

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

Provvedimento n. 31515

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 25 marzo 2025;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

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

VISTO il Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio dell'Unione europea del 16 dicembre 2002;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

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

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

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

3. In base al "*Rapporto sull'avvocatura 2024*" (di seguito anche "Rapporto"), elaborato dalla Cassa Forense in collaborazione con il Censis, il numero di iscritti alla Cassa Forense per l'anno 2023 è stato pari a 236.946 unità e il volume d'affari complessivo delle prestazioni professionali di avvocato generato nel 2022 è stato di 14,8 miliardi di euro¹.

II. IL FATTO

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

In particolare, l'articolo 5, comma 5, della L. n. 49/2023 dispone che "*Gli ordini e i collegi professionali adottano disposizioni deontologiche volte a sanzionare la violazione, da parte del professionista, dell'obbligo di convenire o di preventivare un compenso che sia giusto, equo e proporzionato alla prestazione professionale richiesta e determinato in applicazione dei parametri previsti dai pertinenti decreti ministeriali, nonché a sanzionare la violazione dell'obbligo di avvertire il cliente, nei soli rapporti in cui la convenzione, il contratto o comunque qualsiasi accordo con il cliente siano predisposti esclusivamente dal professionista, che il compenso per la prestazione professionale deve rispettare in ogni caso, pena la nullità della pattuizione, i criteri stabiliti dalle disposizioni della presente legge*" (articolo 5, comma 5, enfasi aggiunta).

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

L'articolo 2 della L. n. 49/2023, definendo l'ambito soggettivo di applicazione, dispone che detta normativa si applica nei rapporti professionali a favore di banche, assicurazioni e loro controllate o mandatarie, medie e grandi imprese², pubblica amministrazione e sue partecipate (commi 1 e 3).

5. Sulla base dell'articolo 5, comma 5, della L. n. 49/2023, il CNF, nella seduta amministrativa del 23 febbraio 2024, con delibera n. 275 ha approvato il testo del *"nuovo articolo 25 bis del Codice deontologico forense in materia di equo compenso"*, ne ha dato notizia sul proprio sito con un comunicato del 28 febbraio 2024³ e lo ha poi trasmesso con email del 1° marzo 2024 ai Presidenti dei Consigli dell'ordine degli avvocati e al Presidente di Cassa forense, unitamente alla Relazione di accompagnamento (di seguito, "Relazione")⁴.

6. Nel comunicato del 28 febbraio 2024, dal titolo *"EQUO COMPENSO, CNF APPROVA NUOVA NORMA DEONTOLOGICA. Censura per compensi ingiusti, avvertimento per mancata informativa al cliente"*, il CNF ha reso pubblico l'avvenuto aggiornamento del Codice, senza mai circoscriverne espressamente l'applicazione ai grandi clienti, come definiti dalla L. n. 49/2023⁵.

7. Nella citata e-mail del 1° marzo, il CNF ha sottolineato che questa modifica del Codice dà *"seguito alle previsioni della legge n. 49/2023 ed in particolare all'articolo 5, comma 5 della legge, al fine di assicurare l'effettività delle nuove misure adottate in materia di equo compenso anche grazie alla leva del rilievo disciplinare delle condotte improprie."* (sottolineatura aggiunta).

8. In particolare, mentre l'articolo 25, comma 1, del Codice, relativo agli *"Accordi sulla definizione del compenso"*, stabilisce in via generale il principio che *"La pattuizione dei compensi [...] è libera"*, l'articolo 25-bis aggiunto al Codice recita: *"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"* (sottolineatura aggiunta) (comma 1). La violazione di tale divieto espone il professionista alla sanzione disciplinare della censura (comma 3).

9. L'articolo 25-bis del Codice poi prosegue: *"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"* (sottolineatura aggiunta) (comma 2). La violazione di tale obbligo di comunicazione scritta costituisce illecito disciplinare sanzionato, invece, con l'avvertimento (comma 3).

10. La Relazione, sempre predisposta dal CNF, sottolinea inoltre l'assenza di autonomia del CNF stesso nell'adeguare il Codice alla L. n. 49/2023, essendosi limitato a recepire *"a rime praticamente obbligate"* quanto previsto dall'articolo 5, comma 5, di tale legge.

11. Nella Relazione il CNF precisa che il legislatore ha prefigurato due illeciti, consistenti: *"a) nella pattuizione e/o accettazione di compensi iniqui, in violazione dei parametri vigenti (cfr. comma 1 della norma deontologica), nonché b) nella violazione - allorché le condizioni contrattuali sono predisposte dall'avvocato - dell'obbligo di avvertire 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 di equo compenso"* (sottolineatura aggiunta).

12. Il CNF, inoltre, ha individuato espressamente la violazione del comma 1 come illecito maggiormente lesivo, per il quale *"è stata proposta la sanzione [...] più grave (la censura) nel caso in cui l'avvocato violi in modo sostanziale la normativa sull'equo compenso accettando compensi inferiori ai parametri forensi (vedi comma 3)"* (sottolineatura aggiunta).

13. Successivamente, il CNF, sempre nella Relazione, ha specificato che: *"la ragione per cui è prevalsa [...] la previsione legale degli illeciti deontologici"* è che *"non dare 'rilievo disciplinare per i contegni illeciti avrebbe rischiato di*

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

³ [Cfr. doc. 1, <https://www.consiglionazionaleforense.it/web/cnf-news/-/24697-258>.]

