamento del singolo notaio circa l'importanza dell'opera ed il suo coefficiente di difficoltà una valutazione ex ante di natura generalizzata affidata alla tariffa, con la sostanziale reviviscenza dell'obbligatorietà della stessa; e, con un non consentito rovesciamento di prospettiva, finisce con il collidere con la ratio dell'intervento legislativo del 2006, la quale, al fine di rendere effettiva la libertà del cliente di orientarsi consapevolmente, di preferire e di decidere, ha inteso perseguire la tutela dell'interesse generale proprio mediante l'introduzione della concorrenza su uno degli elementi più qualificanti, il prezzo, dell'attività economica del professionista."*<sup>149</sup>.

Quanto poi al ruolo e alla portata dell'articolo 2233 c. 2 c.c. la Cassazione ha affermato che tale disposizione *"[...] , esplicando la propria rilevanza esclusivamente nell'ambito dei rapporti tra il professionista ed il cliente, non si rivolge (agli ordini professionali né) ai consigli notarili, i quali non hanno il potere di pretendere, sul piano deontologico, che il compenso della prestazione professionale, liberamente pattuito, sia in ogni caso adeguato a parametri che, di fatto, reintrodurrebbero l'obbligatorietà della tariffa notarile"*. Aggiunge poi la Cassazione che *"diversamente ragionando, e lasciandosi ai consigli notarili il compito di attivare i propri poteri di monitoraggio, di vigilanza e di indagine sul notaio che richieda compensi più bassi rispetto a quelli medi della categoria, si giungerebbe ad un condizionamento del comportamento economico del professionista sul mercato, incentivandolo, al fine di sottrarsi ad un procedimento disciplinare dall'esito incerto, a continuare ad applicare tariffe imposte, in aperto contrasto, ancora un volta, con la ratio legis"*<sup>150</sup>.

114. A maggior ragione le considerazioni svolte dalla Cassazione ed esaminate in precedenza valgono in un contesto normativo quale quello successivo al D.L. 1/2012 che, all'articolo 9, commi 1 e 4, ha definitivamente abrogato le tariffe di tutte le professioni regolamentate.

---

<sup>148</sup> [Cass. civ., sentenza n. 3715 del 14 febbraio 2013, confermata da Cass. civ. sentenza n. 9358 del 17 aprile 2013 e da Cass. civ., sentenza n. 10042 del 24 aprile 2013.]

<sup>149</sup> [Cass. sent. n. 3715/2013, cit.]

<sup>150</sup> [Cass. sent. n. 3715/2013, cit.]

115. Parimenti, la pubblicazione della circolare non può trovare giustificazione nella recente legge di riforma dell'ordinamento forense, la quale, nonostante la sua natura centrifuga rispetto alle recenti riforme di liberalizzazione dei servizi professionali, non ha messo in discussione il principio della libera determinazione del compenso, riconfermato all'articolo 13, comma 3, L. n. 247/2012. Invero, gli stessi parametri di cui all'articolo 13, comma 6, recentemente approvati con il D.M. 55/2014<sup>151</sup>, non possono in nessun caso costituire dei vincoli per il professionista, il quale rimane libero di decidere in maniera completamente autonoma il proprio compenso, e la cui condotta di prezzo non può essere sindacata deontologicamente e disciplinarmente dall'ordine di appartenenza in funzione della rispondenza del compenso richiesto a detti parametri.

116. Né sembra possibile giustificare la condotta in questione alla luce del perseguimento di obiettivi di interesse generale, quali la necessità di garantire la qualità delle prestazioni professionali. Come affermato ripetutamente dall'Autorità<sup>152</sup>, dalla Commissione europea<sup>153</sup> e recentemente anche dalla Corte di Cassazione<sup>154</sup>, le tariffe, infatti, non costituiscono strumenti idonei e proporzionati a garantire la qualità delle prestazioni professionali.

117. Deve inoltre rigettarsi l'interpretazione del CNF per cui la Corte di Giustizia, con la sentenza Cipolla, avrebbe riconosciuto *sic et simpliciter* la legittimità delle tariffe minime quale strumento per salvaguardare la qualità delle prestazioni.

Occorre infatti precisare che tale sentenza è stata pronunciata prima della riforma Bersani, quando ancora la legge prevedeva l'obbligatorietà delle tariffe e in particolare dei minimi tariffari, e quando le tariffe forensi erano adottate per mezzo di misure statali (decreti ministeriali) al termine di un procedimento che vedeva coinvolti una pluralità di soggetti quali il Consiglio di Stato, il Comitato Interministeriale Prezzi (CIP) e il Ministero del Giustizia, garantendo indirettamente la tutela dell'interesse pubblico. La sentenza della Corte di Giustizia si limita ad affermare che lo Stato italiano, adottando il decreto ministeriale di approvazione delle tariffe non ha violato il combinato disposto dell'articolo 101 TFEU e 4(3) TUE, nella misura in cui *"non aveva rinunciato ad esercitare un proprio potere delegandolo a operatori privati la responsabilità di prendere decisioni di intervento nel settore economico, il che avrebbe portato a privare del suo carattere pubblico la normativa di cui trattasi"*<sup>155</sup>. La Corte di Giustizia ha poi ritenuto nella medesima sentenza che le tariffe minime forensi, approvate con decreto ministeriale, costituivano una restrizione alla libertà di circolazione dei servizi, stabilendo che la misura statale di adozione di tariffe minime poteva giustificarsi solamente se il giudice *a quo* avesse verificato che nel contesto italiano, nonostante le norme di organizzazione, qualificazione, deontologia controllo e responsabilità dei professionisti, non fosse possibile salvaguardare altrimenti la qualità delle prestazioni, posto che la stessa Corte riconosceva che *"una tariffa che fissi onorari minimi non può impedire ai membri della professione di fornire servizi di qualità scadente"*.

118. Nel caso di specie il contesto fattuale e giuridico è completamente diverso rispetto a quello esaminato dalla Corte di Giustizia nel caso Cipolla, citato dal CNF. Innanzitutto il legislatore ha esplicitamente valutato e disposto nel 2006 di abolire l'obbligatorietà dei minimi tariffari e poi nel 2012 le tariffe *tout court*, evidentemente non ritenendo le stesse idonee o necessarie a salvaguardare la qualità delle prestazioni professionali; inoltre, nel caso di specie si è in presenza di una deliberazione di un'associazione di imprese, ossia la circolare 22-C/2006, assunta in autonomia dal CNF e non già di una misura statale quale, invece, era il decreto ministeriale di approvazione delle tariffe forensi di cui alla sentenza Cipolla.

