



CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI



presso il
Ministero della Giustizia

Circ. CNI n. 152/XX Sess./2024

Ai Presidenti degli Ordini territoriali
degli Ingegneri

Ai Presidenti delle Federazioni/Consulte degli
Ordini degli Ingegneri

LORO SEDI

OGGETTO: Chiarimenti relativi agli effetti della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 25 gennaio 2024, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale promossa dal Tribunale distrettuale di Sofia, Bulgaria, nel procedimento *Em akaunt BG EOOD c. Zastrahovatelno aktsionerno druzhestvo Armeets AD* (causa C-438/22) sulla disciplina legislativa nazionale in materia di equo compenso.

Caro Presidente,

con la presente desideriamo fornire alcuni chiarimenti in merito alle conseguenze che **la decisione adottata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea il 25 gennaio 2024** a seguito della domanda di pronuncia pregiudiziale promossa dal Tribunale distrettuale di Sofia nel procedimento *Em akaunt BG EOOD c. Zastrahovatelno aktsionerno druzhestvo Armeets AD* (causa C-438/22), concernente **la legittimità della normativa nazionale in materia di onorari degli avvocati**, potrebbe presentare sulla **disciplina legislativa italiana riguardante l'equo compenso**.

Sebbene, infatti, la decisione in argomento verta espressamente sull'applicazione di un istituto diverso, quello delle tariffe professionali, che nell'ordinamento italiano, per la categoria degli ingegneri, è stato formalmente abolito dall'art. 9 del D.L. 24 gennaio 2012 n. 1, convertito nella Legge 27 marzo 2012 n. 27, riteniamo opportuno evidenziare alcuni profili di rilevanza della pronuncia, in ragione delle sue potenziali ricadute sulla materia dei compensi spettanti ai professionisti.

Com'è noto, infatti, le sentenze adottate in via pregiudiziale dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, anche laddove attengano a questioni di natura interpretativa, **costituiscono un riferimento idoneo a orientare l'azione del legislatore e della giurisprudenza anche in ordinamenti diversi da quello nel cui ambito la pronuncia è destinata a spiegare i suoi effetti diretti**.

Nella circostanza, la sentenza della Corte di giustizia, in base alla richiesta avanzata dal Tribunale distrettuale di Sofia ex art. 267 TFUE, ha interpretato il diritto dell'Unione europea, segnatamente l'articolo 101, paragrafi 1 e 2, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002 (concernente l'applicazione delle regole sulla libertà di concorrenza, di cui agli articoli 101 e 102 TFUE) e l'articolo 47 della

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, allo scopo di valutare se il diritto nazionale bulgaro fosse conforme alle prescritte disposizioni.

Nella vicenda venivano in rilievo, tra gli altri, i paragrafi 1 e 2 dell'articolo 36 del *Zakon za advokaturata* (la legge bulgara relativa alla professione d'avvocato), a norma dei quali «1. L'avvocato, compreso l'avvocato di uno Stato membro dell'Unione europea, ha diritto agli onorari per l'attività svolta. 2. L'importo degli onorari è determinato in un accordo concluso tra l'avvocato o l'avvocato di uno Stato membro dell'Unione e il cliente. Tale importo dev'essere equo e giustificato **e non può essere inferiore a quello previsto dal regolamento adottato dal *Visshia advokatski savet* [il Consiglio superiore dell'ordine forense in Bulgaria] per il tipo di prestazione di cui trattasi** [enfasi aggiunta, n.d.r.]».

Detto regolamento, adottato dal Consiglio superiore dell'ordine forense bulgaro in forza del rinvio operato dal citato articolo 36, all'articolo 1 stabilisce che «L'importo degli onorari per il patrocinio prestato da un avvocato viene liberamente pattuito sulla base di un accordo scritto con il cliente, **ma non può essere inferiore all'importo minimo fissato dal presente regolamento per il tipo di assistenza di cui trattasi**». Il successivo articolo 2, paragrafo 5, prevede che, con riferimento alle attività di rappresentanza in giudizio, difesa e assistenza nei procedimenti civili, gli onorari sono determinati in base alla natura e al numero di domande proposte, separatamente per ciascuna di esse, indipendentemente dalla forma in cui le domande vengono riunite, mentre l'articolo 7, paragrafo 2, fissa taluni importi degli onorari per la rappresentanza, la difesa e l'assistenza in giudizio in base, in particolare, al valore dell'interesse difeso.

