

GLI EFFETTI NEL NOSTRO ORDINAMENTO DELLA SENTENZA
DELLA CORTE DI GIUSTIZIA U.E. DEL 25 GENNAIO 2024
NELLA CAUSA
C-438/22 SULL'ILLEGITTIMITÀ DELLE TARIFFE MINIME
OBBLIGATORIE

Chiara Favilli

Università degli Studi di Firenze

chiara.favilli@unifi.it

La CGUE torna sulle tariffe minime obbligatorie degli Avvocati in Bulgaria

- Rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale di Sofia il 4 luglio 2022
 - Sentenza 25 gennaio 2024, C-438/22
- Segue un precedente rinvio pregiudiziale del Tribunale circondariale di Sofia del 26 aprile 2016
 - Sentenza 23 novembre 2017, *Chez*, C-427/16

Legge bulgara invariata

- La legge delega al Consiglio superiore dell'ordine forense la fissazione degli importi minimi inderogabili degli onorari degli Avvocati
 - L'importo dell'onorario è stabilito da un accordo tra l'Avvocato e il cliente
 - Tale importo deve essere equo e giustificato e non può essere inferiore a quello previsto dal **regolamento adottato dal Consiglio superiore dell'ordine forense bulgaro**

Caso di specie

- Azione di risarcimento nei confronti di un'assicurazione a seguito di furto di un veicolo
- Valore di 8000 Euro più interessi di mora pari a circa 1012 Euro
- In tale domanda di risarcimento erano inclusi gli onorari dell'Avvocato della ricorrente, come da loro stessi pattuiti per un ammontare di circa 547 Euro
- L'assicurazione ha ritenuto tali onorari eccessivi e ne ha chiesto la riduzione effettivamente realizzata dal giudice a 482 Euro
- La sentenza è stata impugnata da entrambe le parti, con anche la richiesta di riesame della decisione relativa alle spese sulla base del rilievo che gli onorari erano stati fissati al di sotto della soglia prevista dalla normativa nazionale

Rinvio di interpretazione alla CGUE per chiedere

- Se il giudice quando è chiamato a determinare l'importo delle spese di lite sia vincolato dagli importi minimi come definiti da un'organizzazione professionale di avvocati di cui questi ultimi sono obbligatoriamente membri per legge
- Il giudice chiede precisazioni quanto alla portata e alla natura del controllo che è chiamato ad effettuare sulla validità di una tariffa del genere, alla luce del divieto di intese previsto all'art. 101(1) TFUE come interpretato in particolare nella sentenza CHEZ 2017

CGUE – CHEZ 2017

- Determinazione orizzontale di tariffe minime imposte è idonea a restringere il gioco della concorrenza nel mercato interno ai sensi dell'art. 101(1) TFUE
- In ragione delle modalità di fissazione delle tariffe minime in Bulgaria

Modalità di fissazione delle tariffe minime in Bulgaria

- Il **Consiglio superiore dell'ordine forense** è composto solo da avvocati eletti da colleghi qualificabile come associazione d'impresae ai sensi dell'art. 101 TFUE
- Senza alcun controllo dell'autorità pubblica idoneo a garantire che il **Consiglio superiore dell'ordine forense** agisca come emanazione della pubblica autorità che operi a fini di interesse generale sotto l'effettivo controllo e sotto il potere decisionale di ultimo grado da parte dello Stato
- L'unico controllo esercitato da un'autorità pubblica sui regolamenti del **Consiglio superiore dell'ordine forense** che determinano tali importi minimi è quello esercitato dalla Corte suprema amministrativa, controllo limitato all'accertamento se tali regolamenti siano conformi alla Costituzione e alla legge bulgara

101 TFUE

- Divieto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza
- Riguarda esclusivamente la condotta delle imprese e non disposizioni legislative o regolamentari
- Tuttavia tale articolo insieme al 4(3) TUE obbliga gli Stati a non adottare o a non mantenere in vigore provvedimenti anche di natura legislativa o regolamentare, idonei ad eliminare l'effetto utile delle regole di concorrenza applicabili alle imprese
- Il 101 è violato quando uno Stato imponga o agevoli la conclusione di accordi in contrasto con art. 101 o rafforzi gli effetti di accordi di tale genere ovvero tolga alla normativa il suo carattere pubblico delegando ad operatori privati la responsabilità di adottare decisioni di intervento in materia economica

Non sussiste violazione dell'art. 101 TFUE

- Quando le tariffe sono fissate nel rispetto dei criteri di interesse pubblico definiti dalla legge
- Quando i poteri pubblici non deleghino le loro prerogative d'approvazione o di fissazione delle tariffe ad operatori economici privati
 - Anche se poi le tariffe sono stabilite da un comitato nel quale i rappresentanti degli operatori economici non siano minoritari (sentenza API, 2014)
- Per l'Italia si vedano i casi Arduino 2002 e Cipolla 2006

Giustificazione ai sensi dell'art. 101(3) TFUE

- Gli accordi tra imprese o le decisioni di un'associazione d'impreses che limitino la libertà d'azione delle stesse imprese possono essere giustificati se dall'esame del contesto economico e giuridico si constati che:
 - Perseguono uno o più obiettivi legittimi d'interesse generale privi di per sé di carattere anticoncorrenziale
 - I mezzi concreti ai quali si fa ricorso per perseguire tali obiettivi sono necessari
 - L'effetto di restringere o falsare la concorrenza non si spinge oltre a quanto necessario, in particolare eliminando qualsiasi concorrenza

Giustificazione ex art. 101(3) TFUE?