Di conseguenza la citata giurisprudenza non può trovare applicazione nel presente caso.

119. In definitiva, la pubblicazione della circolare n. 22-C/2006, unitamente e quale premessa interpretativa ai parametri di cui ai D.M. n. 127/2004 e n. 140/2012, ha un oggetto anticoncorrenziale, mirando essa precipuamente a limitare le condotte autonome di prezzo dei professionisti. Essa infatti reintroduce di fatto l'obbligatorietà dei minimi tariffari, prospettando procedimenti e sanzioni disciplinari per coloro che dovessero discostarsi dai minimi individuati nelle (ora abrogate) tariffe ministeriali.

120. In particolare, si rileva che la circolare, provenendo dall'organo esponenziale dell'avvocatura italiana, che è al contempo l'organo giurisdizionale chiamato a rivedere nel merito le pronunce disciplinari degli ordini circondariali (in futuro dei consigli distrettuali di disciplina), è certamente idonea ad influenzare la condotta di prezzo dei professionisti sul mercato. Gli avvocati, pertanto, difficilmente avranno un incentivo a discostarsi dalle indicazioni deontologiche fornite dal CNF mediante le proprie circolari o i propri pareri, visto che è lo stesso CNF chiamato a valutare nel merito e sanzionare disciplinarmente, in ultima istanza, la violazione dei canoni deontologici da parte degli avvocati<sup>156</sup>. Si

---

<sup>151</sup> [G.U.R.I n. 77 del 2 aprile 2014.]

<sup>152</sup> [AGCM, *Indagine Conoscitiva sul Settore degli Ordini Professionali (IC34)* in *Boll*, 9/2009, *passim*.]

<sup>153</sup> [Rapporto sulla concorrenza nel settore delle libere professioni del 9 febbraio 2004, COM(2004) 83 fin., *passim* e *Decisione della Commissione 2005/8/CE del 24 giugno 2004, relativa ad un procedimento a norma dell'articolo 81 del trattato CE riguardante il caso COMP/A.38549 – Ordine belga degli architetti, G.U.U.E [2005] L4/10.*]

<sup>154</sup> [Cass. sent. n. 3715/2013, cit., la quale espressamente osserva che *"la tariffa non è di per sé garanzia della qualità della prestazione, così la deroga alla tariffa con la pattuizione di un compenso più basso rispetto alla stessa non equivale in alcun modo a prestazione scadente"*]

<sup>155</sup> [Cfr. Corte di Giustizia, cause riunite C-94/04 e 202/04, Cipolla e al., cit.; causa C-35/99, Arduino cit.; cause riunite da C-184/13 a C-187/13, C-195/13 e C-208/13, API (Osservatorio sulla attività di trasporto), cit..]

<sup>156</sup> [Cfr. artt. 35, 36 e 61 L. n. 247/2012.]

ricorda poi come la circolare apparisse sul sito internet nonché nella banca dati del CNF sotto la voce "Tariffe" e fosse quindi ampiamente conoscibile da tutti i professionisti. E' evidente infine l'idoneità della condotta del CNF a indurre i professionisti ad autolimitarsi nelle proprie decisioni in materia di compensi, in ragione delle possibili conseguenze disciplinari derivanti dalla richiesta di onorari che potrebbero essere giudicati dall'ordine professionale troppo esigui. La circolare pertanto favorisce, reintroducendo di fatto l'obbligatorietà delle tariffe minime, il mantenimento di prezzi sovraconcorrenziali tra i professionisti, a svantaggio dei consumatori.

121. Alla luce di quanto sopra, risulta altresì priva di pregio l'argomentazione del CNF secondo cui la documentazione contenuta nel proprio sito internet si rivolge a professionisti qualificati quali gli avvocati, che, potendo interpretare autonomamente le disposizioni di legge, segnatamente il decreto Bersani, non potevano ritenersi vincolati dalla circolare.

122. La natura anti-competitiva della condotta esaminata e la sua potenzialità ad incidere in modo sostanziale sulle politiche di prezzo degli avvocati operanti in Italia rendono superflue ulteriori analisi in merito ad eventuali effetti sul mercato. Infatti, si ricorda che, secondo la consolidata giurisprudenza nazionale e comunitaria, è sufficiente che un'intesa abbia un oggetto anticoncorrenziale ai fini della sua qualificazione in termini di illiceità, a prescindere dal fatto che sia dimostrato che la stessa abbia materialmente prodotto effetti sul mercato<sup>157</sup>.

123. Non merita infine accoglimento l'affermazione del CNF secondo la quale la circolare in questione non potrebbe costituire una restrizione per oggetto della concorrenza, ma dovrebbe essere analizzata sotto il profilo della sua idoneità a produrre effetti anticoncorrenziali.

A tal fine si ricorda che, a livello metodologico, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia occorre innanzitutto verificare se una condotta presenti un oggetto anticoncorrenziale e solo nel caso in cui tale verifica dia esito negativo, è necessario procedere ad un'analisi dei potenziali effetti anticoncorrenziali della stessa. La Corte ha ripetutamente affermato che *"al fine di stabilire se una pratica rientri nel divieto enunciato dall'articolo 101, n. 1, CE, l'oggetto e l'effetto anticoncorrenziale non sono condizioni cumulative, bensì alternative. Orbene, secondo giurisprudenza costante sin dalla sentenza 30 giugno 1966, causa 56/65, LTM [...], l'alternatività di tali condizioni, espressa dalla disgiunzione «o», rende anzitutto necessario considerare l'oggetto stesso della pratica concordata, tenuto conto del contesto economico nel quale quest'ultima deve trovare applicazione. Nel caso in cui, invece, l'analisi del tenore della pratica concordata non rivelasse un pregiudizio per la concorrenza di sufficiente entità, occorrerebbe prendere in esame i suoi effetti e, per poterla vietare, dovrebbero sussistere tutti gli elementi che comprovino che il gioco della concorrenza sia stato di fatto impedito, ristretto o falsato in modo sensibile"*<sup>158</sup>.