⁴ [Cfr. doc. 2, https://www.consiglionazionaleforense.it/circolare/-/asset_publisher/kMVA2gYd0yW5/content/art-25bis-cdf-01-04-2024-.]

⁵ [Il Comunicato riporta: "Il Consiglio Nazionale Forense nella seduta del 23 febbraio scorso ha dato il via libera alla nuova norma deontologica in materia di equo compenso, prevista dalla legge 49 del 2023. L'obiettivo della legge è quello di garantire che gli avvocati ricevano un adeguato compenso per la loro attività professionale, contrastando al tempo stesso il fenomeno delle parcelle troppo basse o addirittura gratuite.

Il testo del nuovo articolo 25-bis è stato elaborato dalla Commissione deontologica del Consiglio Nazionale Forense, approvato in prima battuta dal CNF nell'ultima seduta amministrativa del 2023, inviato, come previsto dalla legge professionale forense, ai Consigli dell'Ordine degli avvocati per la necessaria consultazione e infine approvato in via definitiva, con anche alcune integrazioni emerse, dal Consiglio nazionale forense nella seduta amministrativa di venerdì scorso.

L'avvocato, secondo la nuova norma del codice deontologico forense, 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. La violazione comporta l'applicazione in sede disciplinare della censura, e, nei casi in cui l'avvocato stipuli una qualsiasi forma di accordo con il cliente, la norma richiede l'obbligo ad avvertire per iscritto il cliente che il compenso per la prestazione professionale deve rispettare i criteri stabiliti dalla legge, pena la nullità della pattuizione. La violazione di questa seconda disposizione normativa comporta l'applicazione della sanzione disciplinare dell'avvertimento.

Le modifiche al codice deontologico degli avvocati entreranno in vigore dopo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, completando l'iter previsto dall'ordinamento forense" (enfasi aggiunte).]

minare la effettiva precettività delle norme. Ed inoltre, l'argomento del rilievo disciplinare ben può essere utilizzato, dall'avvocato, nelle trattative con i clienti «forti», per sottrarsi alle pressioni più spinte, ed ottenere magari condizioni contrattuali più vantaggiose" (sottolineatura aggiunta).

14. Infine, il 7 maggio 2024, il CNF ha inviato un'e-mail ai Presidenti dei Consigli dell'ordine degli avvocati, ove "per opportuna conoscenza e per la più ampia diffusione tra gli iscritti" ha segnalato l'avvenuta pubblicazione in data 3 maggio 2024 nella Gazzetta Ufficiale del nuovo articolo 25-bis del Codice, ricordando il testo della disposizione *de qua* e la sua entrata in vigore decorsi sessanta giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale⁶ e quindi il 2 luglio 2024.

15. E ancora, il CNF ha pubblicato sul proprio sito un comunicato dal titolo "Il codice deontologico in vigore dal 2 luglio 2024"⁷, in cui, oltre a riassumere il contenuto del nuovo articolo 25-bis e a dare accesso, tramite *link* ipertestuale, all'articolo stesso e alla Relazione, informa del fatto di aver aggiornato "altresì, la versione annotata del Codice Deontologico Forense, corredata degli specchietti sanzionatori relativi alle singole fattispecie (recanti, in particolare, la sanzione edittale, quella attenuata e quella aggravata)" (enfasi aggiunta). Lo specchietto sanzionatorio predisposto dal CNF relativamente alla disposizione in esame è il seguente:

- *Comma 1:*

Sanzione attenuata	Sanzione edittale	Sanzione aggravata
Avvertimento	Censura	Fino alla sospensione non superiore a 1 anno

- *Comma 2:*

Sanzione attenuata	Sanzione edittale	Sanzione aggravata
(Richiamo)	Avvertimento	Fino alla sospensione minima (2 mesi)

16. Da ultimo, il CNF ha dato indicazioni interpretative su quesiti specifici di Ordini Circondariali coerenti con l'interpretazione estensiva sopra registrata.

17. Ad esempio, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino ha posto al CNF la questione se, "in sede di accordo contrattuale (2233 c.c.) e/o di partecipazione ad un bando pubblico" (enfasi aggiunta), applicare una maggiorazione "di norma" pari al 15%, come precedentemente previsto dal D.M. n. 55/2014, anziché in misura fissa del 15% del totale a titolo di rimborso spese forfetarie, come ora stabilito dalla novella introdotta dal D.M. n. 147/2022, potesse costituire una "violazione della disciplina sull'equo compenso di cui alla legge n. 49/2023 in combinato disposto con l'articolo 13, comma 10, della legge n. 247/2012⁸ e la recente introduzione, nel codice deontologico forense del 2014, dell'articolo 25-bis (violazioni delle disposizioni in materia di equo compenso). Il tutto anche alla luce delle recenti sentenze del TAR Veneto n. 632/2024 e del TAR Lazio n. 8580/2024"⁹.

18. Nel parere del 28 giugno 2024, n. 38 (di seguito anche "parere n. 38/2024")¹⁰, il CNF ha affermato: "l'eventuale riduzione della percentuale del 15% stabilita dal decreto ministeriale per le spese forfetarie dell'avvocato – percentuale quantificata ex lege – determina un ribasso del "compenso" parametrico dell'avvocato, con conseguente violazione della disciplina dell'equo compenso di cui alla legge n. 49/2023" (enfasi aggiunta)". In tale parere, il CNF ha quindi veicolato agli iscritti l'indicazione che rappresenta una violazione della disciplina dell'equo compenso (passibile quindi di rilievi disciplinari) applicare una maggiorazione per spese forfetarie in percentuale inferiore al 15% fissato dalla novella del D.M. n. 55/2014 introdotta dal D.M. n. 147/2022, qualunque sia la tipologia di clientela servita, non soltanto nei rapporti con i grandi clienti come sopra definiti.

