# SENTENZA DELLA CORTE

19 febbraio 2002 *

Nel procedimento C-35/99,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), dal Pretore di Pinerolo nel procedimento penale dinanzi ad esso pendente contro

**Manuele Arduino,**

con l'intervento di:

**Diego Dessi,**

**Giovanni Bertolotto**

e

**Compagnia Assicuratrice RAS SpA,**

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 85 del Trattato CE (divenuto art. 81 CE),

* Lingua processuale: l'italiano.

LA CORTE,

composta dai sigg. G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente, P. Jann, dalle sig.re F. Macken e N. Colneric, dal sig. S. von Bahr, presidenti di sezione, e dai sigg. C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, M. Wathelet (relatore), R. Schintgen, V. Skouris e J.N. Cunha Rodrigues, giudici,

avvocato generale: P. Léger
cancelliere: H.A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il governo italiano, dal sig. U. Leanza, in qualità di agente, assistito dal sig. L. Daniele, esperto presso il servizio del contenzioso diplomatico del Ministero degli Affari esteri;

— per il governo francese, dalla sig.ra K. Rispal-Bellanger e dal sig. D. Colas, in qualità di agenti;

— per il governo finlandese, dal sig. H. Rotkirch e dalla sig.ra T. Pynnä, in qualità di agenti;

— per la Commissione delle Comunità europee, dalla sig.ra L. Pignataro, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del sig. Dessi, rappresentato dall'avv. G. Scassellati Sforzolini, del governo italiano, rappresentato dal sig. M. Fiorilli, avvocato dello Stato, del governo tedesco, rappresentato dal sig. A. Dittrich, in qualità di agente, del governo francese, rappresentato da sig. D. Colas, e della Commissione, rappresentata dalla sig.ra L. Pignataro, all'udienza del 12 dicembre 2000,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 10 luglio 2001,

ha pronunciato la seguente

## Sentenza

1 Con ordinanza 13 gennaio 1999, pervenuta alla Corte il 9 febbraio seguente, il Pretore di Pinerolo ha sollevato, in applicazione dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), due questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione dell'art. 85 del Trattato CE (divenuto art. 81 CE).

2 Tali questioni sono sorte nell'ambito della liquidazione delle spese relative al procedimento penale condotto nei confronti del sig. Arduino.

## Contesto normativo nazionale

3 Il testo base che disciplina la professione dell'avvocato in Italia è il regio decreto legge 27 novembre 1933, n. 1578 (GURI n. 281 del 5 dicembre 1933), convertito in legge 22 gennaio 1934, n. 36 (GURI n. 24 del 30 gennaio 1934), come successivamente modificato (in prosieguo: il «regio decreto legge»).

4 L'avvocato svolge una libera professione consistente in un'attività di rappresentanza e di assistenza nei procedimenti giurisdizionali civili, penali e amministrativi. In Italia tale attività è affidata esclusivamente agli avvocati, il cui intervento è, di regola, obbligatorio (art. 82 del codice di procedura civile italiano).

5 Il Consiglio nazionale forense (in prosieguo: il «CNF») è disciplinato dagli artt. 52-55 del detto regio decreto legge. Esso è costituito da avvocati eletti dagli appartenenti alla categoria, uno per ciascun distretto di Corte d'appello ed è istituito presso il Ministero di Grazia e Giustizia.

6 L'art. 57 del regio decreto legge prevede che i criteri per la determinazione degli onorari e delle indennità dovuti agli avvocati e ai procuratori in materia civile, penale e stragiudiziale siano stabiliti ogni biennio con deliberazione del CNF. Le tariffe, una volta deliberate dal CNF, sono successivamente approvate dal Ministro, sentito il parere del Comitato interministeriale dei prezzi (in prosieguo: il «CIP»), ai sensi dell'art. 14, ventesimo comma, della legge 22 dicembre 1984, n. 887 (Suppl. ord. alla GURI n. 356 del 29 dicembre 1984), previa consultazione obbligatoria del Consiglio di Stato secondo quanto disposto dall'art. 17, terzo comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Suppl. ord. alla GURI n. 214 del 12 settembre 1988).

7 L'art. 58 del regio decreto legge precisa che i criteri previsti dall'art. 57 del regio decreto legge sono stabiliti con riferimento al valore delle controversie e al grado dell'autorità chiamata a conoscerle e, per i giudizi penali, anche alla durata di essi. Per ciascun atto o serie di atti deve essere fissato un limite massimo e un limite minimo.