Nel caso di specie, come illustrato in precedenza, la circolare, alla luce del contesto economico e normativo nel quale si colloca, nonché del contenuto della stessa presenta un oggetto anticoncorrenziale. Avendo dimostrato che la pratica possiede un oggetto concorrenziale, non è pertanto necessario procedere all'analisi dei potenziali effetti anticoncorrenziali della stessa.

124. Tale conclusione non può essere revocata in dubbio dalla pronuncia della Corte di Giustizia nel caso dei Geologi, citata dal CNF. Nella propria sentenza la Corte di Giustizia valutava infatti la restrittività di una disposizione del codice deontologico dei geologi e non già, come nel caso di specie, di una circolare adottata, come si è visto, per stigmatizzare, all'indomani della c.d. "riforma Bersani", le condotte di prezzo dei professionisti ritenute dal CNF eccessivamente concorrenziali, con lo specifico obiettivo di vanificare la liberalizzazione voluta dal legislatore. In ogni caso, la sentenza citata non sovverte la tradizionale metodologia di analisi delle pratiche restrittive *sub* articolo 101 TFUE stabilendo, come sembra ritenere il CNF, una presunzione per la quale le norme dei codici deontologici, o gli atti adottati in applicazione degli stessi, non possano mai avere un oggetto anticoncorrenziale<sup>159</sup>.

## **C.2) Il parere n. 48/2012 e le indicazioni in materia di pubblicità dei servizi professionali ivi contenute**

125. Il parere n. 48/2012 introduce una restrizione della concorrenza tra i professionisti sottoposti alla vigilanza del CNF, impedendo loro di utilizzare determinate piattaforme digitali per pubblicizzare i propri servizi professionali, anche con riguardo alla componente economica degli stessi.

Si legge, infatti, nel parere che il ricorso a siti quali quello in questione travalicherebbe la mera attività pubblicitaria, in quanto il messaggio diffuso *"non si esaurisce nel fine promozionale, ma protende concretamente all'acquisizione del cliente"*. Inoltre, il CNF censura l'uso di tali mezzi poiché permetterebbero *"di raggiungere in via aspecificamente generalizzata il consumatore (cliente solo potenziale) tramite i suoi strumenti di accesso alla rete internet"*. Di conseguenza, l'avvocato, impiegando tale strumento per pubblicizzare i propri servizi professionali, commetterebbe una violazione delle norme deontologiche, sanzionabile dai competenti organi disciplinari.

Inoltre, il parere stigmatizza la promozione, mediante tale canale informativo, di servizi professionali a condizioni economicamente vantaggiose, rilevando come sia elemento distintivo delle vetrine on-line *"la vantaggiosità dello sconto prospettato dal professionista offerente"*, nonché il fatto che *"il sito costituisce [...] un canale di informazione*

<sup>157</sup> [Cosi, da ultimo, Tar Lazio, del 29 marzo 2012, n. 3029, Spedizionieri; Corte di Giustizia, causa C-209/07 Competition Authority v. Beef Industry Development Society, in Racc. [2008] p I-8637 e causa C-8/08, T-Mobile Netherlands et al., in Racc. [2009] p. I-4529.]

<sup>158</sup> [Cfr. Corte di Giustizia, causa 501/06P, GlaxoSmithKline Servives Unlimited v. Commissione, in Racc. [2009] p. I-9291; in tal senso si veda anche causa C-8/08, causa T-Mobile Netherlands, cit.]

<sup>159</sup> [In tal senso si veda Corte di Giustizia, causa C-1/12, OTOC, cit..]

*concentrato sul prevalente aspetto della mera convenienza economica del servizio offerto”, che “comporta in re ipsa lo svilimento della prestazione professionale da contratto d’opera intellettuale a questione di puro prezzo”.*

126. Il parere, quindi, limita l’impiego da parte degli avvocati di un importante canale messo a disposizione dalle nuove tecnologie per la diffusione dell’informazione circa la natura e la convenienza dei servizi professionali offerti, potenzialmente in grado di raggiungere un ampio numero di consumatori sul territorio nazionale.

127. Piattaforme quali AmicaCard, infatti, costituiscono un mezzo idoneo per fornire agli avvocati nuove opportunità professionali, offrendo loro una maggiore capacità di attrazione di clientela rispetto alle tradizionali forme di comunicazione pubblicitaria; inoltre, tali strumenti permettono agli avvocati di penetrare nuovi mercati, consentendo di mettere in concorrenza servizi offerti da professionisti anche geograficamente distanti tra loro. Gli avvocati, come noto, pur essendo iscritti presso uno specifico albo circondariale, possono liberamente esercitare la propria attività professionale sull’intero territorio nazionale, dovendo, esclusivamente nel caso di attività giudiziale, munirsi di un domiciliatario per ricevere la notifica degli atti processuali, laddove non abbiano una sede nel luogo dove si trova l’autorità giudiziaria presso la quale il giudizio è in corso<sup>160</sup>.

128. Inoltre, lo sviluppo di tali forme innovative di trasmissione dell’informazione quali AmicaCard anche per i servizi professionali consente ai consumatori di avere accesso ad una più ampia offerta a condizioni economicamente vantaggiose, riducendo i costi di transazione (soprattutto in termini di costi di ricerca) e incrementando la trasparenza a loro beneficio.

129. Ai fini della valutazione della fattispecie contestata devono inoltre essere richiamate le importanti funzioni svolte dallo strumento pubblicitario in un mercato concorrenziale: esso facilita l’ingresso di nuovi operatori, stimola l’innovazione di quelli già presenti e contribuisce a colmare le lacune informative dei fruitori dei servizi professionali, costituendo in tal modo un’importante leva del processo concorrenziale<sup>161</sup>.

130. Che la pubblicità tenda all’acquisizione del cliente, mettendo a disposizione di quest’ultimo le informazioni necessarie per effettuare una scelta consapevole e in tal modo promuovendo l’acquisto dei beni o servizi offerti, è del resto un truismo; sotto questo profilo non è chiaro dunque quale altro obiettivo il CNF assegni alla pubblicità, allorché nel parere valuta negativamente la circostanza che il messaggio diffuso attraverso le piattaforme online “*non si esaurisce nel fine promozionale, ma protende concretamente all’acquisizione del cliente*”.