- CGUE – CHEZ 2017
- La CGUE ha ritenuto di non essere in grado di valutare se detta normativa nazionale potesse essere considerata necessaria per realizzare un obiettivo legittimo
 - Spetta al giudice valutare alla luce del contesto generale in cui si colloca il regolamento del Consiglio superiore dell'ordine forense ovvero in cui spiegava effetti se, alla luce del complesso degli elementi pertinenti di cui disponeva, le norme che sanciscono le restrizioni controverse nei procedimenti principali potevano essere considerate necessarie all'attuazione di tale obiettivo

Come valutare se l'obiettivo è legittimo

- La qualità dei servizi forniti dagli avvocati
- In base a quale parametri valutare la legittimità di detto obiettivo nonché l'adeguatezza e la proporzionalità della misura di cui trattasi vale a dire la tariffa che fissa importi minimi di onorari, rispetto al medesimo obiettivo

- È la seconda parte della valutazione della CGUE nel caso CHEZ ad essere al centro degli interrogativi del giudice del rinvio
- La CGUE chiarisce che a lei spetta interpretare il Trattato, art. 101 TFUE mentre spetta al giudice nazionale valutare se l'accordo in questione abbia per oggetto una restrizione della concorrenza alla luce dell'insieme degli elementi che caratterizzano la situazione oggetto del procedimento principale nonché del contesto economico e giuridico nel quale si colloca
- Tuttavia la CGUE può sulla base degli elementi del fascicolo fornire precisazioni dirette a guidare il giudice del rinvio nella sua interpretazione, affinché quest'ultimo possa risolvere la controversia
- Nel caso di specie occorre fornire chiarimenti rispetto alla portata del riferimento effettuato dalla Corte ai punti 53-55 sentenza CHEZ alla giurisprudenza Wouters

Diverso orientamento della CGUE

- Dalla sentenza CHEZ si poteva desumere infatti che persino un comportamento imprenditoriale portatore di una restrizione della concorrenza per oggetto, ai sensi dell'art. 101(1) TFUE come la fissazione orizzontale di tariffe minime imposte, possa sottrarsi al divieto sancito in tale disposizione, anche in combinato disposto con l'art. 4(3) TUE qualora gli effetti restrittivi della concorrenza che ne derivano siano inerenti al perseguimento di obiettivi legittimi
- In effetti l'esame del contesto economico e giuridico in cui si inseriscono taluni di tali accordi e talune di tali decisioni può portare a constatare, in primo luogo, che essi sono giustificati se
 - Perseguono uno o più obiettivi legittimi d'interesse generale privi, di per sé, di carattere anticoncorrenziale
 - I mezzi concreti ai quali si fa ricorso per perseguire tali obiettivi sono effettivamente necessari a tal fine
 - Non vanno oltre quanto necessario, in particolare eliminando qualsiasi concorrenza

Diverso orientamento della CGUE

- Restrizione per oggetto o per effetto?
- La Corte a questo punto ritiene necessario valutare se:
 - la decisione del Consiglio superiore dell'ordine forense si limiti ad avere un effetto intrinseco di restringere la concorrenza limitando la libertà di azione di talune imprese
 - Oppure se presenti nei confronti della concorrenza un grado di dannosità che giustifica la considerazione che essa abbia per oggetto stesso di impedire, restringere o falsare detta concorrenza
- Se l'accordo ha un oggetto anticoncorrenziale, non è necessario indagare i suoi effetti sulla concorrenza

Criteri per stabilire se l'accordo ha un oggetto anticoncorrenziale

- Riferirsi al tenore delle sue disposizioni
- Agli obiettivi che mira a raggiungere
- Al contesto economico e giuridico nel quale si colloca
- Nella valutazione di tale contesto occorre prendere in considerazione anche la natura dei beni o dei servizi coinvolti e le condizioni reali del funzionamento e della struttura del mercato o dei mercati in questione
- La decisione che fissa gli importi minimi degli onorari degli avvocati equivale alla determinazione orizzontale di tariffe minime imposte, vietata dall'art. 101(1) TFUE