8 Ai sensi dell'art. 60 del regio decreto legge, la liquidazione degli onorari è fatta dall'autorità giudiziaria in base ai criteri stabiliti dall'art. 57 del regio decreto legge, tenuto conto della gravità e del numero delle questioni trattate.

9 Tale liquidazione deve restare entro i limiti massimi e minimi fissati dall'art. 58. Tuttavia, in casi di eccezionale importanza, in relazione alla specialità delle controversie e quando il valore intrinseco della prestazione lo giustifichi, il giudice può oltrepassare il limite massimo. Inversamente, egli può, quando la causa risulti di facile trattazione, attribuire l'onorario in misura inferiore al minimo. In entrambi i casi, la decisione del giudice deve essere motivata.

10 La tariffa professionale forense di cui trattasi nella causa principale risulta dalla delibera del CNF 12 giugno 1993, modificata il 29 settembre 1994 (in prosieguo: la «delibera del CNF»), ed è stata approvata con decreto ministeriale 5 ottobre 1994, n. 585 (GURI n. 247 del 21 ottobre 1994). L'art. 2 di tale decreto prevede che «gli aumenti di cui alle allegate tabelle decorrono dal 1° ottobre 1994 per il 50% e per il restante 50% dal 1° aprile 1995». Detto aumento scaglionato nel tempo è dovuto ai rilievi del CIP, in quanto tale comitato ha tenuto conto in particolare dell'aumento dell'inflazione. Prima di adottare la tariffa, il Ministro aveva nuovamente consultato il CNF, il quale, nella seduta 29 settembre 1994, aveva aderito alla proposta di rinviare l'applicazione della tariffa.

11 L'art. 4, n. 1, della delibera del CNF dispone l'inderogabilità delle tariffe minime stabilite per gli onorari degli avvocati e per gli onorari e i diritti dei procuratori. Tuttavia, qualora a motivo di particolari circostanze del caso appaia una sproporzione manifesta fra le prestazioni dell'avvocato o del procuratore e l'onorario previsto dalle tabelle, il n. 2 dello stesso articolo consente di superare i massimi indicati nelle tabelle, anche oltre il raddoppio previsto dall'art. 5, n. 2, della delibera del CNF, ovvero scendere al di sotto dei minimi indicati nelle tabelle, purché la parte che vi ha interesse esibisca il parere del competente Consiglio dell'ordine.

12 L'art. 5 della delibera del CNF fissa le regole generali per la liquidazione. Esso prevede, al primo comma, che nella liquidazione degli onorari a carico del soccombente deve essere tenuto conto del valore e della natura della controversia, dell'importanza e del numero delle questioni trattate, del grado dell'autorità adita, con speciale riguardo all'attività svolta dall'avvocato dinanzi al giudice. Il secondo comma prevede che, per le cause di particolare importanza per le questioni giuridiche trattate, la liquidazione degli onorari a carico del soccombente può arrivare fino al doppio dei massimi stabiliti. Il terzo comma aggiunge che nella liquidazione degli onorari a carico del cliente, oltre che dei criteri di cui ai commi precedenti, si può tener conto dei risultati del giudizio e dei vantaggi, anche non patrimoniali, conseguiti, nonché dell'urgenza richiesta per il compimento delle singole attività. Nelle cause di straordinaria importanza la liquidazione può arrivare fino al quadruplo dei massimi stabiliti.

## Causa principale

13 Il sig. Arduino è stato penalmente perseguito dinanzi al Pretore di Pinerolo per aver effettuato, per negligenza, imprudenza e imperizia, nonché in violazione delle disposizioni di legge che regolano la circolazione stradale, un sorpasso su

una strada in cui tale manovra non era consentita, entrando così in collisione con la vettura del sig. Dessi. Quest'ultimo si è costituito parte civile. Al momento della liquidazione delle spese sostenute dal signor Dessi e poste a carico del sig. Arduino, il Pretore ha disapplicato la tariffa professionale emanata con decreto ministeriale n. 585/94.

14 Adita con ricorso, la Corte suprema di cassazione ha considerato illegittima la disapplicazione della detta tariffa. Con sentenza 29 aprile/6 luglio 1998, n. 1363, essa ha annullato la sentenza pronunciata dal Pretore di Pinerolo per quanto riguardava le spese e ha rinviato la causa su questo punto dinanzi allo stesso giudice.

15 Il Pretore di Pinerolo rileva che nell'ordinamento giuridico italiano esistono due tendenze giurisprudenziali contraddittorie circa la questione se la tariffa forense, emanata con decreto ministeriale n. 585/94, costituisca o meno un accordo che limita la concorrenza ai sensi dell'art. 85 del Trattato.