⁶ [Cfr. doc. 3, https://www.consiglionazionaleforense.it/comunicazioni-per-gli-ordini/-/asset_publisher/Snwi9zTL8Vut/content/modifica-al-codice-deontologico-in-materia-di-equo-compenso-7-5-2024-.]

⁷ [Cfr. doc. 4, <https://www.consiglionazionaleforense.it/documents/20182/40227/Codice+Deontologico+Forense+%28in+vigore+dal+2+luglio+2024+%29+con+sanzioni.pdf/d97a106d-5c9b-c1c4-fadd-ee9c2d226560?t=1727102091947>.]

⁸ [Tale disposizione prevede che "Oltre al compenso per le prestazioni professionali, all'avvocato è dovuta, sia dal cliente in caso di determinazione contrattuale, sia in sede di liquidazione giudiziale, [...] una somma per il rimborso delle spese forfetarie, la cui misura massima è determinata" da apposito decreto.]

⁹ [Si precisa che le sentenze indicate hanno rigettato i profili sollevati dai ricorrenti, in relazione al computo delle "spese vive" nell'offerta economica di prestazioni di ingegneri e architetti nell'ambito di procedure di gara della P.A. in misura inferiore a quella risultante dall'applicazione dei parametri di riferimento, affermando che la L. n. 49/2023 non fosse incompatibile con gli articoli 49, 56, 101 TFUE, con la direttiva 2006/123/CE e con la libertà di stabilimento, di prestazione di servizi, di libera concorrenza, nonché con la disciplina costituzionale interna con riferimento con gli articoli 3, 41, 81, 117 Cost. e ai principi di ragionevolezza, proporzionalità e incremento della spesa pubblica.]

¹⁰ [Cfr. doc. 5, <https://codicedeontologico-cnf.it/il-coa-di-torino-pone-il-seguente-quesito-se-sia-possibile-in-sede-di-accordo-contrattuale-2233-c-c-e-o-di-partecipazione-ad-un-bando-pubblico-operare-una-riduzione-degli-esposti-forfet/>.]

III. IL QUADRO NORMATIVO

a) L'Ordinamento forense

19. L'ordine forense si compone degli iscritti negli albi degli avvocati e si articola negli ordini circondariali, aventi sedi presso ogni Tribunale, e del CNF. Il CNF e gli ordini territoriali sono definiti *"enti pubblici non economici a carattere associativo istituiti per garantire il rispetto dei principi previsti dalla presente legge e delle regole deontologiche, nonché con finalità di tutela della utenza e degli interessi pubblici connessi all'esercizio della professione e al corretto svolgimento della funzione giurisdizionale. Sono dotati di autonomia patrimoniale e finanziaria, sono finanziati esclusivamente con i contributi degli iscritti, determinano la propria organizzazione con appositi regolamenti, nel rispetto delle disposizioni di legge, e sono soggetti esclusivamente alla vigilanza del Ministro della Giustizia"* (articolo 24 della L. n. 247/2012, enfasi aggiunta).

20. Il CNF è composto unicamente da avvocati (ammessi alle giurisdizioni superiori), eletti da ciascun distretto, a sua volta composto da professionisti, in funzione del numero di iscritti, in modo da rappresentare tutti i distretti circondariali, lasciando a quelli con maggior numero di iscritti la possibilità di esprimere due componenti invece di uno soltanto¹¹, nel rispetto dei generi. L'articolo 35 della L. n. 247/2012 enumera compiti e prerogative del CNF¹².

21. Ai sensi dell'articolo 3 della L. n. 247/2012, *"la professione forense deve essere esercitata con indipendenza, lealtà, probità, dignità, decoro, diligenza e competenza [...] rispettando i principi della corretta e leale concorrenza"* (comma 2). L'avvocato deve uniformarsi ai principi contenuti nel codice deontologico emanato dal CNF ai sensi degli articoli 35, comma 1, lettera d), e 65, comma 5. In base all'ultima disposizione citata, *"il CNF vi provvede sentiti gli ordini forensi circondariali [...]"*.

22. Secondo l'articolo 3, comma 3, della L. n. 247/2012, *"[...] Il codice deontologico stabilisce le norme di comportamento che l'avvocato è tenuto ad osservare in via generale e, specificamente, nei suoi rapporti con il cliente, con la controparte, con altri avvocati e con altri professionisti. Il codice deontologico espressamente individua fra le norme in esso contenute quelle che, rispondendo alla tutela di un pubblico interesse al corretto esercizio della professione, hanno rilevanza disciplinare [...]"*¹³.

23. In base all'articolo 36 della L. n. 247/2012, il CNF *"esercita le funzioni disciplinari nei confronti dei propri componenti, quando il consiglio distrettuale di disciplina competente abbia deliberato l'apertura del procedimento disciplinare"*, e si pronuncia sulle impugnazioni contro i provvedimenti disciplinari adottati dai Consigli distrettuali di disciplina (articolo 61 della medesima legge).