131. Appare inoltre artificiosa e non condivisibile la distinzione, effettuata dal CNF, tra la pubblicità veicolata dai professionisti tramite propri siti *web*, considerata legittima, e quella veicolata tramite le vetrine *online* quali AmicaCard, che il CNF ritiene invece in violazione della norma deontologica relativa all’accaparramento della clientela. La distinzione, basata sul fatto che nel primo caso il sito *web* è accessibile alla generalità degli utenti, mentre nel secondo caso lo sarebbe solo agli iscritti al circuito attraverso il quale si pubblicizza l’attività professionale, appare capziosa e in ogni caso non risulta corrispondente alla realtà dei fatti nel caso di specie.

E’ infatti emerso che le vetrine di AmicaCard e le informazioni ivi contenute sono accessibili a chiunque navighi sul *web*, mentre ciò che è riservato agli iscritti al circuito è unicamente il vantaggio economico, consistente in uno sconto sul compenso professionale che il professionista si impegna a riconoscere agli affiliati al circuito AmicaCard.

132. In ogni caso, anche qualora ciò non fosse, e la pubblicità *online* fosse visibile esclusivamente da un numero ristretto di utenti, segnatamente gli affiliati al circuito in questione, ciò non muterebbe la natura pubblicitaria della comunicazione e il rilievo per i consumatori destinatari delle informazioni ivi contenute. Del resto anche la pubblicità su riviste generali o specializzate, ovvero le inserzioni su guide tematiche o su rubriche quali, ad esempio, le Pagine Gialle, sono visibili esclusivamente da coloro che acquistano o ricevono tali pubblicazioni, ma la legge non prevede alcun trattamento maggiormente restrittivo per queste forme di pubblicità rispetto a quella per esempio veicolata attraverso cartelloni pubblicitari o via etere.

133. D’altra parte né la riforma Bersani né i successivi interventi di liberalizzazione in materia di pubblicità dei professionisti, compresa da ultimo la legge di riforma dell’ordinamento forense, introducono distinzioni tra la pubblicità diretta alla generalità degli utenti/consumatori e quella diretta a un gruppo ristretto degli stessi, risultando entrambe forme lecite di comunicazione delle informazioni professionali.

134. In definitiva, il parere in questione, sussumendo il fenomeno in esame nel divieto di accaparramento della clientela di cui all’articolo 19 del codice deontologico, inibisce il ricorso da parte degli avvocati a un importante strumento per pubblicizzare e diffondere informazioni, anche di carattere economico, circa la propria attività

---

<sup>160</sup> [Cfr. art. 82 R.D. 37/1934. Si veda anche la recente sentenza della Corte di Cassazione SS.UU. n.10143/2012, la quale ha stabilito che l’indicazione in atti dell’indirizzo di Posta Elettronica Certificata (PEC) da parte dell’avvocato esime lo stesso dall’obbligo di domiciliazione “[...] dopo l’entrata in vigore delle modifiche degli artt. 366 e 125 cpc, apportate rispettivamente dall’art. 25, comma primo, lett. f), n. 1), L. 183/2011, e dallo stesso art. 25, comma primo, lett. a), quest’ultimo modificativo a sua volta dell’art. 2, comma 35-ter, lett. a), D.L. 13 agosto 2011, n. 138, conv. in L. 14 settembre 2011, n. 148, e nel mutato contesto normativo che prevede ora in generale l’obbligo per il difensore di indicare, negli atti di parte, l’indirizzo di posta elettronica certificata comunicato al proprio ordine, si ha che dalla mancata osservanza dell’onere di elezione di domicilio di cui all’art. 82 per gli avvocati che esercitano il proprio ufficio in un giudizio che si svolge fuori della circoscrizione del tribunale al quale sono assegnati consegue la domiciliazione ex lege presso la cancelleria dell’autorità giudiziaria innanzi alla quale è in corso il giudizio sole se il difensore, non adempiendo all’obbligo prescritto dall’art. 125 cpc., non abbia indicato l’indirizzo di posta elettronica certificata comunicato al proprio ordine.”]

<sup>161</sup> [Cfr. Commissione europea, Comunicazione della Commissione - Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali, COM(2004) 83 def., *passim*; AGCM, Indagine Conoscitiva sul settore degli ordini professionali (IC34), in Boll. 9/2009, *passim*.]

professionale, limitando lo sviluppo di un'effettiva concorrenza nel mercato, con evidenti ricadute negative sui consumatori.

135. Non sembra inoltre possibile ritenere che il parere in questione persegua in maniera proporzionata, attraverso il restringimento della concorrenza, obiettivi di interesse generale. Se è vero che la norma deontologica, di cui il parere costituisce attuazione, mira ad evitare che venga sollecitato un bisogno di assistenza legale, ad esempio, come spiegato dal CNF, pagando un terzo affinché distribuisca biglietti da visita al pronto soccorso o sul luogo di un incidente stradale o ancora presentandosi al domicilio di potenziali clienti; tali situazioni, paradigmatiche del divieto deontologico di accaparramento della clientela, sembrano basarsi sul contatto diretto tra cliente e professionista e sulla vulnerabilità del cliente in una determinata situazione. Queste condizioni non si riscontrano, viceversa, nel caso di AmicaCard, dove non c'è alcuna sollecitazione al ricorso a prestazioni legali da parte del professionista, visto che il bisogno di assistenza legale del cliente affiliato ad AmicaCard già sussiste, avendo questi effettuato la ricerca tra le pagine web del sito per trovare il professionista più adatto a cui sottoporre la propria questione.

In aggiunta, non risulta affatto che AmicaCard svolga attività di intermediazione nella circolazione dei servizi, ricevendo provvigioni o altre utilità a seguito della conclusione di contratti di rappresentanza legale tra il professionista e il cliente affiliati al circuito. Al contrario, AmicaCard riceve dal professionista una somma di denaro la cui causa consiste nella messa a disposizione di uno spazio *online*, la c.d. vetrina, nella quale presentare la propria attività professionale ivi inclusa la convenienza economica della stessa per gli affiliati al circuito. Tale attività non sembra diversa da quella svolta dagli inserzionisti pubblicitari i quali mettono a disposizione degli spazi, affinché le imprese possano portare a conoscenza dei consumatori i loro servizi.