Nel procedimento principale, si era posto il problema se **il giudice nazionale potesse ridurre l'importo degli onorari richiesti dall'avvocato per una prestazione professionale** (e posti materialmente a carico della parte soccombente di un giudizio, che non aveva sottoscritto alcun contratto di servizi o pattuito gli onorari d'avvocato), in deroga ai minimi tariffari stabiliti dal regolamento del Consiglio superiore dell'ordine forense bulgaro, **disapplicando, per l'effetto, la legge nazionale sulla professione forense** (che, come detto, delega il predetto Consiglio a definire l'importo degli onorari, fornendo con ciò una copertura legislativa alle relative determinazioni), **sul presupposto del suo potenziale contrasto con le regole in materia di concorrenza** stabilite dagli articoli 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La prima e più importante domanda pregiudiziale promossa dal Tribunale distrettuale di Sofia interrogava, quindi, la Corte di giustizia in merito alla circostanza se l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE debba essere interpretato nel senso che, **qualora un giudice nazionale constati che un regolamento del Consiglio superiore dell'ordine forense reso obbligatorio da una normativa nazionale, nello stabilire gli importi minimi degli onorari, risulti in contrasto con tale disposizione, detto giudice può rifiutarsi di applicarlo**.

Sul punto, la Corte, in forza di una giurisprudenza costante, ha avuto occasione di ribadire che «il principio del primato del diritto dell'Unione impone al giudice nazionale incaricato di applicare [...] le disposizioni del diritto dell'Unione, qualora non possa effettuare un'interpretazione della normativa nazionale conforme alle disposizioni di diritto dell'Unione, **l'obbligo di garantire la piena efficacia delle disposizioni di tale diritto nella controversia di cui è investito, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi normativa o prassi nazionale** [enfasi aggiunta, n.d.r.], anche posteriore, che sia contraria a una disposizione del diritto dell'Unione dotata di efficacia diretta [come nel caso dell'art. 101 TFUE], senza dover chiedere o attendere la previa rimozione di tale normativa o di tale prassi nazionale in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale».

Pertanto – prosegue la Corte – «nei limiti in cui un giudice nazionale dovesse constatare che le restrizioni della concorrenza risultanti dal regolamento relativo agli importi minimi degli onorari degli avvocati non possono essere considerate inerenti al perseguimento di obiettivi

legittimi, la normativa nazionale che lo rende obbligatorio sarebbe incompatibile con l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE».

Qualora venga in rilievo una simile ipotesi, il giudice avrà l'obbligo di disapplicare la norma nazionale controversa, impregiudicato il fatto che l'articolo 101 TFUE riguardi esclusivamente la condotta di imprese e non disposizioni legislative o regolamentari emanate dagli Stati membri. Tale articolo, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, che istituisce un dovere di collaborazione tra l'Unione e gli Stati membri, obbliga, infatti, questi ultimi 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.

La posizione della Corte di giustizia è in linea con il suo precedente orientamento, che considera la fissazione di minimi tariffari, laddove non giustificata da obiettivi legittimi di pubblico interesse, un'indebita restrizione alla libera concorrenza. Occorre, quindi, tener conto che, in sede europea, permane un indirizzo sfavorevole alla definizione di importi minimi per le prestazioni professionali.

Nel caso di specie, tuttavia, la Corte ha anche considerato che la determinazione dei predetti importi era stata attribuita dalla legge **a un organo assimilabile a un'associazione di imprese – vale a dire un'organizzazione di categoria dell'ordine forense, composta esclusivamente da avvocati eletti dai loro colleghi e che agisce al di fuori di qualsiasi controllo da parte delle autorità pubbliche.** Proprio in ragione della natura dell'organo emanante, le decisioni da esso adottate equivalgono «alla determinazione orizzontale di tariffe minime imposte» e sono, quindi, sicuramente vietate dall'art. 101, par. 1, TFUE. Questo perché sono qualificabili alla stregua di «restrizioni per oggetto», idonee a rivelare «un grado sufficiente di dannosità nei confronti della concorrenza, a prescindere dal livello a cui è fissato il prezzo minimo», **e non ammettono, per loro natura, alcuna giustificazione per il perseguimento obiettivi legittimi.**

Questa specifica considerazione consente di mantenere un'opportuna **distinzione** tra la fattispecie oggetto della sentenza in commento e quella dell'equo compenso prevista in sede nazionale. **Ciò in quanto, nel primo caso, la Corte ha censurato non solo l'astratta inderogabilità alla previsione di un importo minimo per gli onorari di avvocato, ma, soprattutto, l'attribuzione della potestà di fissazione del predetto importo a un organo equiparabile a un'associazione di imprese.**

Tale ultimo profilo di censura è **estraneo alla disciplina legislativa italiana sull'equo compenso**, che, dopo aver definito, all'articolo 1, il compenso «equo» come il compenso proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, al contenuto e alle caratteristiche della prestazione professionale, **nonché conforme quanto previsto dai decreti ministeriali applicabili alle diverse professioni ordinistiche**, al successivo articolo 3 comma 1, stabilisce uno speciale regime di nullità delle clausole che prevedano un compenso inferiore agli importi stabiliti dai parametri per la liquidazione dei compensi dei professionisti iscritti agli ordini o ai collegi professionali, fissati con decreto ministeriale, o ai parametri determinati con decreto del Ministro della giustizia.

Ne consegue che in nessun caso la disciplina italiana, **che affida a un soggetto pubblico, e non a un'associazione di categoria, la definizione dei parametri per la liquidazione dei compensi dei professionisti, potrebbe essere assimilata a quella bulgara sotto questo profilo.**

Resta, tuttavia, da valutare con attenzione la compatibilità dell'anzidetta clausola di inderogabilità degli importi stabiliti dai parametri ministeriali con l'articolo 101 TFUE. A tal fine, appare decisiva la diversa *ratio* sottesa ai parametri rispetto a quella che caratterizzava le abolite tariffe professionali.

Mentre queste ultime erano, infatti, **ispirate a una logica esclusiva di tutela del carattere professionale della prestazione** (principio certamente rilevante sul piano ordinamentale, ma non al punto di costituire un'autonoma causa di giustificazione ai sensi dell'articolo 101 TFUE), **l'equo compenso persegue un diverso e più composito interesse pubblico**, quello cioè di assicurare **il giusto equilibrio tra le posizioni contrattuali del professionista e del committente** ove quest'ultimo eserciti un'attività di impresa, ovvero sia una pubblica amministrazione o una società disciplinata dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, tenuto conto dello sbilanciamento delle predette posizioni che caratterizza, in astratto, i rapporti di incarico professionale in simili contesti.

Ne consegue che **la pronuncia in commento non appare in grado di costituire un riferimento giurisprudenziale idoneo a incidere in maniera specifica sulla valutazione della legittimità della disciplina dell'equo compenso in rapporto alle finalità di cui all'articolo 101 TFUE**, date le differenze sussistenti **sul piano soggettivo** (come detto, il Consiglio superiore dell'ordine forense, soggettivamente assimilabile a un'associazione di imprese, non può essere equiparato a un soggetto pubblico come il Ministero a cui è affidata la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi dei professionisti iscritti agli ordini o ai collegi professionali) **e su quello oggettivo** (la finalità esclusiva di tutela della qualità della prestazione professionale perseguita dal regolamento adottato dal Consiglio superiore dell'ordine forense è diversa e più limitata della finalità di riequilibrio del rapporto contrattuale nei rapporti tra professionista e committente-persona giuridica perseguita dalla disciplina legislative sull'equo compenso) tra la fattispecie presa in esame dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e quella attualmente in vigore nell'ordinamento italiano.

Tanto chiarito, nell'auspicio che i chiarimenti forniti possano risultare utili a una più corretta comprensione della questione oggetto della presente circolare, inviamo i nostri migliori saluti.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO
(ing. Giuseppe M. Margiotta)



IL PRESIDENTE
(ing. A. Domenico Perrini)