24. L'articolo 50 della L. n. 247/2012 stabilisce che *"Il potere disciplinare appartiene ai consigli distrettuali di disciplina forense"*, composto da avvocati eletti secondo il regolamento approvato dallo stesso CNF, che approva anche il regolamento per il procedimento disciplinare, sentiti gli ordini circondariali.

25. Le sanzioni dell'avvertimento e della censura, riprese dall'articolo 25-bis del Codice, sono le più lievi tra quelle tipizzate dall'articolo 53 della L. n. 247/2012, che prevede anche la sospensione dell'attività e la radiazione dall'albo¹⁴.

26. Quanto alla definizione dei compensi, la legge professionale ha introdotto i principi per cui *"Il compenso spettante al professionista è pattuito di regola per iscritto all'atto del conferimento dell'incarico professionale"* e *"la pattuizione dei compensi è libera"* (articolo 13, commi 2 e 3, della L. n. 247/2012). Il professionista è tenuto, nel rispetto del principio di trasparenza, a informare il cliente sul livello della complessità dell'incarico e sui possibili costi e a *"comunicare in forma scritta a colui che conferisce l'incarico professionale la prevedibile misura del costo della prestazione, distinguendo fra oneri, spese, anche forfetarie, e compenso professionale"* (comma 5).

27. Infine, i parametri cui rimanda la L. n. 49/2023 sono rappresentati, per la professione forense, dal D.M. 10 marzo 2014, n. 55, come da ultimo modificato dal D.M. 13 agosto 2022, n. 147, emanato dal Ministro della Giustizia, *"su*

¹¹ *[È il c.d. criterio di rappresentanza variabile, per cui i distretti che contano fino a diecimila iscritti eleggono un consigliere e quelli che superano tale soglia ne eleggono due.]*

¹² *[Il CNF, tra l'altro: i) adotta i regolamenti interni per il funzionamento proprio e, se necessario, per quello degli ordini circondariali (lettera b), anche in ambito disciplinare (articolo 50); ii) esercita la funzione giurisdizionale in materia disciplinare (lettera c); iii) emana e aggiorna periodicamente il codice deontologico, curandone la pubblicazione e la diffusione (lettera d); iv) "promuove attività di coordinamento e indirizzo dei consigli dell'ordine circondariali al fine di rendere omogenee le condizioni di esercizio della professione e di accesso alla stessa" e collabora con i consigli dell'ordine circondariali "alla conservazione e alla tutela dell'indipendenza e del decoro professionale" (lettere f, h); v) propone al Ministero della Giustizia i parametri per la liquidazione dei compensi professionali (lettera g); vi) approva i conti consuntivi e i bilanci preventivi delle proprie gestioni (lettera n); vii) esprime, su richiesta del Ministro della Giustizia, pareri su proposte e disegni di legge che, anche indirettamente, interessino la professione forense e l'amministrazione della giustizia (lettera q).]*

¹³ *[Il comma 4 del medesimo articolo 3 della L. n. 247/2012 dispone che il codice deontologico e i suoi aggiornamenti entrano in vigore decorsi sessanta giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, seguendo le norme di pubblicità definite dal D.M. 11 marzo 2015 n. 38 (di seguito anche "D.M. n. 38/2015"), che aggiunge anche la pubblicazione del Codice sui siti internet del CNF, della Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense e dei consigli degli ordini forensi circondariali, entro trenta giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (articolo 2).]*

¹⁴ *[In particolare, secondo l'articolo 53 della legge professionale, "L'avvertimento può essere deliberato quando il fatto contestato non è grave e vi è motivo di ritenere che l'incolpato non commetta altre infrazioni. L'avvertimento consiste nell'informare l'incolpato che la sua condotta non è stata conforme alle norme deontologiche e di legge, con invito ad astenersi dal compiere altre infrazioni"; "La censura consiste nel biasimo formale e si applica quando la gravità dell'infrazione, il grado di responsabilità, i precedenti dell'incolpato e il suo comportamento successivo al fatto inducono a ritenere che egli non incorrerà in un'altra infrazione". Le altre sanzioni tipizzate, di particolare gravità, sono la sospensione e la radiazione.]*

proposta del CNF". Tali parametri si applicano in caso di mancata pattuizione scritta del compenso, di liquidazione giudiziale dei compensi o per alcune tipologie di prestazioni nell'interesse di terzi o d'ufficio (articolo 13, comma 6, della L. n. 247/2012).

b) La legge in materia di equo compenso

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

29. L'articolo 2 della L. n. 49/2023, rubricato "Ambito di applicazione", dispone che, sul piano soggettivo, detta normativa si applica in relazione a qualsiasi rapporto professionale per la prestazione d'opera intellettuale a favore di banche, assicurazioni e loro controllate o mandatarie, medie e grandi imprese, come sopra definite, pubblica amministrazione e sue partecipate (commi 1 e 3); sul piano oggettivo, essa riguarda tutti i rapporti *"regolati da convenzioni"*, nonché *"ogni tipo di accordo preparatorio o definitivo, purché vincolante per il professionista"* che contenga clausole utilizzate dai c.d. grandi clienti, come sopra definiti (comma 2)¹⁵.

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

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

32. La legge attribuisce, inoltre, significativi poteri a presidio della sua effettiva applicazione ai Consigli nazionali degli ordini, che, fra l'altro, devono adottare disposizioni deontologiche per sanzionare la violazione dell'obbligo del professionista di pattuire un compenso giusto, equo, proporzionato e determinato sulla base dei parametri previsti dai pertinenti decreti ministeriali¹⁶.