136. Quanto all'osservazione del CNF per cui il ricorso da parte dei professionisti a piattaforme quali AmicaCard pregiudicherebbe in ultima analisi la corretta amministrazione della giustizia e la tutela dei diritti, si rileva innanzitutto che tale affermazione risulta formulata in maniera generica e apodittica, non essendo supportata da alcuna argomentazione sulle modalità con le quali si provocherebbero tali distorsioni per effetto dell'attività pubblicitaria svolta utilizzando piattaforme online.

Ad ogni modo, il legislatore, sin dalla c.d. "riforma Bersani" (articolo 2 comma 2), ha autorizzato la pubblicità dei servizi professionali con ogni mezzo, confermando tale scelta nei successivi interventi di normativi (cfr. articolo 4 DPR 137/2012), da ultimo nella stessa legge di riforma forense, dove è espressamente prevista la libertà di pubblicizzare l'attività professionale "pubblicamente con ogni mezzo, anche informatico". (articolo 10 comma 2 L. n. 247/2012). E' pertanto evidente che il legislatore nel decidere di liberalizzare la pubblicità dei professionisti ha già valutato come non idonee e non necessarie a salvaguardare i beni giuridici cui sopra, le restrizioni alla libertà pubblicitaria dei professionisti.

137. Parimenti si deve rigettare l'argomentazione del CNF per cui il parere n. 48/2012 sarebbe giustificato dall'esigenza di proteggere i consumatori da informazioni ingannevoli diffuse attraverso le vetrine *online* dei professionisti aderenti al circuito AmicaCard.

E' certamente vero che la protezione dei consumatori costituisce un obiettivo di interesse generale meritevole di tutela, tuttavia, il parere n. 48/2012 persegue tale obiettivo in maniera disproporzionata.

Con il parere in questione, infatti, si proibisce *tout court* l'impiego di un mezzo di diffusione delle informazioni professionali messo a disposizione delle nuove tecnologie, in palese contrasto con quanto previsto dal legislatore negli interventi di liberalizzazione, laddove si riconosce, come visto sopra, la libertà di diffondere messaggi pubblicitari con ogni mezzo, anche informatico.

È pertanto evidente che il legislatore, nell'ambito degli interventi di liberalizzazione, ha valutato come non idoneo o necessario ai fini della protezione del consumatore il divieto di utilizzare determinati mezzi per diffusione delle informazioni relative all'attività economica dei professionisti, ritenendo sufficienti a salvaguardare tale interesse altri strumenti esistenti nell'ordinamento. A tal fine, si ricorda, che esistono nell'ordinamento degli strumenti appositi, sia nel codice del consumo<sup>162</sup> che nell'ambito degli ordinamenti professionali<sup>163</sup>, per censurare e sanzionare i professionisti che diffondono informazioni false, scorrette, ingannevoli o denigratorie mediante i propri messaggi pubblicitari.

138. In proposito, si osserva che l'Autorità, già nella propria indagine conoscitiva del 2009, ha chiarito come "*le limitazioni concernenti i mezzi di diffusione della pubblicità non risultano giustificate, in quanto è semmai il mercato a valutare l'inadeguatezza di taluni mezzi di comunicazione*"<sup>164</sup>.

139. Pertanto, sulla base di quanto precede, il citato parere ha un oggetto anticoncorrenziale ai sensi dell'articolo 101 del TFUE, mirando esso precipuamente ad inibire l'impiego di un nuovo canale di diffusione delle informazioni relative all'attività professionale, anche stigmatizzando l'offerta di servizi professionali incentrata sulla convenienza economica.

140. Di più, si rileva che la circolare, provenendo dall'organo esponentiale dell'avvocatura italiana, che, si ricorda, è al contempo l'organo giurisdizionale chiamato a riesaminare nel merito le pronunce disciplinari degli ordini territoriali, è certamente idonea ad influenzare la condotta dei professionisti sul mercato. Infatti, gli avvocati difficilmente hanno un

---

<sup>162</sup> [Art. 18 e ss. D.lgs. 206/2005.]

<sup>163</sup> [Art. 4, comma 3, del DPR 137/2012 e dall'art. 10, comma 4, della L. n. 247/2012.]

<sup>164</sup> [Cfr. Indagine Conoscitiva (IC34), cit., para. 21.]

incentivo a discostarsi dalle indicazioni deontologiche fornite dal CNF mediante le proprie circolari o pareri, visto che è lo stesso CNF chiamato a giudicare in ultima istanza, nel merito, la violazione dei canoni deontologici e dunque ad affermare la responsabilità disciplinare degli avvocati<sup>165</sup>. Inoltre, si evidenzia come la posizione espressa dal CNF nel parere, essendo pubblicata nel sito web del medesimo, risulta conoscibile da tutti gli Ordini territoriali e dagli avvocati sottoposti alla loro vigilanza. Essa è pertanto idonea a condizionarne il comportamento economico nel mercato.

141. Il divieto ingiustificato all'impiego di uno strumento di diffusione delle informazioni pubblicitarie, di per sé rilevante ai fini *antitrust*, nel caso di specie risulta poi finalizzato a limitare l'intensificarsi della concorrenza di prezzo tra professionisti derivante dalle liberalizzazioni introdotte con le riforme del 2006 e del 2012. Infatti, come da evidenze agli atti, la piattaforma AmicaCard propone ai consumatori servizi a prezzi scontati<sup>166</sup>. Ne deriva che la censura del CNF verso siffatti strumenti pubblicitari per la diffusione delle informazioni professionali è idonea indirettamente a limitare politiche di prezzo competitive, ostacolando l'instaurarsi di una maggiore concorrenza tra professionisti sotto tale profilo.

142. Al riguardo, il parere disvela in maniera sufficientemente chiara l'insofferenza del CNF rispetto al fatto che attraverso piattaforme quali AmicaCard si veicolano informazioni relative alla convenienza economica delle prestazioni offerte. Si legge infatti che *"il professionista pubblicizza l'attività del suo studio evidenziando la misura percentuale dello sconto riservato ai titolari della carta"*, che *"la prestazione proposta realizza un'offerta generalizzata al pubblico, il cui elemento distintivo è rappresentato dalla vantaggiosità dello sconto prospettato dal professionista offerente"*, che *"il sito costituisce un canale di informazione concentrato sulla mera convenienza economica del servizio offerto"* e che la pubblicizzazione del prezzo svilisce la *"prestazione professionale da contratto d'opera intellettuale a questione di puro prezzo"*.

143. Si rileva, peraltro, che la libertà dei professionisti di diffondere informazioni circa la loro attività professionale, ivi compresa la componente economica, è stata riconosciuta sin dal 2006 con la riforma Bersani, la quale ha previsto l'abrogazione del *"divieto, anche parziale, di svolgere pubblicità informativa circa i titoli e le specializzazioni professionali, le caratteristiche del servizio offerto, nonché il prezzo e i costi complessivi delle prestazioni secondo criteri di trasparenza e veridicità del messaggio"* (articolo 2) ed è stata ribadita dal D.L. 138/2011 e dal D.P.R. 137/2012, dove si prevede che *"è ammessa con ogni mezzo la pubblicità informativa avente ad oggetto l'attività delle professioni regolamentate, le specializzazioni, i titoli posseduti attinenti alla professione, la struttura dello studio professionale e i compensi richiesti per le prestazioni"* (articolo 4 D.P.R. 137/2012). La stessa legge forense, poi, all'articolo 10, comma 1, consente *"all'avvocato la pubblicità informativa sulla propria attività professionale"*, di cui la componente economica rappresenta parte integrante.

144. La natura anticompetitiva della decisione esaminata e la sua potenzialità a precludere un importante canale di diffusione dell'informazione, anche economica, dei servizi professionali degli avvocati rendono superflue ulteriori analisi in merito ad eventuali effetti sul mercato. Infatti, si ricorda che, secondo la consolidata giurisprudenza nazionale e comunitaria, è sufficiente che un'intesa abbia un oggetto anticoncorrenziale ai fini della sua qualificazione in termini di illiceità, a prescindere dal fatto che sia dimostrato che la stessa abbia materialmente prodotto effetti sul mercato<sup>167</sup>.

145. Ad ogni buon conto, come risulta dalle evidenze agli atti del procedimento, il parere n. 48/2012 ha anche prodotto concreti effetti anticoncorrenziali. Infatti, a seguito del parere, avvocati appartenenti ad ordini territoriali geograficamente distanti tra loro e diversi rispetto a quello che ha richiesto il parere hanno proceduto a recedere dai contratti stipulati con il circuito AmicaCard, in ragione delle prevedibili azioni disciplinari da parte degli ordini circondariali di appartenenza<sup>168</sup>.

### **C.3) Conclusioni sulla restrittività dell'intesa**

146. In conclusione, il Consiglio Nazionale Forense, in violazione dell'articolo 101 del TFUE, ha posto in essere un'intesa unica e continuata, restrittiva della concorrenza, consistente nell'adozione di due decisioni (la circolare 22-C/2006 e il parere n. 48/2012) volte a limitare direttamente e indirettamente l'autonomia dei professionisti rispetto alla determinazione del proprio comportamento economico sul mercato, stigmatizzando quale illecito disciplinare la richiesta di compensi inferiori ai minimi tariffari e limitando l'utilizzo di un canale promozionale e informativo attraverso il quale si veicola anche la convenienza economica della prestazione. Le due decisioni, pertanto, costituiscono un'intesa avente ad oggetto la restrizione del gioco della concorrenza nel mercato dei servizi professionali resi dagli avvocati in Italia, con evidente svantaggio per i consumatori finali.

147. Trattandosi di una intesa avente un oggetto anticoncorrenziale, alla luce della giurisprudenza comunitaria<sup>169</sup> e della Comunicazione *de minimis* della Commissione europea<sup>170</sup>, deve ritenersi che la stessa restringa in maniera apprezzabile la concorrenza nel mercato rilevante.

<sup>165</sup> [Cfr. Art. 35 L. n. 247/2012. Cfr. TAR Geologi, cit. e TAR Spedizionieri, cit..]

<sup>166</sup> [Cfr. doc.4 e 34.]

<sup>167</sup> [Cosi, da ultimo, Tar Lazio, del 29 marzo 2012, n. 3029, Spedizionieri; Corte di Giustizia, causa C-209/07 Competition Authority v. Beef Industry Development Society [2008] ECR I-8637 e causa C-8/08, T-Mobile Netherlands et al., [2009] ECR I-4529.]

<sup>168</sup> [Doc. 4, 32 e 55.]

<sup>169</sup> [Corte di Giustizia, causa C-226/11, Expedia Inc. v. Autorité de la concurrence e a., non ancora pubblicata in Racc..]



#### **D) Il pregiudizio al commercio tra Stati Membri dell'Unione europea**

148. Secondo la Comunicazione della Commissione europea 2004/C 101/07 - Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato, "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"<sup>171</sup>.

149. Poiché il comportamento oggetto del presente procedimento investe l'intero territorio nazionale, in quanto posto in essere dal CNF, lo stesso deve essere valutato ai sensi dell'articolo 101 del TFUE.

#### **E) La gravità e la durata dell'intesa**

150. L'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90 prevede che l'Autorità, nei casi di infrazioni gravi, disponga l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria fino al dieci per cento del fatturato realizzato da ciascuna impresa nell'ultimo esercizio, considerate la gravità e la durata dell'infrazione.

151. Secondo la prassi dell'Autorità e conformemente all'orientamento comunitario, la valutazione della gravità di un'infrazione contestata deve essere svolta tenendo conto di una pluralità di elementi, tra i quali la natura dei comportamenti contestati ed il contesto nel quale i comportamenti sono stati attuati<sup>172</sup>.

152. Quanto alla natura dell'infrazione in esame, si osserva come la stessa risulti grave, avendo ad oggetto limitazione del comportamento economico sul mercato di professionisti indipendenti, con riferimento in particolare al valore economico delle prestazioni da essi offerte sul mercato.

153. In particolare, mediante la circolare 22-C/2006 pubblicata quale premessa al D.M. 127/2004 (e poi al D.M. 140/2012), il CNF ha di fatto reintrodotta i minimi tariffari prevedendo la rilevanza deontologica dei comportamenti autonomi di prezzo dei professionisti che dovessero richiedere compensi inferiori ai minimi tariffari. Quanto al parere n. 48/2012, il CNF, affermando la rilevanza disciplinare dell'impiego di piattaforme digitali gestite da soggetti terzi per trasmettere informazioni, anche di carattere economico, inerenti all'attività professionale, ha ingiustificatamente limitato il diritto degli avvocati ad avvalersi di un mezzo particolarmente innovativo, potenzialmente in grado di raggiungere un elevato numero di consumatori, per pubblicizzare la propria attività professionale.