16 Secondo la prima tendenza, le caratteristiche di questa normativa nazionale sarebbero analoghe a quelle della normativa che riguarda il sistema tariffario degli spedizionieri doganali oggetto della sentenza della Corte 18 giugno 1998 (causa C-35/96, Commissione/Italia, Racc. pag. I-3851). Il CNF sarebbe una associazione di imprese ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato e nessuna disposizione di legge prescrive che venga tenuto conto di criteri di interesse pubblico in sede di determinazione della tariffa degli onorari forensi. Pertanto, il giudice sarebbe tenuto a disapplicare tale tariffa.

17 In base alla seconda tendenza giurisprudenziale, la tariffa non costituirebbe il risultato di una decisione discrezionale dell'organizzazione di categoria di cui trattasi. L'intervento dell'autorità pubblica svolgerebbe un ruolo determinante sia nella fase di elaborazione che in quella di approvazione, di modo che non si configurerebbe una delega di poteri di diritto pubblico ad operatori privati che consenta a questi ultimi di stabilire essi stessi le tariffe in violazione dell'art. 85 del Trattato.

18 In tale contesto, il Pretore di Pinerolo ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«a) Se rientri nel campo di operatività del divieto di cui all'art. 85, n. 1, del Trattato CE la deliberazione del CNF, approvata con D.M. 585/94, con cui sono state fissate le tariffe inderogabili relative all'attività professionale degli avvocati.

b) Nel caso di risposta affermativa al quesito sub a), se, tuttavia, l'ipotesi rientri nella previsione di inapplicabilità del divieto statuita dall'art. 85, n. 3, del Trattato».

**Sulla ricevibilità**

19 Il governo italiano esprime dubbi circa la ricevibilità del rinvio pregiudiziale in esame.

20 In primo luogo, si interroga sull'effettività della causa principale.

21 Esso osserva che, a seguito della sentenza pronunciata dalla Corte suprema di cassazione, la compagnia di assicurazione del sig. Arduino avrebbe proceduto al pagamento delle spese sostenute dal sig. Dessi. Tenuto conto di tale pagamento, la parte civile avrebbe rinunciato all'intervento nel prosieguo del procedimento principale e l'avvocato del sig. Arduino avrebbe chiesto al Pretore di Pinerolo di pronunciare un non luogo a statuire. Allo stato attuale del procedimento, la causa principale sarebbe pertanto priva di oggetto.

22 Ciò considerato, il governo italiano mal comprende l'insistenza del giudice a quo di voler esaminare la compatibilità con il diritto comunitario della tariffa di cui trattasi nella causa principale. A suo parere, non è da escludersi che il Pretore di Pinerolo abbia colto l'occasione per dirimere una questione che in Italia è controversa.

23 In secondo luogo, il governo italiano ritiene che l'ordinanza di rinvio non descriva a sufficienza il contesto di diritto e di fatto nel quale sono state sollevate le questioni. Il Pretore di Pinerolo non avrebbe indicato i motivi per i quali ha disapplicato la tariffa di cui trattasi nella causa principale.

24 A questo proposito, si deve rilevare che, secondo una giurisprudenza costante, nell'ambito della collaborazione tra la Corte e i giudici nazionali istituita dall'art. 177 del Trattato, spetta esclusivamente al giudice nazionale cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale valutare, alla luce delle particolari circostanze di ciascuna causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di pronunciare la propria sentenza sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, se le questioni pregiudiziali sollevate vertono sull'interpretazione del diritto comunitario, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire (v., in particolare, sentenze 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman e a., Racc. pag. I-4921, punto 59, e 13 marzo 2001, causa C-379/98, PreussenElektra, Racc. pag. I-2099, punto 38).

25 Tuttavia la Corte ha anche affermato che, in ipotesi eccezionali, le spetta esaminare le condizioni in cui è adita dal giudice nazionale al fine di verificare la propria competenza (v., in questo senso, sentenza 16 dicembre 1981, causa 244/80, Foglia, Racc. pag. 3045, punto 21). La Corte può rifiutare di pronunciarsi su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale solo qualora risulti manifestamente che l'interpretazione del diritto comunitario richiesta non ha alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto della causa principale, oppure qualora il problema sia di natura ipotetica o la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le vengono sottoposte (v., in particolare, sentenze citate Bosman, punto 61, e PreussenElektra, punto 39).

26 Ciò non si verifica nella causa principale.

27 Infatti, è giocoforza constatare come dal fascicolo della causa principale risulti che essa è tuttora pendente dinanzi al giudice nazionale e che il governo italiano non ha fornito la prova dell'esistenza di un accordo tra le parti sul problema delle spese atto a porre termine alla lite.