33. La nullità della specifica pattuizione di un compenso "non equo" può essere fatta valere giudizialmente direttamente dal professionista (articolo 3, comma 5, della L. n. 49/2023) dinanzi al Tribunale del luogo di sua residenza o domicilio¹⁷.

IV. VALUTAZIONI

a) Il mercato rilevante

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

¹⁵ [L'articolo 2 testualmente prevede: "1. La presente legge si applica ai rapporti professionali aventi a oggetto la prestazione d'opera intellettuale di cui all'articolo 2230 del codice civile regolati da convenzioni aventi a 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".]

¹⁶ [I Consigli nazionali dell'Ordine sono inoltre legittimati a: formulare una proposta sull'aggiornamento dei parametri di riferimento delle prestazioni professionali ogni due anni (articolo 5, comma 3); "adire l'autorità giudiziaria competente qualora ravvisino violazioni delle disposizioni vigenti in materia di equo compenso" (articolo 5, comma 4); concordare modelli standard di convenzione, per i quali i compensi ivi previsti "si presumono equi fino a prova contraria" (articolo 6); proporre l'azione di classe (articolo 9) e far parte dell'Osservatorio nazionale sull'equo compenso, con funzione consultiva e di segnalazione al Ministro della giustizia di eventuali condotte o prassi applicative o interpretative in contrasto con le disposizioni in esame (articolo 10). L'Osservatorio è stato nominato dal Ministro della Giustizia, che lo presiede, con Decreto del 6 marzo 2024 e si è insediato l'11 aprile 2024 e risulta quasi interamente composto da rappresentanti di attività economiche e di servizi professionali.]

¹⁷ [Il CNF può anche proporre l'azione di classe per tutelare i diritti individuali omogenei dei professionisti (articolo 9 comma 1). Neppure il giudice può derogare ai parametri definiti, nel caso di specie, dal D.M. n. 55/2014 e s.m.i. (articolo 3, comma 6, della L. n. 247/2012).]

35. Ciò premesso, si rileva che la formulazione dell'articolo 25-*bis*, comma 1, del Codice e le sopra descritte indicazioni fornite dal CNF agli iscritti in merito alla sua adozione e interpretazione appaiono applicabili e vincolanti per tutti i professionisti iscritti all'albo degli avvocati¹⁸ operanti sull'intero territorio nazionale con riguardo ai servizi offerti anche a clienti non rientranti nella definizione di "grandi clienti" ai sensi dell'articolo 2 della Legge n. 49/2023.

Di conseguenza, il mercato del prodotto è quello della fornitura di servizi di assistenza legale da parte degli avvocati nei rapporti con clienti diversi dai grandi clienti, e il mercato geografico ha dimensione quantomeno nazionale.

b) L'intesa

b.1) La natura del CNF e delle sue delibere

36. Occorre preliminarmente, osservare che, secondo costante giurisprudenza unionale e nazionale, ai fini dell'applicazione del diritto della concorrenza, rileva una nozione funzionale di impresa, comprendente qualsiasi soggetto che offra beni o servizi su un mercato determinato verso il corrispettivo di un prezzo, a prescindere dallo *status* giuridico, dalle modalità di organizzazione e di finanziamento, dalla natura tecnica e complessa del servizio offerto, nonché dall'eventuale svolgimento anche di funzioni pubblicistiche o di pubblici poteri, qualora vengano in rilievo condotte che, per loro natura, risultano soggette allo scrutinio dell'Autorità¹⁹.

37. Gli avvocati, in quanto prestano i propri servizi professionali a titolo oneroso, in forma indipendente e assumono, quindi, i rischi finanziari relativi allo svolgimento di tali servizi, svolgono attività economica e possono, pertanto, essere qualificati come imprese ai sensi dell'articolo 101 del TFUE, senza che la circostanza che l'esercizio della professione sia regolamentato possa far pervenire a conclusioni diverse²⁰. È ormai, infatti, acquisito che anche le professioni regolamentate sono soggette al diritto *antitrust*²¹.

38. Conseguentemente, il relativo Ordine professionale - nella fattispecie il CNF - può essere qualificato alla stregua di un'associazione di imprese ai sensi dell'articolo 101 del TFUE²², in quanto ente rappresentativo di imprese che offrono sul mercato in modo indipendente e stabile i propri servizi professionali, che agisce con l'obiettivo di "regolare e orientare l'attività degli iscritti nell'offerta delle proprie prestazioni professionali incidendo sugli aspetti economici della medesima". I precedenti giurisprudenziali in materia mettono anche in rilievo che, per poter qualificare un ordine professionale come associazione 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"²³.

39. Infatti, il CNF, nell'adottare e diffondere il Codice aggiornato e la sua Relazione sul sito *internet* e con le descritte comunicazioni (*e-mail*), non assolve ad alcuna missione di carattere sociale e non esercita prerogative tipiche dei pubblici poteri, ma agisce come organo di regolamentazione di una professione il cui esercizio costituisce un'attività economica ed è, pertanto, soggetto all'articolo 101, comma 1, del TFUE²⁴.

