IMPEGNI DA ASSUMERE AI SENSI DELL'ART. 14 TER DELLA LEGGE N. 287/90

Numero del Procedimento

1875

Parte del procedimento

Consiglio Nazionale Forense (CNF)

Fattispecie contestata

Accertamento di una presunta intesa restrittiva della concorrenza, in violazione dell'articolo 101 del TFUE, derivante dall'aver il CNF, mediante la vigente formulazione dell'art. 25 bis del Codice deontologico forense (rubricato "Violazioni delle disposizioni in materia di equo compenso") "*indebitamente esteso la portata della L. 49/2023 e veicolato agli iscritti il chiaro messaggio circa l'importanza di attenersi alle regole deontologiche in materia di compensi. In virtù delle prerogative di cui gode in materia deontologica e disciplinare, ha posto in essere azioni idonee a orientare e a incidere sul comportamento economico dei professionisti vigilati, dissuadendoli dal pattuire compensi inferiori ai parametri forensi per non essere attenzionati dal CNF stesso e incorrere in tali rilievi, anche attraverso le chiare indicazioni in tal senso fornite ai COA territoriali.*" (punto 55 della Deliberazione AGCM resa nell'adunanza del 25.3.2025).

Mercati interessati

Servizi di assistenza legale da parte degli avvocati offerti anche a clienti non rientranti nella definizione di "grandi clienti" ai sensi dell'articolo 2 della Legge n. 49/2023. Mercato di dimensione quantomeno nazionale (punto 35 della Deliberazione AGCM resa nell'adunanza del 25.3.2025).

Descrizione degli impegni proposti:

Con il massimo spirito collaborativo, al fine di superare le contestazioni espresse da AGCM, senza alcuna ammissione di responsabilità quanto al presunto illecito anticoncorrenziale, il CNF propone all'Autorità i seguenti impegni.

Impegni strutturali

Occorre premettere che le preoccupazioni sollevate dall'Autorità nella comunicazione di avvio del procedimento riguardano, essenzialmente, la "*qualificazione anticoncorrenziale dell'articolo 25 bis del Codice deontologico forense*" e di atti comunque afferenti al tema della disposizione anzidetta, in quanto il CNF non avrebbe - con chiarezza - circoscritto l'applicazione della norma deontologica alle prestazioni rese in favore dei c.d. clienti forti, in aderenza al dettato normativo di fonte primaria (L. n. 49/2023, art. 2).

Preliminarmente, sia consentito rilevare che giammai il CNF ha inteso, né in sede di formulazione dell'art. 25 bis del CDF né nei precedenti o successivi comunicati riferiti alla violazione deontologica della normativa sull'equo compenso, estendere l'ambito di applicazione della disposizione deontologica di cui trattasi ad ogni rapporto professionale, avendo, piuttosto, sempre inteso limitarne l'applicazione ai soli rapporti con i clienti indicati dalla normativa di fonte primaria sull'equo compenso. Difatti, l'art. 25 bis del C.D.F., contiene, sia al comma 1 che al comma 2, l'esplicito riferimento alle *vigenti disposizioni in materia di equo compenso*¹: si tratta, in altri termini, di un c.d. "rinvio mobile", che comprende

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

il riferimento (in quanto onnicomprensivo) anche all'ambito soggettivo di applicazione come definito all'art. 2 della L. n. 49/2023, così escludendo in radice che la disposizione deontologica sia suscettibile di essere applicata in rapporti professionali diversi da quelli individuati nella normativa primaria sull'equo compenso.

Tanto premesso, **al fine comunque di ovviare alle contestazioni dell'Autorità**, il CNF si impegna a modificare il testo dell'art. 25 bis del Codice deontologico, al fine di chiarire espressamente che la norma si applica esclusivamente ai rapporti tra il professionista ed i clienti di cui all'art. 2 della legge n. 49/2023, e che non amplia la portata applicativa delle disposizioni sull'equo compenso.

Di seguito si riporta il nuovo testo dell'art. 25 bis del CDF che il CNF si impegna ad adottare

“1. Ai sensi e per gli effetti della Legge n. 49/2023 in materia di equo compenso, l'avvocato non può concordare un compenso che non sia giusto, equo e proporzionato alla prestazione professionale richiesta e non sia determinato in applicazione dei parametri forensi vigenti nei rapporti professionali aventi ad oggetto la prestazione d'opera intellettuale di cui all'articolo 2230 del codice civile regolati da convenzioni aventi ad oggetto lo svolgimento, anche in forma associata o societaria, delle attività professionali svolte in favore:

a) di imprese bancarie e assicurative, delle loro società controllate, e delle loro mandatarie;

b) delle imprese che nell'anno precedente al conferimento dell'incarico hanno occupato alle proprie dipendenze più di cinquanta lavoratori o hanno presentato ricavi annui superiori a 10 milioni di euro;

c) della pubblica amministrazione e delle società disciplinate dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, ad esclusione delle prestazioni rese in favore di società veicolo di cartolarizzazione e in favore degli agenti della riscossione²;

2. Nei casi in cui la convenzione, il contratto, o qualsiasi diversa forma di accordo con i clienti di cui al comma 1, siano predisposti esclusivamente dall'avvocato, questi ha l'obbligo di avvertire, per iscritto, il cliente che il compenso per la prestazione professionale deve rispettare in ogni caso, pena la nullità della pattuizione, i criteri stabiliti dalle disposizioni vigenti in materia.

3. Il divieto di cui al primo comma e l'obbligo di cui al secondo comma non si applicano ai rapporti professionali con soggetti diversi da quelli individuati dal primo comma del presente articolo.

4. La violazione del divieto di cui al primo comma comporta l'applicazione della sanzione disciplinare della censura. La violazione dell'obbligo di cui al secondo comma comporta l'applicazione della sanzione disciplinare dell'avvertimento”.

² La norma riproduce fedelmente il contenuto dell'art. 2, comma 1, della legge 49/2023, che qui si riporta per completezza:

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

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

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

La modifica dell'art. 25 bis del Codice deontologico che il CNF si impegna ad adottare determina il venir meno delle criticità evidenziate da Codesta Autorità, in quanto chiarisce definitivamente (come in realtà già evincibile dalla formulazione del vigente art. 25 bis) che la disposizione di cui trattasi si applica esclusivamente ai rapporti professionali individuati dall'art. 2 della Legge n. 49/2023, senza alcuna possibilità di interpretazione e/o applicazione estensiva, ossia oltre l'ambito di applicazione soggettivo definito dalla fonte primaria. Per un verso, difatti, il "nuovo" comma 1 dell'art. 25 bis riporta pedissequamente la formulazione letterale dell'art. 2 della L. n. 49/2023, chiarendo che il divieto si applica solo nei rapporti con *imprese bancarie e assicurative nonché loro società controllate, loro mandatarie e imprese che nell'anno precedente al conferimento dell'incarico hanno occupato alle proprie dipendenze più di cinquanta lavoratori o hanno presentato ricavi annui superiori a 10 milioni di euro, pubblica amministrazione e società disciplinate dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, ad esclusione delle prestazioni rese in favore di società veicolo di cartolarizzazione e in favore degli agenti della riscossione*". Per altro verso, anche l'obbligo di cui al comma 2, per effetto del richiamo ai "clienti di cui al comma 1" è inequivocabilmente applicabile ai soli rapporti con i clienti di cui all'art. 2 della L. n. 49/2023. Al fine di ulteriormente chiarire tale elemento, è stata prevista altresì l'introduzione di un nuovo comma 3 dell'art. 25 bis del CDF, in cui si esclude espressamente che il divieto/obbligo di cui ai commi 1 e 2 possa applicarsi a rapporti professionali diversi da quelli con i soggetti di cui all'art. 2 della L. n. 49/2023 (che vengono elencati in modo puntuale).

Ne deriva che la modifica del Codice deontologico che il CNF si impegna ad adottare è idonea a superare i supposti profili anticoncorrenziali dell'attuale formulazione della norma deontologica stigmatizzati da Codesta Autorità.

Sotto il profilo procedurale, il CNF si impegna a dare corso senza indugio all'iter, disciplinato dalla legge, di modifica del Codice deontologico. Si deve difatti rammentare che ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. d) della Legge professionale forense (Legge 247/2012) il Codice deontologico è adottato dal CNF, che ne cura la pubblicazione e la diffusione in modo da favorirne la più ampia conoscenza, **sentiti i consigli dell'ordine circondariali**.

Alla luce di ciò, si segnala che il CNF, **non appena comunicata l'approvazione definitiva degli impegni da parte dell'Autorità**, si impegna ad iniziare l'iter di modifica del codice deontologico e a concluderlo **non oltre sei mesi** dalla predetta approvazione da parte dell'Autorità. Il procedimento è infatti scandito dall'ordinamento forense (legge 247/2012) e prevede i seguenti passaggi:

- 1) Convocazione di seduta amministrativa per la approvazione della proposta di modifica dell'art. 25bis cdf, con deliberazione dell'avvio della consultazione dei consigli dell'ordine circondariali, ed assegnazione del termine di 30 giorni per l'espressione del parere da parte dei predetti Consigli;
- 2) All'esito della consultazione, convocazione di apposita seduta amministrativa per la Deliberazione del CNF di approvazione definitiva della modifica del testo dell'art. 25 bis del CDF;
- 3) Pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, del nuovo art. 25 bis il più presto possibile³, con conseguente entrata in vigore due mesi dopo la pubblicazione in GU, come previsto dalla legge.

Il CNF si impegna fin d'ora a tenere puntualmente informata l'Autorità circa lo svolgimento di ogni fase del procedimento di approvazione della nuova norma deontologica.

Impegni comportamentali

³ I tempi della pubblicazione in Gazzetta non dipendono dal CNF, ma dal competente ufficio ministeriale.

Il CNF, una volta entrato in vigore il nuovo art. 25 bis del CDF, si impegna ad adottare la seguente circolare

“Circolare n.....del.....

Oggetto: Circolare sulla modifica dell’art. 25 bis del Codice deontologico forense

Ai Signori Presidenti dei COA e, tramite essi, agli iscritti agli Albi forensi.

Il Consiglio Nazionale Forense, tenuto conto delle contestazioni sollevate AGCM in merito alla formulazione dell’art. 25 bis del Codice Deontologico Forense circa la possibile applicazione estensiva della norma ad ogni rapporto professionale, ha provveduto con Deliberazione n..... del.....a modificare il testo della disposizione deontologica rubricata “Violazioni delle disposizioni in materia di equo compenso”, esplicitando (rispetto alla previgente formulazione dell’art. 25 bis del CDF che al comma 1 e al comma 2, faceva riferimento, mediante un c.d. rinvio mobile, alla normativa in materia di equo compenso) che la norma si applica solo ed esclusivamente in caso di condotte violative poste in essere dagli Avvocati nei confronti di «imprese bancarie e assicurative nonché delle loro società controllate, delle loro mandatarie e delle imprese che nell'anno precedente al conferimento dell'incarico hanno occupato alle proprie dipendenze più di cinquanta lavoratori o hanno presentato ricavi annui superiori a 10 milioni di euro» nonché «in favore della pubblica amministrazione e delle società disciplinate dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.», ossia dei soggetti indicati nell’ambito di applicazione soggettiva della L. 49/2023, pedissequamente riportati sia al comma 1 che al comma 3, nonché richiamati al comma 2 dell’art. 25 bis.

Si ribadisce pertanto che i divieti e gli obblighi prescritti dall’art. 25 bis del CDF si applicano esclusivamente ai rapporti professionali con i soggetti individuati dal predetto art. 2 della l. n. 49/2023, ovvero nei confronti di «imprese bancarie e assicurative nonché delle loro società controllate, delle loro mandatarie e delle imprese che nell'anno precedente al conferimento dell'incarico hanno occupato alle proprie dipendenze più di cinquanta lavoratori o hanno presentato ricavi annui superiori a 10 milioni di euro» nonché «in favore della pubblica amministrazione e delle società disciplinate dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.»

La normativa, come specificato dal comma 3 dell’art. 25 del CDF, non si applica ai rapporti con soggetti diversi da quelli individuati dal predetto art. 2 della l. n. 49/2023.

Si raccomanda pertanto ai Consigli dell’Ordine degli Avvocati a dare massima diffusione agli iscritti agli Albi forensi e ad attenersi strettamente alle indicazioni del Codice e della presente circolare”

Il CNF si impegna altresì, a partire dalla entrata in vigore della nuova norma deontologica,

A) a dare massima diffusione alla norma deontologica oggetto di modifica e alla Circolare con le seguenti modalità:

- i. comunicati stampa indirizzati a una mailing list di testate nazionali sia di carattere più specializzato (Sole 24 Ore, Italia Oggi, ecc.), sia generaliste (agenzie di stampa, quotidiani, quotidiani online);
- ii. utilizzo dei seguenti strumenti digitali: Facebook; - Instagram; - X (ex Twitter)- LinkedIn, Youtube
- iii. invio della delibera di approvazione del nuovo testo dell’art. 25 bis e della circolare a tutti gli iscritti via e-mail mediante la “newsletter” del CNF;
- iv. trasmissione a tutti i Presidenti dei COA, con obbligo di questi ultimi di dare massima diffusione a tutti gli iscritti agli albi forensi;
- v. pubblicazione sul sito istituzionale del CNF;

- vi. pubblicazione sulla testata giornalistica “Il dubbio”;
- vii. intervento del Presidente del CNF, o di suo delegato, al primo incontro utile, successivo all’approvazione della modifica dell’art. 25 bis del CDF, dei lavori dell’osservatorio nazionale sull’equo compenso istituito con decreto n.6 del 2024 del Ministero della Giustizia (al quale partecipano i rappresentanti di tutti i Consigli nazionali degli Ordini professionali) al fine di chiarire, anche a beneficio degli altri ordini professionali, le ragioni e l’oggetto della modifica dell’art. 25 bis del CDF. Si rammenta che l’osservatorio nazionale sull’equo compenso è l’organismo tenuto a vigilare sull’osservanza e corretta applicazione della legge 49/2023.

Si riporta di seguito il testo della comunicazione che sarà oggetto di pubblicazione/diffusione ovvero dell’intervento presso l’Osservatorio nazionale sull’equo compenso

“VIOLAZIONE DISPOSIZIONI EQUO COMPENSO RILEVANTI NEI SOLI RAPPORTI CON I CLIENTI FORTI

Il CNF ha adottato la seguente modifica dell’art. 25 bis del CDF relativo alle “Violazioni delle disposizioni in materia di equo compenso”, volta a chiarirne l’applicazione esclusiva ai rapporti tra i professionisti ed i clienti di cui all’art. 2 della L. n. 49/2023, ossia «imprese bancarie e assicurative nonché delle loro società controllate, delle loro mandatarie e delle imprese che nell'anno precedente al conferimento dell'incarico hanno occupato alle proprie dipendenze più di cinquanta lavoratori o hanno presentato ricavi annui superiori a 10 milioni di euro» nonché «in favore della pubblica amministrazione e delle società disciplinate dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.»

(SEGUE TESTO ART 25 BIS MODIFICATO)

B) ad organizzare, ogni anno, per tre anni consecutivi (2026, 2027, 2028), al fine di favorire la diffusione della conoscenza della nuova norma anche in favore dei nuovi iscritti e più in generale di tutti i cittadini, un Convegno/incontro formativo di dimensione nazionale in modalità ibrida (quindi con possibilità di partecipare sia in presenza che da remoto), sul tema delle “DISPOSIZIONI IN MATERIA DI EQUO COMPENSO (art. 25 bis del CDF)”. Gli eventi potranno tenersi ogni primavera, nel mese di aprile o maggio. Al fine di garantire la massima partecipazione ai predetti incontri, il CNF prevederà, per gli Avvocati, l’attribuzione di crediti formativi e deontologici (che, come noto, sono obbligatori per gli esercenti la professione forense). La partecipazione ai predetti Convegni/incontri formativi sarà aperta anche ai cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni. Al fine di assicurare la massima partecipazione (sia dei professionisti, che dei cittadini/imprese/amministrazioni interessate), il CNF darà massima pubblicità ai Convegni/eventi formativi, oltre che mediante pubblicazione sul proprio sito istituzionale, nonché tramite i COA e mediante la propria newsletter (quindi con invio di apposita e-mail agli iscritti) anche attraverso pubblicazione sulla testata giornalistica il dubbio, ed inviterà a partecipare quale Relatori anche i rappresentanti dei c.d. clienti forti, con eventuale collaborazione anche di Università (previa ovviamente acquisizione delle relative disponibilità).

C) Il CNF si impegna a tenere costantemente aggiornata l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato circa l’adempimento degli impegni assunti.

Eventuale periodo di validità

La modifica del CDF, così come la circolare esplicativa e i relativi comunicati, hanno validità illimitata, sino ad una eventuale successiva modifica della normativa di fonte primaria (ossia della L. n. 49/2023) che ne richieda un adeguamento.

Considerazioni circa l'idoneità degli impegni a far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria

Gli impegni in questa sede proposti sono idonei a superare le preoccupazioni manifestate dall'Autorità: difatti, la modifica dell'art. 25 bis del Codice deontologico forense chiarisce inequivocabilmente che le violazioni in materia di disposizioni sull'equo compenso si applicano solo nei rapporti con *imprese bancarie e assicurative nonché loro società controllate, loro mandatarie e imprese che nell'anno precedente al conferimento dell'incarico hanno occupato alle proprie dipendenze più di cinquanta lavoratori o hanno presentato ricavi annui superiori a 10 milioni di euro, pubblica amministrazione e società disciplinate dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, ad esclusione delle prestazioni rese in favore di società veicolo di cartolarizzazione e in favore degli agenti della riscossione*", come prescritto dall'art. 2 della L. n. 49/2023. Sia i Consigli dell'ordine territoriali che tutti gli iscritti agli albi forensi, nonché i cittadini grazie all'ampia diffusione della notizia della modifica normativa, saranno edotti del nuovo art. 25 bis e dell'applicazione della disposizione deontologica solo ai predetti rapporti professionali con i soggetti di cui all'art. 2 della L. n. 49/2023.

Inoltre, le forme di pubblicità che il CNF assicura, unitamente all'organizzazione periodica con cadenza annuale per i prossimi 3 anni, di n. tre Convegni/eventi formativi all'anno, aperti al pubblico, garantiscono la massima diffusione della modifica del Codice e della applicazione in via esclusiva dell'art. 25 bis del C.D.F. ai rapporti professionali con i soli soggetti di cui all'art. 2 della l. n. 49/2023.

Roma, 15.7.2025

Avv. Francesco Greco

CNF