154. In aggiunta, come visto sopra, l'infrazione interessa l'intero territorio nazionale e promana dall'organo esponenziale dell'avvocatura italiana, peraltro titolare, oltre che del potere di regolazione della condotta deontologica degli iscritti, anche del potere di sindacare nel merito, in ultima istanza, le violazioni deontologiche commesse dai medesimi.

155. La gravità dell'infrazione accertata risulta poi dal contesto normativo nel quale la stessa si colloca. I servizi professionali infatti, hanno formato oggetto di profondi e radicali interventi di liberalizzazione sia in materia di compensi che di pubblicità professionali sin dalla c.d. riforma Bersani del 2006. Tali provvedimenti hanno chiaramente affermato anche per gli avvocati la libertà del professionista di determinare autonomamente il proprio compenso senza vincolo alcuno da parte dell'ordine di appartenenza e la libertà di pubblicizzare la propria attività professionale con qualunque mezzo, anche informatico.

156. Inoltre, si rileva come l'Autorità, già nel corso della citata Indagine Conoscitiva sui servizi professionali (IC34) conclusa nel gennaio 2009, avesse svolto un'intensa attività di *advocacy* nei confronti del CNF, con riferimento alle disposizioni deontologiche e alle condotte tenute dagli organi dell'ordinamento forense con riguardo ai comportamenti economici dei professionisti vigilati.

157. Con particolare riferimento alla circolare n. 22-C/2006, occorre poi rilevare che, nonostante il CNF, a seguito dell'indagine conoscitiva IC34, avesse a suo modo ritirato tale documento mediante la circolare 23-C/2007, lo stesso veniva ripubblicato unitamente alle (abrogate) tariffe ministeriali (e poi anche ai parametri), nella banca dati del CNF quantomeno dal febbraio 2008 e nel sito istituzionale dello stesso quantomeno dal luglio 2009. Inoltre, il CNF non ha provveduto a rimuovere tale documento dalla banca dati fino all'ottobre 2013, nonostante quanto rilevato dall'Autorità nella propria richiesta di informazioni del 19 novembre 2012 e nell'avvio del presente procedimento.

158. In relazione alla durata dell'infrazione, considerato che i descritti comportamenti sono ascrivibili a una strategia unica e complessa in violazione dell'articolo 101 del TFUE, va valutato l'intero arco temporale nel quale detti comportamenti sono stati posti in essere. Pertanto, l'intesa ha avuto inizio quantomeno a partire dal 18 febbraio 2008 - data nella quale, come risulta dal comunicato stampa dell'ordine di Catanzaro<sup>173</sup> e dalle dichiarazioni rese da

---

<sup>170</sup> [Cfr. Commissione europea, Comunicazione della Commissione relativa agli accordi di importanza minore che non determinano restrizioni sensibili della concorrenza ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (comunicazione de minimis), G.U.C.E [2014] C291/1.]

<sup>171</sup> [Cfr. Commissione europea, Comunicazione della Commissione - Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato, GUCE [2004] C 101/81, para. 78. Si veda anche sentenza della Corte di Giustizia, causa, C-309/99, Wouters, cit..]

<sup>172</sup> [Cfr. Commissione Europea, Orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 23, paragrafo 2, lettera a, del regolamento CE n.1/2003, G.U.C.E. [2006] C 210/02, para. 20-22.]

<sup>173</sup> [Doc. 40.]

WKI<sup>174</sup>, la banca dati del CNF, dove era pubblicata la circolare n. 22-C/2006 unitamente alle tariffe ministeriali (e poi anche ai parametri), risultava accessibile online – ed è ancora in corso, non risultando agli atti del procedimento che sia stato comunicato agli iscritti alcun provvedimento di revoca da parte del CNF del parere n. 48/2012<sup>175</sup>.

## VIII. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

159. Una volta accertate la gravità e la durata dell'infrazione posta in essere dal CNF, ai fini dell'individuazione dei criteri di quantificazione della sanzione, occorre tenere presente la Comunicazione della Commissione europea sul calcolo della ammende (di seguito anche Comunicazione) <sup>176</sup>.

160. Al fine di quantificare la sanzione, ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 689/1981, come richiamato dall'articolo 31 della legge n. 287/90, devono inoltre essere considerati la gravità della violazione, le condizioni economiche, il comportamento delle imprese coinvolte e le eventuali iniziative volte a eliminare o attenuare le conseguenze delle violazioni.

161. In particolare, l'importo base della sanzione deve essere calcolato partendo dal fatturato rilevante realizzato dall'impresa nel mercato interessato dall'infrazione nell'ultimo anno intero in cui questa ha partecipato all'infrazione. Tale importo deve quindi essere moltiplicato per il coefficiente di gravità assegnato alla violazione e per il numero di anni della stessa<sup>177</sup>.

162. Posto che l'infrazione è stata realizzata da una associazione di imprese, come da precedenti decisioni dell'Autorità, confermate dalla giurisprudenza nazionale<sup>178</sup>, per calcolare l'importo base della sanzione si è preso a riferimento il valore relativo ai contributi versati al CNF, ai sensi dell'articolo 35 L. n. 247/2012<sup>179</sup>, dagli avvocati iscritti negli albi ed elenchi.

Pertanto, il fatturato rilevante corrisponde a [1-10 milioni di] euro, ossia all'ammontare dei contributi versati dagli avvocati al CNF nell'anno 2013, ultimo anno intero in cui l'impresa (l'associazione di imprese nel caso di specie) ha partecipato all'infrazione.

163. Ai fini della determinazione dell'importo base della il valore sopra indicato deve essere applicata una percentuale individuata in funzione della gravità della violazione.

164. Nel caso di specie, richiamando le considerazioni già svolte in merito alla gravità della violazione, tale percentuale è fissata nella misura del 5% del fatturato rilevante.

165. Il valore così determinato, corrispondente a [inferiore a 1 milione di] euro deve essere moltiplicato, al fine del calcolo dell'importo base, per la durata dell'infrazione.

166. Come visto sopra, l'infrazione è iniziata quantomeno dal 18 febbraio 2008 ed è in corso al momento dell'adozione della presente delibera, non risultando agli atti del procedimento alcun provvedimento di revoca del parere n. 48/2012. Pertanto, in aderenza ai criteri previsti dalla Comunicazione della Commissione, al fine del calcolo della sanzione, verrà considerato un periodo corrispondente a sette anni<sup>180</sup>.

L'importo della sanzione è quantificato, pertanto, nella misura di [1-10 milioni di] euro.

167. Non si riscontrano in relazione ad entrambe le intese circostanze aggravanti né circostanze attenuanti al fine dell'adeguamento dell'importo sopra indicato, come previsto negli orientamenti contenuti nella citata Comunicazione della Commissione.

---

<sup>174</sup> [Doc. 39, secondo WKI l'inserimento del documento (circolare n. 22 C-2006 unitamente e quale premessa al D.M. 127/2004) nella banca dati e l'attivazione della stessa banca dati risalgono ai primi mesi del 2008.]

<sup>175</sup> [Si ricorda infatti nel determinare la durata dell'infrazione, va preso in considerazione il protrarsi dell'illecito in ragione della volontaria omissione di un contrarius actus, v. C. St., dec. n. 2083/2009, Variazione di prezzo di alcune marche di tabacchi.]

<sup>176</sup> [Comunicazione della Commissione europea, "Orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'articolo 23, par. 2, lettera a), del regolamento CE n. 1/2003", G.U.U.E. [2006] C210/02.]

<sup>177</sup> [Ibidem, para. 13 e 19.]

<sup>178</sup> [Cfr. TAR Lazio, Sez. I, sent. n. 8346 del 30 luglio 2014, dove i giudici amministrativi affermano: "nel caso di specie la contribuzione associativa ben poteva essere presa a parametro, come già evidenziato da questa sezione, secondo la quale – in relazione al sanzione "anticorrenziale" avverso Ordine professionale – tale modalità era legittima avuto riguardo degli orientamenti contenuti nella Comunicazione della Commissione Europea 2006/C 2010/02 [...] deve ritenersi corretta la determinazione della sanzione da irrogarsi, [...], a carico di un ente di tipo associativo assumendo quale base di computo le entrate contributive ad esse proprie, per quanto queste non iniscano ad un fatturato in senso stretto", aggiungendo poi che "come condivisibilmente evidenziato dall'Autorità [...], il riferimento alle sole entra associative può valere per fatturato da tenere presente ai fini del computo dell'importo-base della sanzione, ma non per l'individuazione del "tetto massimo", dovendosi tenere conto nella fattispecie, della capacità complessiva dell'impresa anche al fine di dare luogo a sanzione con caratteristiche di efficacia, proporzionalità e dissuasività.". In senso conforme si vedano anche TAR Lazio, Sez. I, sentenze n. 8343 e 8349 del 30 luglio 2014.]

<sup>179</sup> [Ai sensi dell'art. 35 comma 2 e 3 della L. n. 247/2012: "Nei limiti necessari per coprire le spese della sua gestione, e al fine di garantire quantomeno il pareggio di bilancio, il CNF è autorizzato: a) a determinare la misura del contributo annuale dovuto dagli avvocati iscritti negli albi ed elenchi; b) a stabilire diritti per il rilascio di certificati e copie; c) a stabilire la misura della tassa di iscrizione e del contributo annuale dovuto dall'iscritto nell'albo dei patrocinanti davanti alle giurisdizioni superiori (comma 2). La riscossione del contributo annuale è compiuta dagli ordini circondariali, secondo quanto previsto da apposito regolamento adottato dal CNF. (comma3)".]

<sup>180</sup> [Cfr. Comunicazione della Commissione europea, "Orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'articolo 23, par. 2, lettera a), del regolamento CE n. 1/2003", cit., punto 24.]

168. L'importo della sanzione per l'infrazione accertata, come sopra calcolato, risulta tuttavia superiore al limite edittale previsto dall'articolo 15, comma 1, L. n. 287/90 ("dieci per cento del fatturato realizzato in ciascuna impresa o ente nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida").

Ai fini del calcolo di tale limite, come da consolidata giurisprudenza, occorre tenere presente la capacità complessiva dell'associazione e dunque il totale delle entrate della stessa<sup>181</sup>. Tale valore corrisponde a [1-10 milioni di] euro, ossia al totale delle entrate del CNF per l'anno 2013.

169. Pertanto, in considerazione di tale limite, la sanzione per l'accertata infrazione deve essere ridotta al limite edittale, ossia 912.536,40 euro.

Tutto ciò premesso e considerato;

#### DELIBERA

a) che il Consiglio Nazionale Forense, in violazione dell'articolo 101 del TFUE, ha posto in essere un'intesa, unica e continuata, restrittiva della concorrenza, consistente nell'adozione di due decisioni volte a limitare l'autonomia dei professionisti rispetto alla determinazione del proprio comportamento economico sul mercato, stigmatizzando quale illecito disciplinare la richiesta di compensi inferiori ai minimi tariffari e limitando l'utilizzo di un canale promozionale e informativo attraverso il quale si veicola anche la convenienza economica della prestazione professionale;

b) che il Consiglio Nazionale Forense assuma misure atte a porre termine all'infrazione dandone adeguata comunicazione agli iscritti;

c) che il Consiglio Nazionale Forense si astenga in futuro dal porre in essere comportamenti analoghi a quello oggetto dell'infrazione accertata al punto a);

d) che, in ragione di quanto indicato in motivazione, venga applicata al Consiglio Nazionale Forense la sanzione amministrativa pecuniaria di 912.536,40 € (novecentododicimilacinquecentotrentasei euro e quaranta centesimi);

e) che il Consiglio Nazionale Forense, entro il 28 febbraio 2015, dia comunicazione all'Autorità delle misure adottate ai sensi del punto b), trasmettendo una specifica relazione scritta.

La sanzione amministrativa di cui alla precedente lettera d) deve essere pagata 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.

Ai sensi dell'articolo 26 della medesima legge, le imprese che si trovano in condizioni economiche disagiate possono richiedere il pagamento rateale della sanzione.

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'articolo 41, comma 5, del

---

<sup>181</sup> [Cfr. *Sentenza TAR Lazio, Sez. I, sent. n. 8346, 30 luglio 2014, nonché TAR Lazio, Sez. I, sentenze n. 8343 e 8349 del 30 luglio 2014.*]

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*