40. Ricorrono al riguardo tutti gli indicatori individuati dalla giurisprudenza unionale per valutare se un soggetto debba essere considerato associazione di imprese o autorità pubblica. Infatti, il CNF è composto unicamente da membri della professione eletti da loro pari, senza che le autorità nazionali possano intervenire nel processo di nomina; il codice deontologico è adottato all'esito di un processo decisionale e di consultazione puramente interni (articolo 65, comma 5, della L. n. 247/2012), senza che lo Stato intervenga o eserciti un controllo effettivo né abbia un potere decisionale di ultima istanza sul potere regolamentare e decisionale del CNF; non vi sono disposizioni che definiscono in modo sufficientemente preciso condizioni e criteri che garantiscono che il CNF operi nel rispetto dell'interesse pubblico generale e non anche a tutela degli interessi privati della categoria di professionisti rappresentata.

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

¹⁹ [Cfr. le sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea nelle cause C-447/17, cause riunite Unione Europea e Guardian Europe SARL; C-74/16, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania v. Ayuntamiento de Getafe; C-516/15, Akzo Nobel e a. v. Commissione; C-136/12, Consiglio nazionale dei geologi v. AGCM; C-41/90, Hofner and Elser v. Macrotron GmbH; C-1/12, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas OTOC; C-35/96, Commissione v. Italia, nonché sentenze del Consiglio di Stato, n. 376/2023 e n. 2929/2023, I805 - Prezzi del cartone ondulato; le sentenze del TAR Lazio, n. 11330/2019, A508 - SIAE/Servizi intermediazione diritti d'autore; n. 9524/2021, I840 - Ostacoli alle arene a titolo gratuito; Consiglio di Stato, n. 2005/2019, I749 - Consiglio Notarile di Milano, TAR Lazio, sentenza n. 1757/2011, Geologi, Consiglio di Stato, n. 238/2015 e n. 1164/2016 (CNF).]

²⁰ [In questo senso, Corte di giustizia dell'Unione europea causa C-128/21, § 58 e ss., cit., nonché la causa C-309/99, Wouters, punto 48.]

²¹ [Cfr. Consiglio di Stato, n. 1797/2019, I747 - Consiglio Notarile di Lucca (che ha confermato TAR Lazio, n. 8346/2014); TAR Lazio n. 8778/2015, I748 - Condotte restrittive del CNF (confermata da Consiglio di Stato, n. 1164/2016); TAR Lazio, n. 2688/2015, I706 - Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri della provincia di Bolzano; TAR Lazio, n. 8343/2014, I749 - Consiglio Notarile di Milano (confermata da Consiglio di Stato, n. 1164/2016); TAR Lazio, n. 8349/2014, I753 - Consiglio Notarile di Verona (confermata da Consiglio di Stato n. 1794/2019).]

²² [Consiglio di Stato, n. 874/2021, I797 - Consiglio Notarile di Velletri e Civitavecchia.]

²³ [Si vedano le citate sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea nelle cause Wouters, OTOC, nonché del T.A.R. Lazio sul caso Geologi e del Consiglio di Stato sul caso riguardante proprio il CNF.]

²⁴ [Cfr. la sentenza della causa C-128/21, cit., § 71 e ss..]

41. Pertanto, il carattere vincolante del codice deontologico rispetto agli avvocati, nonché la possibilità di infliggere loro sanzioni in caso di inosservanza del predetto codice, permettono di qualificare l'adozione e la diffusione del Codice aggiornato, nonché della sua Relazione sul sito *internet*, delle descritte comunicazioni (*email*), unitamente allo schema sanzionatorio relativo all'articolo 25-bis, comma 1, del Codice, adottati e diffusi dallo stesso CNF che agisce come ente rappresentativo di imprese, quali condotte costitutive di una decisione di un'associazione di imprese ai sensi dell'articolo 101 del TFUE.

b.2) La qualificazione anticoncorrenziale dell'articolo 25-bis del Codice e delle altre comunicazioni agli iscritti

42. Nel quadro normativo sopra descritto, viene in rilievo la disciplina dell'equo compenso, introdotta dal legislatore per offrire specifica tutela ai professionisti nei rapporti con i grandi clienti, come definiti dall'articolo 2 della L. n. 49/2023, nella presunzione che il professionista subisca - limitatamente a questa specifica categoria di clienti - il potere contrattuale della controparte e sia, quindi, costretto ad accettare compensi "al ribasso", inferiori a quelli che normalmente applicherebbe.

43. Nel recepire il contenuto dell'articolo 5, comma 5, della L. n. 49/2023, il CNF avrebbe dovuto offrire con chiarezza l'interpretazione più aderente possibile al dettato normativo, in modo da circoscriverne in concreto l'applicazione soltanto alle prestazioni rese in favore dei grandi clienti, in quanto presuntivamente in grado di esercitare il proprio potere contrattuale nei confronti degli avvocati.

44. In realtà, il comma 1 dell'articolo 25-bis del Codice (di seguito anche "comma 1") e le sanzioni in concreto previste dal CNF per entrambe le violazioni disciplinari individuate dal legislatore appaiono conferire una portata più ampia alla disciplina dell'equo compenso rispetto a quella voluta dal legislatore.

In primo luogo, nella formulazione del comma 1, il CNF, impiegando una terminologia eccessivamente generica e riferibile a qualsiasi pattuizione scritta ("L'avvocato non può concordare o preventivare un compenso [...]") (sottolineatura aggiunta), pattuizione che, nella legge professionale, rappresenta la regola (articolo 13, comma 2, "*di norma*"), non ha opportunamente contestualizzato la previsione in parola nell'ambito dei servizi professionali resi ai c.d. grandi clienti, contesto invece ribadito proprio dal comma 1 dell'articolo 5 della L. n. 49/2023 ("*Gli accordi preparatori o definitivi, purché vincolanti per il professionista, conclusi tra i professionisti e le imprese di cui all'articolo 2 [...]*", sottolineatura aggiunta).