Restrizione per oggetto

- Fissazione orizzontale dei prezzi
 - la possibilità che abbia effetti negativi sul prezzo, sulla qualità e qualità dei prodotti e dei servizi è talmente alta da rendere inutile dimostrare che tale decisione abbia effetti concreti sul mercato
- La riduzione della produzione e l'aumento dei prezzi dà luogo ad una cattiva allocazione delle risorse a detrimento in particolare dei consumatori
- Ha un grado sufficiente di dannosità nei confronti della concorrenza a prescindere dal livello a cui è fissato il prezzo minimo
- Non può dunque essere giustificata da obiettivi legittimi

Restrizione per oggetto

- La Corte ha preliminarmente ricordato che l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE opera una distinzione tra la nozione di “restrizione per oggetto” e quella di “restrizione per effetto”, ciascuna soggetta ad un regime probatorio diverso
- Taluni tipi di coordinamento tra imprese, infatti, rivelano un grado di dannosità per la concorrenza sufficiente per essere qualificati come “restrizione per oggetto”, di talché non occorre ricercarne né, *a fortiori*, dimostrarne gli effetti sulla concorrenza al fine di qualificarli come restrizioni non consentite, in quanto l'esperienza dimostra che essi determinano riduzioni della produzione ed aumenti dei prezzi, dando luogo ad una cattiva allocazione delle risorse a detrimento, in particolare, dei consumatori
- Di conseguenza, il criterio essenziale per determinare se un accordo comporti una restrizione della concorrenza “per oggetto” risiede nel rilievo che esso presenta, di per sé, un grado di dannosità per la concorrenza sufficiente per ritenere che non sia necessario individuarne gli effetti

Effetti sulla norma nazionale in contrasto con 101 TFUE

- Primato
- Interpretazione conforme
- Disapplicazione legge bulgara che delega al Consiglio dell'ordine forense la fissazione delle tariffe minime in contrasto con norma UE avente effetto diretto
 - Senza dover chiedere o attendere la previa rimozione legislativa di tale normativa o di tale prassi nazionale in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale (v. Corte cost. 15/2024)
 - Accordi e decisioni vietate sono nulli di pieno diritto, privi di effetti nei rapporti tra contraenti e non può essere opposto a terzi
 - Impossibilità di riferirsi al regolamento per determinare il prezzo se ritenuto corrispondente al prezzo reale perché non può essere mai considerato un prezzo reale

Italia

- Sentenze Cipolla 2006 e Arduino 2002
- Le tariffe minime inderogabili possono rendere più difficile l'accesso degli avvocati stabiliti in uno Stato diverso dall'Italia al mercato dei servizi legali
- Ostacolo all'esercizio delle loro attività di prestazione dei servizi in Italia vietato dall'art. 56 TFUE
- Giustificazione
 - Ragioni imperative di interesse generale
 - Perseguimento di uno scopo legittimo
 - Non vada oltre quanto necessario per perseguirlo
- Spetta al giudice del rinvio verificare se sussiste tale giustificazione e se dunque tale normativa risponda agli obiettivi di tutela del consumatore e della buona amministrazione della giustizia che possono giustificarla e se le restrizioni non appaiano sproporzionate

Rapporto giudici nazionali e CGUE

- 26 A questo proposito, occorre ricordare che, nell'ambito del procedimento previsto dall'articolo 267 TFUE, basato su una netta separazione di funzioni tra i giudici nazionali e la Corte, il ruolo di quest'ultima è limitato all'interpretazione delle disposizioni del diritto dell'Unione sulle quali essa viene interpellata, nella specie l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE. Pertanto non spetta alla Corte, bensì al giudice del rinvio, valutare in definitiva se, alla luce dell'insieme degli elementi pertinenti che caratterizzano la situazione oggetto del procedimento principale, nonché del contesto economico e giuridico nel quale quest'ultima si colloca, l'accordo in questione abbia per oggetto una restrizione della concorrenza (sentenze del 18 novembre 2021, *Visma Enterprise*, C-306/20, EU:C:2021:935, punto 51 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 29 giugno 2023, *Super Bock Bebidas*, C-211/22, EU:C:2023:529, punto 28).
- 27 Tuttavia, la Corte, nel pronunciarsi su un rinvio pregiudiziale, può, in base agli elementi del fascicolo a sua disposizione, fornire precisazioni dirette a guidare il giudice del rinvio nella sua interpretazione, affinché quest'ultimo possa risolvere la controversia (sentenze del 18 novembre 2021, *Visma Enterprise*, C-306/20, EU:C:2021:935, punto 52 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 29 giugno 2023, *Super Bock Bebidas*, C-211/22, EU:C:2023:529, punto 29).

Art. 56 TFUE

- Nel quadro delle disposizioni seguenti, le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione sono vietate nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in uno Stato membro che non sia quello del destinatario della prestazione.
- Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono estendere il beneficio delle disposizioni del presente capo ai prestatori di servizi, cittadini di un paese terzo e stabiliti all'interno dell'Unione.