28 Per quanto riguarda le informazioni fornite nell'ordinanza di rinvio, dalle osservazioni presentate dai governi degli Stati membri e dalla Commissione, conformemente all'art. 20 dello Statuto CE della Corte di giustizia, risulta che esse hanno consentito loro di prendere utilmente posizione sulle questioni proposte alla Corte.

29 Peraltro, le informazioni contenute nell'ordinanza di rinvio sono state completate dalle osservazioni scritte presentate dinanzi alla Corte. L'insieme di tali elementi, riportati nella relazione d'udienza, è stato reso noto ai governi degli Stati membri e alle altre parti interessate ai fini dell'udienza nel corso della quale essi hanno potuto, all'occorrenza, integrare le loro osservazioni (v. del pari, in tal senso,

sentenze 21 settembre 1999, causa C-67/96, Albany, Racc. pag. I-5751, punto 43, e cause riunite da C-115/97 a C-117/97, Brentjens', Racc. pag. I-6025, punto 42).

30 Infine, le informazioni trasmesse dal giudice nazionale, completate, per quanto necessario, dagli elementi citati, forniscono alla Corte una conoscenza dell'ambito normativo e di fatto della controversia principale sufficiente a consentirle l'interpretazione delle pertinenti norme del Trattato.

31 Da quanto precede discende che le questioni proposte dal Pretore di Pinerolo sono ricevibili.

**Sulle questioni**

32 Con le sue questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice a quo chiede sostanzialmente se gli artt. 5 del Trattato CE (divenuto art. 10 CE) e 85 del Trattato ostino all'adozione da parte di uno Stato membro di una misura legislativa o regolamentare che approvi, sulla base di un progetto stabilito da un ordine professionale forense, una tariffa che fissa dei minimi e dei massimi per gli onorari dei membri dell'ordine, qualora tale misura statale sia adottata nell'ambito di un procedimento come quello previsto dalla normativa italiana.

33 In via preliminare, la Corte rileva che, estendendosi a tutto il territorio di uno Stato membro, la detta misura statale può incidere sulla concorrenza tra gli Stati membri ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato (v., in tal senso, precitata sentenza Commissione/Italia, punto 48).

34 Sebbene, di per sé, l'art. 85 del Trattato riguardi esclusivamente la condotta delle imprese e non le disposizioni legislative o regolamentari emanate dagli Stati membri, ciò non toglie che tale articolo, in combinato disposto con l'art. 5 del Trattato, obbliga gli Stati membri a non adottare o mantenere in vigore provvedimenti, anche di natura legislativa o regolamentare, idonei a eliminare l'effetto utile delle regole di concorrenza applicabili alle imprese [sentenze 21 settembre 1988, causa 267/86, Van Eycke, Racc. pag. 4769, punto 16, 17 novembre 1993, causa C-185/91, Reiff, Racc. pag. I-5801, punto 14, 9 giugno 1994, causa C-153/93, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, Racc. pag. I-2517, punto 14, 5 ottobre 1995, causa C-96/94, Centro Servizi Spediporto, Racc. pag. I-2883, punto 20, e Commissione/Italia, precitata, punto 53; v. anche, per quanto riguarda l'art. 86 del Trattato CE (divenuto art. 82 CE), sentenza 16 novembre 1977, causa 13/77, GB-Inno-BM, Racc. pag. 2115, punto 31].

35 La Corte ha dichiarato che si è in presenza di una violazione degli artt. 5 e 85 del Trattato quando uno Stato membro imponga o agevoli la conclusione di accordi in contrasto con l'art. 85, o rafforzi gli effetti di siffatti accordi, ovvero tolga alla propria normativa il suo carattere pubblico delegando ad operatori privati la responsabilità di adottare decisioni d'intervento in materia economica (v. precitate sentenze Van Eycke, punto 16, Reiff, punto 14, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, punto 14, Centro Servizi Spediporto, punto 21, e Commissione/Italia, punto 54).

36 Al riguardo, il fatto che uno Stato membro prescriva ad un'organizzazione di categoria l'elaborazione di un progetto di tariffa per le prestazioni non priva automaticamente la tariffa infine redatta del suo carattere di normativa statale.

37 Lo stesso vale quando i membri dell'organizzazione di categoria possono essere qualificati come esperti, indipendenti dagli operatori economici interessati, e sono tenuti dalla legge a fissare le tariffe prendendo in considerazione non soltanto gli interessi delle imprese o delle associazioni di imprese del settore che li ha designati, ma anche l'interesse generale e gli interessi delle imprese degli altri settori o degli utenti dei servizi di cui trattasi (v., in tal senso, precitate sentenze Reiff, punti 17-19 e 24; Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, punti 16-18 e 23, 17 ottobre 1995, cause riunite da C-140/94 a C-142/94, DIP e a., Racc. pag. I-3257, punti 18 e 19, e Commissione/Italia, precitata, punto 44).

38 Dalla descrizione dell'ambito normativo nazionale nella causa principale risulta che lo Stato italiano obbliga il CNF, composto esclusivamente di avvocati eletti da appartenenti alla categoria, a presentare ogni biennio un progetto di tariffa degli onorari di avvocato contenente limiti minimi e massimi. Anche se, ai sensi dell'art. 58 del regio decreto legge, gli onorari e le indennità devono essere fissati con riferimento al valore delle controversie, al grado dell'autorità chiamata a conoscerle e, per il settore penale, alla durata dei procedimenti, il regio decreto legge non indica, in realtà, criteri di interesse pubblico di cui il CNF dovrebbe tener conto.

39 Pertanto, la normativa nazionale di cui trattasi nella causa principale non contiene modalità procedurali, né prescrizioni di merito idonee a garantire, con una probabilità ragionevole, che il CNF si comporti, in sede di elaborazione del progetto di tariffa, come un'articolazione del pubblico potere che agisce per obiettivi di interesse pubblico.

40 Tuttavia, non risulta che lo Stato italiano abbia rinunciato ad esercitare il suo potere di decisione in ultima istanza o a controllare l'applicazione della tariffa, come tendono a confermare le circostanze menzionate al punto 10 della presente sentenza.

41 Da un lato, il CNF è incaricato soltanto di approntare un progetto di tariffa privo, in quanto tale, di forza vincolante. In mancanza di approvazione da parte del Ministro, il progetto di tariffa non entra in vigore, e resta in vigore la tariffa precedentemente approvata. Per questo motivo, il Ministro ha il potere di far emendare il progetto dal CNF. Inoltre, il Ministro è assistito da due organi pubblici, il Consiglio di Stato ed il CIP, dai quali deve ottenere il parere prima di qualsiasi approvazione della tariffa.

42 Dall'altro, l'art. 60 del regio decreto legge dispone che la liquidazione degli onorari è effettuata dagli organi giudiziari in base ai criteri stabiliti dall'art. 57 del regio decreto legge, tenuto conto della gravità e del numero di questioni trattate.

Inoltre, in talune circostanze eccezionali, il giudice può, con una decisione debitamente motivata, derogare ai limiti minimi e massimi fissati in applicazione dell'art. 58 del regio decreto legge.

43 Pertanto, non si può ritenere che lo Stato italiano abbia delegato ad operatori privati la responsabilità di prendere decisioni di intervento nel settore economico, il che porterebbe a privare del suo carattere pubblico la normativa di cui trattasi nella causa principale. Per i motivi esposti ai punti 41 e 42 della presente sentenza, non gli si può neanche contestare di imporre o di favorire la conclusione di intese in contrasto con l'art. 85 del Trattato o di rafforzarne gli effetti.

44 Occorre quindi risolvere le questioni pregiudiziali nel senso che gli artt. 5 e 85 del Trattato non ostano all'adozione da parte di uno Stato membro di una misura legislativa o regolamentare che approvi, sulla base di un progetto stabilito da un ordine professionale forense, una tariffa che fissa dei minimi e dei massimi per gli onorari dei membri dell'ordine, qualora tale misura statale sia adottata nell'ambito di un procedimento come quello previsto dalla normativa italiana.

**Sulle spese**

45 Le spese sostenute dai governi italiano, tedesco, francese e finlandese, nonché dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Pretore di Pinerolo, con ordinanza 13 gennaio 1999, dichiara:

**Gli artt. 5 e 85 del Trattato CE (divenuti artt. 10 CE e 81 CE) non ostano all'adozione da parte di uno Stato membro di una misura legislativa o regolamentare che approvi, sulla base di un progetto stabilito da un ordine professionale forense, una tariffa che fissa dei minimi e dei massimi per gli onorari dei membri dell'ordine, qualora tale misura statale sia adottata nell'ambito di un procedimento come quello previsto dal regio decreto legge 27 novembre 1933, n. 1578, come modificato.**

| | | |
|---|---|---|
| Rodríguez Iglesias | Jann | Macken |
| Colneric | von Bahr | Gulmann |
| Edward | La Pergola | Puissochet |
| Wathelet | Schintgen | Skouris |
| | Cunha Rodrigues | |

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 19 febbraio 2002.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G.C. Rodríguez Iglesias