45. Infatti, senza ancorare il comma 1 dell'articolo 25-bis del Codice all'ambito soggettivo di applicazione della L. n. 49/2023, la disposizione deontologica così formulata - che vieta a qualsiasi professionista di chiedere compensi inferiori ai parametri forensi - è suscettibile di essere applicata in ogni rapporto professionale, anche intercorrente tra l'avvocato e clienti diversi dai c.d. grandi clienti individuati dall'articolo 2, comma 1, della L. n. 49/2023 e, quindi, anche a prescindere dalle effettive possibilità di negoziazione del compenso da parte del professionista e dalla verifica in concreto della circostanza che quest'ultimo possa essere o meno parte debole del rapporto. Del resto, occorre considerare la natura del documento in cui si colloca la norma, ovvero il Codice, applicabile alla generalità degli iscritti, indipendentemente dalla tipologia di clientela trattata, coerentemente con il tenore ad applicazione generale del Comunicato del 28 febbraio 2024 con cui il CNF ha pubblicizzato la modifica del Codice in questione, senza mai circoscriverne l'applicazione ai rapporti professionali in favore dei grandi clienti.

46. In altri termini, la valenza generale che il CNF ha impresso alla nuova disposizione deontologica, travalicando l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina dell'equo compenso, risulta dare rilievo disciplinare al fatto stesso di chiedere onorari inferiori a quelli minimi risultanti dai criteri del D.M. n. 55/2014 e s.m.i. Pertanto, per come formulato dal CNF, il "comma 1" finisce per estendere indebitamente l'ambito di applicazione della L. n. 49/2023, contraddicendo anche il principio di libera determinazione del compenso ancora sancito all'articolo 25, comma 1, del Codice stesso.

47. In secondo luogo, la suddetta formulazione del "comma 1" viene esplicitata e rafforzata dal CNF nella Relazione, nella quale il CNF ha avuto premura di chiarire nuovamente quali sono le condotte che configurano l'illecito disciplinare ai sensi del comma 1 dell'articolo 25-bis del Codice, ravvisandole, in primo luogo, "*a) nella pattuizione e/o accettazione di compensi iniqui, in violazione dei parametri vigenti (cfr. comma 1 della norma deontologica)*" (sottolineatura aggiunta). La prima condotta illecita "chiarita" dal CNF viene pertanto a coincidere con il mero fatto di richiedere compensi inferiori ai parametri forensi, anche al di fuori di prestazioni in favore dei c.d. grandi clienti, tipicamente caratterizzate da adesioni a formulari/convenzioni predisposti unilateralmente dai contraenti forti.

Nella Relazione, il CNF qualifica l'accettazione di "*compensi inferiori ai parametri forensi*" da parte di un avvocato come "*violazione sostanziale*" della normativa in materia di equo compenso, che perciò sanziona in modo più grave, sempre senza menzionare i grandi clienti. Anche sotto tale profilo, il CNF va quindi oltre il dettato normativo, estendendo il divieto di scendere sotto i parametri forensi anche a compensi semplicemente accettati ("*pattuizione e/o accettazione*"), eventualmente anche in un momento successivo.

48. Nel prosieguo della Relazione, i rapporti con i grandi clienti vengono in rilievo soltanto per sottolineare un effetto ulteriore e indiretto della previsione deontologica, presentata in via subordinata come ausilio all'avvocato per contrastare il potere contrattuale dei grandi clienti ("*E inoltre, l'argomento del rilievo disciplinare ben può essere utilizzato dall'avvocato, nelle trattative con i clienti «forti», per sottrarsi alle pressioni più spinte, e ottenere magari condizioni contrattuali più vantaggiose*", enfasi aggiunta).

49. Tali precisazioni della Relazione illustrativa contribuiscono proprio a veicolare il messaggio che la fissazione di un compenso inferiore ai parametri forensi vigenti, a prescindere dalla circostanza che la controparte sia un cliente "forte", esporrà il professionista a sanzione o quanto meno a procedimento disciplinare.

50. Il CNF ha poi confermato e diffuso agli iscritti, tramite i Consigli degli ordini territoriali e la Cassa forense, la suddetta lettura estensiva del precetto deontologico nelle seguenti comunicazioni pubblicamente disponibili: i) e-mail del 1° marzo 2024, in cui il CNF ha trasmesso ai presidenti dei Consigli degli ordini territoriali e alla Cassa forense il "Testo del nuovo articolo 25 bis del Codice deontologico forense approvato nella seduta amministrativa del 23 febbraio 2024" corredato dalla Relazione, sottolineando l'obiettivo di "assicurare l'effettività delle nuove misure adottate in materia di equo compenso anche grazie alla leva del rilievo disciplinare delle condotte improprie"; ii) e-mail del 7 maggio 2024, in cui il CNF ha inviato il testo ai vari Consigli degli ordini territoriali "per opportuna conoscenza e per la più ampia diffusione tra gli iscritti" (enfasi aggiunte).

51. Da ultimo, il CNF, che già nella Relazione aveva sottolineato che "non prevedere rilievo disciplinare per i contegni illeciti avrebbe rischiato di minare la effettiva precettività delle norme", ha pubblicato sul proprio sito la versione annotata del Codice aggiornato, con gli specchietti sanzionatori relativi alle singole fattispecie di illecito disciplinare. In tale documento, il CNF ha previsto, per ciascuna violazione di cui al comma 1 e al comma 2 dell'articolo 25-bis, anche graduazioni della sanzione "editale" da esso stesso stabilita in applicazione dell'articolo 5, comma 5, della L. n. 49/2023, introducendo attenuanti e soprattutto aggravanti.

52. La previsione, nel Codice, della "censura" come sanzione tipizzata, in attuazione dell'articolo 5, comma 5, della L. n. 49/2023, per l'illecito "sostanziale" e più grave di cui al "comma 1" - ovvero la pattuizione o accettazione di compensi inferiori ai parametri forensi - diventa nel documento adottato e diffuso dal CNF anche passibile di aggravante, sanzionabile "fino alla sospensione non superiore a 1 anno". In altri termini, mentre, in attuazione dell'articolo 5, comma 5, della L. n. 49/2023, nel Codice era tipizzata quale "disposizione deontologica sanzionatoria" la "censura" per l'illecito più grave - ovvero quella di cui al "comma 1" del Codice, in caso di pattuizione o accettazione di compensi inferiori ai parametri forensi -, il CNF ha previsto anche la sanzione aggravata "fino alla sospensione non superiore a 1 anno", così andando ben oltre la sanzione disciplinare più grave, la censura, ritenuta proporzionata nella tipizzazione effettuata nel Codice. In tal modo, il CNF, andando oltre la previsione di gravità effettuata in attuazione di quanto previsto dal legislatore, ha aumentato la deterrenza del rilievo disciplinare per gli avvocati legati a clienti diversi dai grandi clienti, rilievo che viene "aggravato" in presenza delle condotte "improprie" che la Relazione ha individuato proprio nella pattuizione/accettazione di compensi inferiori ai parametri forensi, rafforzando così in ogni professionista la determinazione ad attenersi al nuovo precetto.

53. Infine, rileva l'applicazione concreta dell'interpretazione estensiva adottata dal CNF nell'orientare, a cascata, l'azione dei COA, come dimostra ad esempio il parere n. 38/2024, in cui il quesito è stato posto in modo inequivocabile in relazione a qualsiasi attività professionale, comprendente sia rapporti con la PA, sia qualsiasi "accordo contrattuale (2233 c.c.)". A fronte di un quesito posto in forma aperta ("e/o"), il CNF ha dato una soluzione univoca e onnicomprensiva, coerente con la lettura estensiva che si può trarre dalla formulazione letterale del "comma 1" del Codice e che viene ripetutamente diffusa dal CNF.

54. Peraltro, la risposta del CNF al COA di Torino conferisce valenza generale anche ai parametri forensi che dovrebbero invece valere, attraverso il richiamo della L. n. 49/2023, soltanto nei rapporti con i grandi clienti e, al di fuori di tale ambito, soltanto in via suppletiva per la liquidazione giudiziale di compensi non previamente concordati o eventualmente contestati.

55. In conclusione, attraverso tali condotte, il CNF ha 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.

c) Il pregiudizio al commercio intraeuropeo

56. Il concetto di pregiudizio al commercio intraeuropeo deve essere interpretato tenendo conto dell'influenza, diretta o indiretta, reale o potenziale, sui flussi commerciali tra gli Stati membri²⁵.

57. Al riguardo, si rileva che le condotte contestate interessano l'intero territorio italiano e che la Commissione europea ha specificamente indicato che "gli accordi che si estendono a tutto il territorio di uno Stato membro hanno, per loro natura, l'effetto di consolidare la compartimentazione dei mercati a livello nazionale, ostacolando così l'integrazione economica voluta dal Trattato"²⁶. Di conseguenza, la fattispecie oggetto del presente procedimento, appare idonea, laddove accertata, a pregiudicare il commercio tra Stati membri ed è, pertanto, suscettibile di integrare una violazione dell'articolo 101 del TFUE.

²⁵ [Cfr. Comunicazione della Commissione europea 2004/C101/07, "Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato [ora articoli 101 e 102 del TFUE]", in G.U.C.E. C 101/81 del 27 aprile 2004.]

²⁶ [Cfr. il punto 78 della Comunicazione della Commissione europea sulla nozione di pregiudizio, cit., nonché la sentenza della Corte di Giustizia nella causa C-309/99, Wouters.]

RITENUTO, pertanto, che le condotte del CNF sopradescritte, in quanto volte a ostacolare la concorrenza tra avvocati, sono suscettibili di configurare un'intesa in violazione dell'articolo 101 del TFUE, come sopra descritta;

DELIBERA

- a) l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, nei confronti del Consiglio Nazionale Forense, per accertare l'esistenza di un'intesa in violazione dell'articolo 101 del TFUE;
- b) la fissazione del termine di giorni sessanta, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei rappresentanti legali della parte, o di persone da essa delegate, del diritto di essere sentite, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Credito Assicurazioni Poste Servizi Turismo e Sport del Dipartimento Concorrenza - 2 di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;
- c) che il responsabile del procedimento è la Dott.ssa Rosa Salvati;
- d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Credito Assicurazioni Poste Servizi Turismo e Sport del Dipartimento Concorrenza - 2 di questa Autorità dai legali rappresentanti della parte, nonché da persona da essi delegata;
- e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 dicembre 2026.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli