

# Le tariffe professionali

## Il quadro giurisprudenziale in Italia e in Europa



Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri



Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri

### CONSIGLIO DIRETTIVO

dott. ing. Giovanni Angotti	<i>Presidente</i>
dott. ing. Alberto Speroni	<i>Vice Presidente</i>
dott. ing. Renato Cannarozzo	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Alberto Dusman	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Giancarlo Giambelli	<i>Consigliere</i>
dott. Massimiliano Pittau	<i>Direttore</i>

### COLLEGIO DEI REVISORI

dott. Domenico Contini	<i>Presidente</i>
dott. Stefania Libori	<i>Revisore</i>
dott. Francesco Ricotta	<i>Revisore</i>

Sede: Via Dora, 2 - 00198 Roma - Tel. 06.85354739, fax 06 84241800,  
e-mail: [centrostudi.cni@tiscalinet.it](mailto:centrostudi.cni@tiscalinet.it)

Il presente testo è stato redatto dal dott. Marco Antonucci, consulente del Centro Studi del Consiglio Nazionale degli Ingegneri, con il coordinamento del dott. Massimiliano Pittau, Direttore del Centro Studi medesimo.



# Sommario

Premessa	pag.	9
1. Definizione, finalità e natura giuridica delle tariffe professionali in Italia	»	13
2. Inderogabilità e obbligatorietà delle tariffe secondo la giurisprudenza italiana	»	27
3. Inderogabilità e obbligatorietà delle tariffe secondo la giurisprudenza comunitaria	»	39
4. La posizione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato	»	61
5. Le pronunce più recenti della giurisprudenza italiana	»	67

## Allegati

<i>Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee (Quinta Sezione), 18 giugno 1998</i>	»	81
<i>Sentenza del Tribunale di Primo Grado delle Comunità europee (Quinta Sezione ampliata), 30 marzo 2000</i>	»	95
<i>Sentenza della Corte d'Appello di Torino (Sezione I Civile - Camera di Consiglio), 19 giugno-11 luglio 1998, N. 791</i>	»	118
<i>Sentenza del Tribunale di Gorizia, 5 settembre 1998</i>	»	121

<i>Sentenza della Corte di Appello di Torino, 22 ottobre 1998</i>	pag. 124
<i>Sentenza della Corte di Appello di Torino, 2 novembre 1998</i>	» 125
<i>Decreto del Tribunale di Cosenza, 29 febbraio 1999</i>	» 127
<i>Sentenza del Tar Lazio (Sezione Prima), 28 gennaio 2000, n. 466</i>	» 130
<i>Sentenza N. 351 del Tribunale di Tempio Pausania (Sezione unica promiscua), 28 maggio 1998</i>	» 146
<i>Sentenza n. 863 della Corte Suprema di Cassazione (Sezione II Civile), 26 gennaio 2000</i>	» 151
<i>Ordinanza della Pretura di Pinerolo, 13-15 gennaio 1999</i>	» 154

# Premessa

Negli ultimi anni il sistema delle tariffe professionali, che rappresenta uno dei nodi attorno al quale si sono arenate tutte le ipotesi di riforma degli ordini professionali in Italia, è stato oggetto di diverse prese di posizione da parte della Corte di Giustizia europea e dell’Autorità Garante per la Concorrenza, che ne hanno messo profondamente in discussione la legittimità.

Il rapido susseguirsi delle prese di posizione da parte della giurisprudenza italiana ed europea sull’argomento, ha fatto ritenere opportuno realizzare una raccolta ed una disamina del materiale legislativo e giurisprudenziale esistente, fino alle più recenti disposizioni.

L’analisi di tale materiale consente di evidenziare alcuni elementi che finora non avevano ricevuto particolare rilievo nel dibattito politico e culturale sviluppatosi intorno al tema delle tariffe.

Va infatti sottolineato in primo luogo come le modalità di determinazione delle tariffe siano profondamente disomogenee tra le diverse categorie professionali. Si va infatti da un massimo di controllo statale per le tariffe dei farmacisti (che sono determinate dal Ministero della Sanità senza alcun coinvolgimento dell’Ordine dei farmacisti) ad un massimo di autonomia concessa sulla materia all’Ordine degli spedizionieri doganali.

Riguardo poi alla obbligatorietà e inderogabilità delle tariffe professionali, la stessa giurisprudenza italiana, in periodo antecedente alle recenti deliberazioni della Corte di Giustizia europea, ne aveva già stemperato i vincoli per diverse categorie professionali.

Ma l'aspetto forse più importante da sottolineare è che le deliberazioni della giurisprudenza europea (sentenza della Corte di Giustizia europea del 18 giugno 1998, n. C-35/96; sentenza del Tribunale di primo grado della Comunità europea del 30 marzo 2000, n. T-513/93) da cui discendono tutte le più recenti disposizioni della giurisprudenza italiana contrarie alle tariffe professionali, fanno riferimento ad una tariffa (quella degli spedizionieri doganali) le cui modalità di determinazione sono assolutamente non confrontabili con quelle delle altre principali categorie professionali.

Il Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali infatti non solo delibera la propria tariffa professionale (che viene successivamente approvata ed emanata con decreto del Ministro delle Finanze), ma può determinare modifiche e variazioni parziali e temporanee alla stessa, in modo del tutto autonomo da qualsiasi controllo statale.

Proprio a causa della specificità della tariffa professionale degli spedizionieri doganali, il Tribunale di Tempio Pausania (sentenza n. 351 del 28 maggio 1998) ha ritenuto recentemente di non poter applicare le deliberazioni della Corte di Giustizia europea alle tariffe professionali degli avvocati e dei dottori commercialisti.

Sono state peraltro state rimandate al giudizio della Corte di Giustizia europea due vertenze (Ordinanza del Pretore di Pinerolo del 13-15 gennaio 1999 e Ordinanza del Giudice di Pace di Genova del 6 maggio 1999) che riguardano tariffe professionali diverse da quelle degli spedizionieri doganali, di cui una (quella di Genova) attinente le tariffe di ingegneri e architetti.



Su tali questioni la Corte di Giustizia si esprimerà non prima della fine dell'anno 2000. Potremo allora comprendere se il giudizio di illegittimità delle tariffe professionali espresso dalla giurisprudenza europea è stato determinato dalle specifiche caratteristiche della tariffa degli spedizionieri doganali, oppure è generalizzabile alle tariffe di tutte le categorie professionali.

*Dott. Ing. Giovanni Angotti*



# 1. Definizione, finalità e natura giuridica delle tariffe professionali in Italia

La tariffa professionale è la fonte normativa che fissa le modalità per la determinazione del compenso dovuto al libero professionista per la sua attività, attraverso l'indicazione di criteri generali o della misura in concreto da percepire per ogni singola prestazione. Tale fonte è dotata di efficacia diversa in relazione al soggetto che la emana e alla forma con cui è stata emanata.

La tariffa professionale è nata per fissare linee e criteri generali di indirizzo per la liquidazione dei compensi, intendendo, da un lato, tutelare l'interesse collettivo della categoria professionale, e, dall'altro, evitare comportamenti di concorrenza fra i singoli appartenenti ad essa, che potessero andare a discapito della dignità, del prestigio professionale e dell'indipendenza economica dei professionisti.

In un secondo momento, alla tariffa professionale è stata attribuita anche la funzione di garanzia nei confronti del destinatario della prestazione professionale, che può conoscere a priori a quali compensi, in linea generale, è soggetta la sua richiesta<sup>1</sup>.

Gli atti dello Stato che hanno definito le diverse tariffe professionali

1. Taluno ha parlato di funzione calmieristica del settore: vedi A. VELA, *Sulla legittimità del divieto di derogare ai minimi fissati nella tariffa degli onorari per ingegneri ed architetti* (Riv. Giur. Edil., 1966, II, 10).

non hanno obbedito ad una regola d'uniformità, stante la difformità delle tradizioni e la specificità dei diversi ordini professionali, ma si sono concretati, ora in veri e propri provvedimenti legislativi, ora in atti governativi di varia forma e contenuto.

Tra le 16 principali professioni regolate in Italia, tre (*dottori commercialisti, ragionieri e periti commercialisti, medici*) possono fare riferimento su una tariffa professionale fissata con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministero competente (Sanità per i medici e di Grazia e Giustizia per dottori commercialisti, ragionieri e periti commercialisti), sentito il parere dell'ente professionale, dieci (*periti industriali, chimici, periti agrari, dottori agronomi e forestali, ingegneri e architetti, geometri, avvocati, geologi e biologi*) su una tariffa professionale emanata con decreto del Ministro di Grazia e Giustizia, di concerto con altri Ministri, su proposta dell'ordine professionale; due (*notai e consulenti del lavoro*) su una tariffa professionale emanata con decreto del Ministro di Grazia e Giustizia, su proposta dell'ordine professionale; una (*farmacisti*) su una tariffa emanata con decreto del Ministero della Sanità; ed una (*spedizionieri doganali*) su una tariffa redatta dall'ordine professionale ed approvata con decreto del Ministro delle Finanze.

Le tariffe dei *dottori commercialisti, dei ragionieri e periti commercialisti* sono stabilite con "decreto del Capo dello Stato, su proposta del Ministro di Grazia e Giustizia, di concerto con i Ministri per l'Industria ed il Commercio e per il Tesoro, sentito il Consiglio nazionale", in base all'art. 47 del D.P.R. 27/10/1953, n.1067<sup>2</sup>, mentre per le *prestazioni medico chirurgiche ed odontoiatriche*, la tariffa è approvata "con decreto del Presidente

2. Le tariffe attualmente in vigore fanno riferimento, riguardo ai dottori commercialisti, al D.P.R. 10/10/1994 n. 645 (G.U. 23/11/1994, n.274, s.o.), mentre per i ragionieri e periti commercialisti al D.P.R. 6/3/1997 n. 100 (G.U. 19/4/1997, n. 91, suppl. ordinario n. 84/L).

della Repubblica, su proposta del Ministro per la Sanità, di concerto con il Ministro per il tesoro, sentito il parere del Consiglio di Stato, del Consiglio superiore di sanità e della Federazione nazionale degli Ordini dei medici, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri” in base alla Legge 21 febbraio 1963, n. 244<sup>3</sup>.

È da notare che lo strumento del decreto presidenziale, in materia tariffaria, si va facendo sempre più raro, ed è interessante esaminare come la legge venga preferita solamente per la determinazione dei criteri generali e della procedura da seguire per l’emanazione della tariffa.

Esaminando le tariffe emanate con decreto del Ministro di Grazia e Giustizia, di concerto con altri Ministri, su proposta dell’ordine professionale, per quanto riguarda i *periti industriali* la tariffa è stata approvata con L. 12/3/1957, n. 146, modificata con L. 7/3/1967, n. 118, la quale nell’art. 3 ha disposto che ulteriori variazioni alla tariffa devono essere stabilite, coi criteri approvati dalla legge del 1957, mediante decreto del Ministero di Grazia e Giustizia di concerto coi Ministeri per i Lavori Pubblici e per l’Industria e Commercio, su proposta del Consiglio Nazionale dei periti industriali<sup>4</sup>.

Per i *chimici*, la cui tariffa era stata precedentemente emanata con L. 19 luglio 1957, n. 679, oggi, in base alla L. 20 marzo 1975, n. 56, viene stabilita mediante decreto del Ministro di Grazia e Giustizia, di concerto con il Ministro per l’industria, il commercio e l’artigianato, su proposta del Consiglio nazionale dei Chimici<sup>5</sup>.

3. In *Gazz. Uff.*, 21 marzo, n. 77. La tariffa attualmente in vigore è efficace in base al D.P.R. 17/2/1992.

4. Vedi attualmente il D.M. 28/2/1994 n. 250 (*G. U.* 21/05/1994, n. 116, serie generale).

5. Vedi attualmente il Decreto Ministeriale 25 marzo 1986 (in *Suppl. ordinario alla Gazz. Uff.* n. 172, del 26 luglio 1986).

Per i *dottori agronomi e forestali* e per i *periti agrari* la tariffa era stata approvata con L. 16/8/1952, n. 1180, ma l'articolo 59 della L. 7/01/1976, n. 3 (per i dottori agronomi e forestali) e l'articolo 61 della L. 28/3/1968, n. 434 (per i periti agrari), hanno disposto che deve essere stabilita con decreto del Ministro di Grazia e Giustizia di concerto col Ministro per l'agricoltura e foreste, su proposta dei rispettivi Consigli nazionali<sup>6</sup>.

Per gli *ingegneri* e gli *architetti* la tariffa era stata approvata con la L. 2/3/1949, n. 143, ma con la legge 4/3/1958, n. 143, è stato disposto che la tariffa deve essere stabilita mediante decreto del Ministro di Grazia e Giustizia di concerto col Ministro per i Lavori Pubblici su proposta dei Consigli nazionali riuniti degli ingegneri e architetti, tenendo in considerazione i pareri espressi a questi ultimi dalle organizzazioni sindacali a carattere nazionale delle due categorie<sup>7</sup>.

Altrettanto può dirsi per i *geometri*. La loro tariffa era stata approvata con L. 2/3/1949, n. 144, più volte riveduta sempre mediante legge. Con la Legge 18/10/1961, n. 1181, si è disposto che la tariffa va stabilita mediante decreto del Ministro di Grazia e Giustizia, di concerto col Ministro per i Lavori Pubblici su proposta del Consiglio Nazionale dei Geometri<sup>8</sup>.

6. Le tariffe attualmente in vigore sono efficaci in base al D.M. 15/5/1993 n. 372 per i periti agrari (*G.U.* 20/09/1993, n. 221, *suppL. ordinario*), e al D.M. 14/5/1991, n. 232 per i dottori agronomi (*G. U.* 2/8/1991, n. 180, *suppL. ordinario*).

7. Con i decreti ministeriali 21/8/1958, 25/2/1965, 18 novembre 1971, 13 aprile 1976 e 29 giugno 1981 sono stati apportati adeguamenti e modificazioni alla tariffa professionale, giungendo infine al D.M. 11/6/1987 n. 233 (*G.U.* 16/06/1987, n. 138, *serie generale*), più recentemente integrato con il D.M. 3 settembre 1997, n. 417 (in *Gazz. Uff.*, 4 dicembre 1997, n. 283), avente ad oggetto l'adeguamento dei compensi a vacanza per le prestazioni professionali degli ingegneri ed architetti.

8. Vedi ora il D.M. 6/12/1993, n. 596 (*G. U.* 28/2/1994, n. 48, *serie generale*).

Per gli *avvocati*, con la Legge 3/8/1949, n. 536 (concernente le prestazioni in materia penale e stragiudiziale) e con la L. 7/11/1957, n. 1051 (concernente le prestazioni in materia giudiziale civile), è stato disposto che i criteri per la determinazione degli onorari, dei diritti e delle indennità siano stabiliti ogni biennio, mediante “deliberazione del Consiglio Nazionale Forense approvata dal Ministro di Grazia e Giustizia”. Con la legge 22 dicembre 1984, n. 887 si è stabilito che “il Ministro di Grazia e Giustizia approva le modificazioni delle tariffe proposte dagli ordini professionali, previo parere del Comitato interministeriale dei prezzi”. La tariffa forense attualmente in vigore, deliberata dal C.N.F. il 12 giugno 1993, è quella approvata con D.M. 5/10/1994, n. 585<sup>9</sup>.

Per i *geologi*, con la legge 3/2/1963, n. 112, successivamente integrata dalla Legge 26 luglio 1966, n. 616, è stato previsto che la tariffa professionale deve essere stabilita con decreto del Ministro di Grazia e Giustizia, di concerto con il Ministro per l’Industria e per il Commercio, su proposta del Consiglio Nazionale dei Geologi<sup>10</sup>.

Analogamente per i *biologi*, in base alla L. 24/05/1967, n. 396, la tariffa professionale viene stabilita con decreto del Ministro di Grazia e Giustizia, di concerto con il Ministro per la sanità, su proposta del Consiglio dell’Ordine<sup>11</sup>.

Tra le tariffe professionali in cui vi è l’approvazione, con decreto, del Ministro di Grazia e Giustizia, su proposta dell’ordine professionale, va

9. In G.U. 21/10/1994, n. 247, serie generale.

10. In Gazz. Uff., 13 agosto, n. 201, serie generale. La tariffa attualmente in vigore è efficace in base al Decreto Ministeriale 30 luglio 1996, n. 519 (in Gazz. Uff., 5 ottobre, n. 234).

11. In Gazz. Uff., 16 giugno, n. 149, serie generale. La tariffa attualmente in vigore è efficace in base al Decreto Ministeriale 22 luglio 1993, n. 362 (in *Suppl. ordinario alla Gazz. Uff.* n. 219, del 17/9/1993).

menzionata la tariffa dei *notai*, precedentemente approvata in base alla L. 22/11/1954, n. 1158, mentre ora, in base alla L. 5 marzo 1973, n. 41 il Consiglio nazionale del notariato è stato abilitato ad elaborare le tariffe, che devono poi essere approvate con decreto del Ministro di Grazia e Giustizia<sup>12</sup>; analogamente per i consulenti del lavoro, con la legge 11 gennaio 1979, n. 12, la tariffa professionale viene stabilita con decreto del Ministro di Grazia e Giustizia, su proposta del Consiglio Nazionale, previo parere dei consigli provinciali<sup>13</sup>.

Per quanto riguarda i *farmacisti*, invece, in base al regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, modificato, da ultimo, dalla legge 9 ottobre 1964, n. 990, la tariffa per la vendita al pubblico dei medicinali (ricomprensente, tra le varie voci, anche gli onorari professionali), viene stabilita, ogni biennio, con decreto del Ministro della Sanità<sup>14</sup>.

Infine deve essere segnalata per la sua peculiarità la modalità di determinazione della tariffa degli *spedizionieri doganali*. In base alla legge 22 dicembre 1960, n. 1612, si demanda al Consiglio nazionale la redazione della tariffa per le prestazioni professionali degli spedizionieri doganali sulla base delle proposte dei consigli compartimentali, approvata con decreto del Ministro delle Finanze<sup>15</sup> Gli spedizionieri doganali sono, peraltro, gli unici professionisti in Italia a poter apportare modifiche alla propria tariffa, in maniera del tutto autonoma, senza necessitare dell'approvazione dello Stato. Tale modalità di determinazione della tariffa pro-

12. In *Gazz. Uff.*, 26 marzo, n. 78. La tariffa attualmente in vigore è efficace in base al D.M. 5/6/1987 n. 230 (in *Gazz. Uff.*, 13/6/1987, n. 136).

13. In *Gazz. Uff.*, 20 gennaio, n. 20. Vedi anche il conseguente Decreto Ministeriale 15 luglio 1992, n. 430 (in *Gazz. Uff.*, 10 novembre, n. 265).

14. Vedi ora il D.M. 27 settembre 1990 (in *Gazz. Uff.*, 20 ottobre, n. 246).

15. In *Gazz. Uff.*, 5 gennaio 1960, n. 4, serie ordinaria. Vedi il conseguente Decreto Ministeriale 6 luglio 1988 (in *Gazz. Uff.*, 19 luglio, n. 168).



fessionale si dimostra significativamente disomogenea rispetto a tutti gli altri ordini professionali testé esaminati e tale rilievo ci tornerà particolarmente utile nel corso del presente lavoro.

Alcune delle sedici tariffe professionali considerate prevedono, per ogni prestazione o per gruppi di prestazioni, onorari minimi e massimi fondati sugli elementi obiettivi delle prestazioni stesse: minimi e massimi, entro cui gli onorari vanno liquidati a seconda dell'importanza dell'opera, della natura della pratica, della responsabilità assunta dal professionista e del beneficio procurato al cliente.

Non può tuttavia affermarsi che ciò costituisca una regola, essendo molte le tariffe che stabiliscono solo dei minimi (così quelle dei *chimici*, dei *notai*, dei *biologi*, dei *farmacisti*, dei *periti industriali*, dei *geometri*, dei *geologi*, degli *agronomi* e *periti agrari*, degli *ingegneri* e *architetti*), mentre sono previsti sia minimi che massimi per gli *avvocati*, per i *medici*, per gli *spedizionieri doganali*, per i *consulenti del lavoro*, per i *ragionieri commercialisti* e per i *dottori commercialisti*.

La misura minima può, comunque, essere superata dall'accordo delle parti e talvolta con l'intervento del giudice. Tale intervento è poi necessario quando la tariffa si limiti a stabilire esclusivamente una remunerazione minima e non contenga ad un tempo indici e criteri di valutazione dell'opera professionale nella sua entità qualitativa e quantitativa e nei risultati conseguiti.

In alcune tariffe, poi, è prevista la possibilità di modifiche, in particolari circostanze e con determinate cautele, sia ai minimi che ai massimi stabiliti, ad opera del giudice (ad esempio per le tariffe degli avvocati, ove si prevede, tuttavia, la necessità di esibire il parere - peraltro non vincolante - del competente Consiglio dell'Ordine) o di altra autorità (come, ad esempio, il medico provinciale, sentito il Consiglio provinciale di Sanità e l'Ordine Provinciale dei Medici).

Delle sedici tariffe professionali elencate, solo quattro prevedono espressamente l'inderogabilità dei minimi tariffari (*geometri, avvocati, dottori agronomi e forestali, ingegneri ed architetti*); altre non precisano se vi sia o meno una inderogabilità, ma prevedono solo una obbligatorietà (*consulenti del lavoro*); altre ancora prevedono una deroga dei minimi nella stessa legge di istituzione della tariffa (*dottori e ragionieri commercialisti, periti industriali, medici, chimici, geologi, periti agrari, farmacisti e notai*), o attraverso un accordo tra le parti (*biologi*), o attraverso una decisione autonoma dello stesso ordine professionale (*spedizionieri doganali*).

L'inderogabilità delle tariffe è espressamente sancita dall'art. 3 L. 2 marzo 1949, n. 144 (tariffa dei geometri); dall'art. 24 L. 13 giugno 1942, n. 794 (onorari di *avvocato* e di *procuratore* per prestazioni giudiziali in materia civile); dall'art. 59 della legge 7 gennaio 1976, n. 3 (tariffa dei *dottori agronomi e forestali*) e dalla legge 4 marzo 1958, n.143, modificata dalla legge 5 maggio 1976, n. 340 (tariffa professionale degli *ingegneri ed architetti*); riguardo alla tariffa professionale dei consulenti del lavoro, in base all'art. 4 del D.M. n. 430 del 15/7/1992, si prevede l'obbligatorietà della tariffa, con minimi vincolanti, ma non viene definita espressamente una inderogabilità.

Esaminando la categoria professionale degli ingegneri ed architetti, va aggiunto, però, che con la legge 1 luglio 1977, n. 404, è stato stabilito che le modifiche apportate dalla legge 5 maggio 1976, n. 340, con riferimento alla inderogabilità dei minimi per gli onorari a vacanza, a percentuale ed a quantità, deve intendersi applicabile esclusivamente ai rapporti intercorsi tra privati. Inoltre, la legge 11 febbraio 1994, n.109, meglio nota come "legge quadro in materia di lavori pubblici", ha previsto, all'articolo 17, comma 14 quater, che i corrispettivi delle attività di progettazione, ai sensi dei due comma precedenti, sono "minimi inderogabili", fatto salvo quanto previsto dal comma 12-bis della legge 26 aprile 1989,

n. 155, che espressamente recita “per le prestazioni rese dai professionisti allo Stato e agli altri enti pubblici relativamente alla realizzazione di opere pubbliche o comunque di interesse pubblico, il cui onere è in tutto o in parte a carico dello Stato e degli altri enti pubblici, la riduzione dei minimi di tariffa non può superare il 20 per cento”.

Per quanto riguarda la categoria dei *geometri*, va aggiunto che, anche se l’art. 3 della legge 2 marzo 1949, n. 144, prevede una applicazione obbligatoria della tariffa per tutti i geometri, sono comunque fatti salvi “particolari accordi riferentisi a prestazioni di carattere continuativo”.

Per tutte le altre categorie professionali, l’inderogabilità di minimi o massimi non è strettamente vincolante.

Riguardo alla disciplina per gli onorari dei *dottori commercialisti*, il Decreto del Presidente della Repubblica 10 ottobre 1994, n. 645<sup>16</sup>, all’art. 7, prevede che “il dottore commercialista esercente la professione in un comune il cui numero di abitanti sia inferiore a 200.000 può applicare agli onorari minimi una riduzione non superiore al 15%; il dottore commercialista iscritto all’albo da meno di cinque anni può applicare agli onorari minimi una riduzione non superiore al 30%; gli onorari minimi stabiliti nella presente tariffa debbono avere sempre integrale applicazione, salvo che disposizioni della medesima o particolari norme di legge speciali non dispongano espressamente, in materia, in modo diverso”, derogando, almeno parzialmente al principio dei minimi o massimi “fissi”; ed, analogicamente, con il Decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1997, n. 100<sup>17</sup>, è stato previsto per i ragionieri commercialisti.

Per qualcun’altra categoria - come quella dei *periti industriali* - si afferma che “la tariffa è obbligatoria salvo particolari accordi”; attraverso il

16. In *Gazz. Uff.*, 23 novembre 1994, n. 274, serie ordinaria.

17. In *Suppl. ordinario* n. 84/L, alla *Gazz. Uff.* n. 91, del 19 aprile 1997.

D.P. 25/1/1959, n. 42, in particolare, si fa salva la possibilità di praticare riduzioni fino al 25% se il professionista è iscritto all'albo da meno di cinque anni.

È prevista, invece, soltanto una sanzione dall'art. 2, 4° comma, della Legge 21/3/1963, n. 244, inerente la tariffa nazionale degli onorari per le *prestazioni medico-chirurgiche*, che fa divieto di "esercitare la professione sanitaria ad onorari inferiori a quelli stabiliti nella tariffa minima": sanzione, la cui applicabilità è ancora molto contrastata. La Cassazione si è infatti pronunciata più volte al riguardo (sul punto vedi infra par. 2.1) affermando la validità del contratto che non rispetta i minimi di tariffa, dato che essi non devono ritenersi inderogabili, in quanto emerge, dalla legge sopraccitata, la volontà del legislatore di voler contenere gli effetti della violazione del divieto all'interno dell'ordine professionale (in base all'art. 10), senza incidere sulla sorte dei contratti e, quindi, senza coinvolgere soggetti che, per essere estranei all'ordine, non devono sopportare le conseguenze negative dell'inosservanza del divieto imposto ai medici.

Analogicamente lo stesso senso va attribuito all'art. 2 della L. 19/8/1957, n. 679, secondo cui "il chimico è tenuto all'applicazione della presente tariffa (che stabilisce gli onorari professionali minimi) ed è soggetto, per quanto concerne l'applicazione di essa... alla vigilanza e disciplina del Consiglio dell'Ordine".

Per i *geologi*, in base al D.M. 18/11/1971, si parla solo di "onorari minimi" stabiliti dal tariffario nazionale, e, analogamente, valgono le stesse osservazioni di principio per i *periti agrari*, in base al Decreto Ministeriale 15 maggio 1993, n. 372, mentre per i *farmacisti*, data la particolarità della categoria, in base al Decreto Ministeriale 27 settembre 1990 si prevede che l'onorario professionale debba essere ricompreso nel prezzo di vendita.

Quanto ai *notai*, mentre l'art. 74 della L. 16/2/1913, n. 89, stabilisce soltanto che gli onorari e i diritti accessori e le spese dovute in rimborso sono determinate dalla tariffa annessa, l'art. 1, ult. comma, della L. 22/12/1954, n. 1158 (modificata con la L. 26/6/1967, n. 477), chiarisce che nessun ulteriore compenso deve corrispondersi, e dichiara nulla ogni convenzione contraria.

Per i *biologi*, invece, oltre alla distinzione nelle varie categorie di onorari (a tabella, a percentuale, a vacanza, e preconcordati), nel D.M. 22/7/1993 si prevede che la tariffa abbia efficacia vincolante solo in caso di accordo tra il biologo ed il committente.

Per gli *spedizionieri doganali*, infine, in base al Decreto Ministeriale 6 luglio 1988, sono previsti i minimi e i massimi dei corrispettivi, riguardo alle caratteristiche, alla natura ed all'importanza dell'incarico, ed il Consiglio nazionale degli spedizionieri può però definire "particolari e/o temporanee deroghe ai minimi previsti dalla tariffa"<sup>18</sup>. Tale possibilità, unica nel panorama delle professioni italiane, ha contribuito a far condannare, dalla Corte di Giustizia europea e dal Tribunale di Primo Grado, gli spedizionieri doganali per comportamento anticoncorrenziale, ai sensi dell'art. 85 del Trattato CE.

18. Art. 6 Decreto Ministeriale 6 luglio 1988 (in Gazz. Uff., 19 luglio, n. 168).

## Tav. 1 - Le modalità di determinazione delle tariffe professionali in Italia

Natura giuridica	Ordini professionali
Tariffa professionale fissata con Decreto del Presidente della Repubblica, sentito il parere dell'ente professionale	<ul style="list-style-type: none"><li>- Dottori commercialisti (D.P.R. 10/10/1994 n. 645, in base all'articolo unico della L. 28/12/1952 n. 3060)</li><li>- Ragionieri e periti commercialisti (D.P.R. 6/3/1997 n. 100, in base all'articolo unico della L. 28/12/1952 n. 3060),</li><li>- Prestazioni medico chirurgiche ed odontoiatriche (D.P.R. 17/2/1992, in base alla L. 21/2/1963, n.244)</li></ul>
Tariffa professionale emanata con decreto del Ministro di Grazia e Giustizia di concerto con altri Ministri, su proposta dell'ordine professionale	<ul style="list-style-type: none"><li>- Periti industriali ( L. 7/3/1967, n. 118)</li><li>- Chimici (L. 20 marzo 1975, n. 56)</li><li>- Periti agrari (L. 28/3/1968, n. 434)</li><li>- Dottori agronomi e forestali (L. 7/01/1976, n. 3)</li><li>- Ingegneri e architetti (L. 4/3/1958, n. 143)</li><li>- Geometri (L. 18/10/1961, n. 1181)</li><li>- Avvocati (L. 3/8/1949, n. 536 - prestazioni in materia penale e stragiudiziale - L. 7/11/1957, n. 1051 - prestazioni in materia civile)</li><li>- Geologi (L. 3/2/1963, n. 112)</li><li>- Biologi (L. 24/05/1967, n. 396)</li></ul>
Tariffa professionale emanata con decreto del Ministro di Grazia e Giustizia, su proposta dell'ordine professionale	<ul style="list-style-type: none"><li>- Notai (L. 5 marzo 1973, n. 41)</li><li>- Consulenti del lavoro (L. 11 gennaio 1979, n. 12)</li></ul>
Tariffa professionale emanata con decreto del Ministro della Sanità	<ul style="list-style-type: none"><li>- Farmacisti (R.D. 27 luglio 1934, n. 1265)</li></ul>
Tariffa professionale redatta dall'ordine professionale ed approvata con decreto del Ministro delle Finanze	<ul style="list-style-type: none"><li>- Spedizionieri doganali (L. 22 dicembre 1960, n. 1612)</li></ul>

Fonte: Centro Studi Consiglio Nazionale degli Ingegneri, 2000

## Tav. 2 - Minimi e massimi nelle tariffe professionali

Natura giuridica	Ordini professionali
Tariffe professionali che stabiliscono solo minimi	<ul style="list-style-type: none"><li>- Ingegneri e architetti</li><li>- Chimici</li><li>- Notai</li><li>- Biologi</li><li>- Periti industriali</li><li>- Geometri</li><li>- Geologi</li><li>- Periti agrari</li><li>- Farmacisti</li></ul>
Tariffe professionali che stabiliscono minimi e massimi	<ul style="list-style-type: none"><li>- Avvocati</li><li>- Medici</li><li>- Spedizionieri doganali</li><li>- Consulenti del lavoro</li><li>- Ragionieri commercialisti</li><li>- Dottori commercialisti</li><li>- Dottori agronomi e forestali</li></ul>

Fonte: Centro Studi Consiglio Nazionale degli Ingegneri, 2000





## 2. Inderogabilità e obligatorietà delle tariffe secondo la giurisprudenza italiana

La tematica della inderogabilità o meno dei minimi e dei massimi tariffari, aspetto tra i più controversi dell'ambito della giurisprudenza comunitaria e nodo cruciale dell'ipotesi di riforma degli ordini professionali, è sempre stata una questione particolarmente discussa dalla giurisprudenza italiana.

Le Sezioni Unite della Suprema Corte, investite della questione, hanno affermato, riferendosi genericamente alla prestazione d'opera intellettuale, che "l'autonomia negoziale delle parti, nella determinazione del compenso, non incontra altro limite che quello del rispetto di eventuali minimi fissati da tariffe inderogabili, e pertanto, ove non insorga questione sull'osservanza di tali limiti, deve escludersi la possibilità di ricorrere al giudice per una liquidazione del compenso stesso in misura diversa da quella pattuita, a norma dell'art. 2233 c.c., a prescindere da ogni indagine sulla congruità del "quantum" convenuto rispetto all'importanza dell'opera ed al decoro del professionista" (Cassazione civile, sez. un., 3 novembre 1981 n. 5773)<sup>19</sup>.

Con riferimento alla professione di *avvocato*, la Cassazione ha esaminato la fattispecie della inderogabilità tariffaria sotto diversi profili. Innanzitutto, riguardo alla rinuncia delle competenze professionali, è stato

19. *Giust. civ. Mass.* 1981, fasc. 11.

affermato che “il principio dell’inderogabilità dei minimi tariffari, stabilito dall’art. 24 L. 13 giugno 1942 n. 794 sugli onorari di avvocato e procuratore, non trova applicazione nel caso di rinuncia, totale o parziale, alle competenze professionali, allorché quest’ultima non risulti posta in essere strumentalmente per violare la norma imperativa sui minimi di tariffa. La prestazione d’opera del difensore può, infatti, pure essere gratuita - in tutto o in parte - per ragioni varie, oltre che di amicizia e parentela, anche di semplice convenienza. Sotto questo riflesso la retribuzione costituisce un diritto patrimoniale disponibile e la convenienza relativa può concretarsi, sul piano sostanziale, anche in un accordo transattivo, in quanto tale, pienamente lecito, rientrando esso nella libera autonomia dispositiva delle parti contraenti, alle quali è soltanto inibito di infrangere il divieto legale sancito dal citato art. 24, e cioè quello di predeterminare consensualmente l’ammontare dei compensi professionali in misura inferiore ai minimi tariffari”(Cassazione civile sez. II, 21 luglio 1998, n. 7144)<sup>20</sup>; sul parere vincolante del Consiglio dell’Ordine è stato stabilito che “la concreta determinazione degli onorari dovuti ad un avvocato costituisce esercizio di un potere discrezionale del giudice solo quando essa risulti contenuta tra i limiti minimi e massimi previsti dalla vigente tariffa forense, detti parametri costituendo un invalicabile limite a tale

20. *Giust. civ. Mass.* 1998,1565. Già in precedenza, sempre riguardo ad una fattispecie analoga, era stato stabilito che “l’inderogabilità dei minimi tariffari stabilita dall’art. 24 della L. 13 giugno 1942 n. 794 sugli onorari di avvocato e procuratore non trova applicazione, nel caso di rinuncia - totale o parziale preventiva o successiva, in qualsiasi forma realizzata - alle competenze professionali, soltanto quando la rinuncia stessa si concreti nella gratuità totale o parziale delle prestazioni, derivante da causa di liberalità per motivi esclusivamente etici e sociali, e non convenienza economica mediata”. (*Cassazione civile, sez. II, 19 febbraio 1981 n. 1043*) *Giust. civ. Mass.* 1981, fasc. 2.

discrezionalità, mentre la riduzione oltre il minimo stabilito trova il suo indefettibile presupposto nella esistenza, in atti, di un “conforme parere” espresso dal competente consiglio dell’ordine, con la conseguenza che, in mancanza di esso, la liquidazione oltre il minimo tariffario deve ritenersi operata “*contra legem*” (Cassazione civile sez. II, 20 febbraio 1998, n. 1767)<sup>21</sup>.

Anche nei confronti di legali “esterni” di un ente pubblico prevale il principio dell’inderogabilità dei minimi tariffari, e la Suprema Corte ha affermato che “l’art. 24 della L. 13 giugno 1942 n. 794, sull’inderogabilità dei minimi tariffari per le prestazioni professionali di avvocati e procuratori, comporta, con riguardo alle convenzioni stipulate dall’INAM con i cosiddetti legali esterni, la nullità delle convenzioni medesime nella sola parte in cui implicino una rinuncia totale o parziale ai suddetti minimi (e sempre che la rinuncia non si ricollegli ad un fine di liberalità meritevole di tutela), con la conseguenza che esse conservano validità ed efficacia, pur con l’applicazione, quanto alla determinazione dei compensi, delle vigenti tariffe professionali” (Cassazione civile, sez. un., 7 luglio 1986 n. 4434)<sup>22</sup>.

21. *Giust. civ. Mass.* 1998, 379 ; *Giur. it.* 1998,2260.

22. *Giust. civ., Mass.*, 1986, fasc. 7; vedi anche Cassazione civile, sez. un., 28 giugno 1984 n. 3814, in *Giust. civ.* 1984, I,2731; Cassazione civile, sez. II, 18 maggio 1982 n. 3066, in *Giust. civ. Mass.* 1982, fasc. 5; Cassazione civile, sez. II, 9 agosto 1982 n. 4459, in *Giust. civ. Mass.* 1982, fasc. 8.; Cassazione civile, sez. II, 16 ottobre 1982 n. 5354, in *Giust. civ. Mass.* 1982, fasc. 9; Cassazione civile, sez. II, 23 maggio 1981 n. 3386, in *Giust. civ. Mass.* 1981, fasc. 5; Cassazione civile, sez. II, 7 gennaio 1981 n. 106, in *Giust. civ. Mass.* 1981, fasc. 1.; Cassazione civile, sez. II, 7 gennaio 1981 n. 110, 1981, fasc. 1. Sempre riguardo ad un mandato esterno, la S.C. ha confermato il suo orientamento ritenendo che “l’inderogabilità del minimi della tariffa professionale forense in materia civile, sancita dall’art. 24 della legge n. 794 del 1942, ha carattere assoluto e deve trovare applicazione anche nel mandato professionale conferito da soggetti pubblici ad avvocati e procuratori liberi professionisti, non vincolati da rapporti di impiego ed iscritti nel normale albo professionale. La rinuncia - totale o parziale, preventiva o successiva, in

Riguardo all'inderogabilità dei minimi tariffari per *ingegneri* ed *architetti*, la Suprema Corte ha affermato che "in tema di compenso per l'opera professionale di ingegnere, la inderogabilità dei minimi tariffari, disposta dall'articolo unico della L. 5 maggio 1976 n. 340, non implica di per sé, in difetto di espressa sanzione, la nullità dell'accordo con cui il cliente ed il professionista abbiano espressamente pattuito il compenso stesso in misura inferiore a detti minimi (Cassazione civile sez. II, 26 ottobre 1992 n. 11625)<sup>23</sup> e, più chiaramente, che " la L. 4 marzo 1958 n. 143, di delega al Governo per stabilire le tariffe degli onorari e delle indennità

*segue nota 22.*

qualsiasi forma realizzata - alle competenze professionali viola l'anzidetto principio di inderogabilità, salvo che la rinuncia stessa si concreti nella gratuità totale o parziale delle prestazioni, derivante da causa di liberalità ispirata da motivi esclusivamente etici o sociali e non di convenienza, sia pure mediata, restando peraltro escluso che la natura pubblica dell'ente beneficiario possa costituire, di per sé, causa di gratuità totale o parziale della prestazione professionale". (Cassazione civile, sez. lav., 13 giugno 1983 n. 4057), in *Giust. civ. Mass.* 1983, fasc. 6.

23. In *Giust. civ. Mass.* 1992, fasc.10. Riguardo a situazioni pregresse, dato che non è stata prevista una disciplina transitoria, il principio della inderogabilità dei minimi non può essere applicabile prima dell'entrata in vigore della L. 340/1976. La Cassazione ha stabilito che "in tema di compensi per ingegneri ed architetti, il principio della inderogabilità dei minimi tariffari, introdotto dall'art. unico della L. 5 maggio 1976 n. 340, non è rinvenibile nella precedente normativa, stante l'illegittimità' della previsione contenuta in tal senso nell'art. 6 del d.m. 21 agosto 1958 (per esorbitanza dai limiti della delega conferita con l'art. unico della L. 4 marzo 1958 n. 143). Pertanto, prima dell'entrata in vigore di detta legge del 1976, deve ritenersi legittima la clausola del contratto di prestazione d'opera professionale, che condizioni il riconoscimento del compenso per la redazione di un progetto di costruzione alla concessione della prescritta licenza edilizia, trattandosi di patto non contrario alla disciplina professionale, nè precluso dalle regole di quel contratto assoggettabile a condizione". Cassazione civile, sez. II, 28 maggio 1988 n. 3659, in *Giust. civ. Mass.* 1988, fasc.5.

agli ingegneri e architetti, non ha demandato al ministro il potere di determinare l'inderogabilità delle tariffe, a modifica e in contrasto con l'art. 2233 del codice civile. È, pertanto, illegittimo l'art. 6 del d.m. 21 agosto 1958 n. 211, che tale inderogabilità stabilisce". (Cassazione civile, sez. II, 7 maggio 1984 n. 2759)<sup>24</sup>.

La derogabilità dei minimi per gli ingegneri ed architetti è divenuto un principio utilizzabile anche non esclusivamente a rapporti intercorsi per privati. La Suprema Corte ha infatti stabilito che "il potere di autoregolamentazione attribuito agli ordini provinciali degli ingegneri dall'art. 42 r.d. 23 ottobre 1925 n. 2537 deve essere esercitato, a pena di invalidità dei provvedimenti attuativi, nei limiti dell'ordinamento, sicché devono considerarsi "contra legem" (e non possono costituire per il professionista fonte di obblighi disciplinarmente sanzionati) delibere che neghino o pregiudichino i diritti, attribuiti dallo stesso ordinamento agli ingegneri, quale il diritto, riconosciuto dall'art. 4 comma 12 bis L. 26 aprile 1989 n. 155, di concordare per le prestazioni da essi rese allo Stato ed agli altri enti pubblici relativamente alla realizzazione di opere pubbliche o comunque di interesse pubblico, il cui onere è in tutto od in parte a carico dello Stato e degli altri enti pubblici, una riduzione di minimi tariffari, purché limitata entro il 20%" (Cassazione civile sez. un., 25 settembre 1997, n. 9431)<sup>25</sup>. In merito alla non retroattività della legge 340/1976, che non ha efficacia abrogante nei confronti di ulteriori disposizioni normative, la Suprema Corte ha sostenuto che "l'art. unico L. 5 maggio 1976 n. 340, che ha fissato il principio della inderogabilità dei minimi della tariffa professionale degli ingegneri e degli architetti, è stato interpretato autenticamente dall'art. 6 L. 1 luglio 1977 n. 404, il quale stabilisce

24. In *Giust. civ.* Mass. 1984, fasc. 5

25. In *Giur. bollettino legisL. tecnica* 1998, 77 (s.m.)

che la norma interpretativa deve intendersi applicabile esclusivamente ai rapporti intercorrenti tra privati, ne consegue che, attesa l'efficacia retroattiva della richiamata norma interpretativa e la sua portata generale, non limitata al settore dell'edilizia carceraria, deve escludersi che la legge n. 340 del 1976 citata abbia implicitamente abrogato i precedenti d.m. 18 giugno 1949 e 18 settembre 1967, i quali hanno disposto una riduzione degli onorari degli ingegneri e degli architetti per le prestazioni professionali relative alla costruzione di case di tipo popolare fruente del contributo erariale" (Cassazione civile sez. II, 17 marzo 1993, n. 3167)<sup>26</sup>.

Così, anche nei confronti di convenzioni, la Cassazione ha stabilito che " il principio stabilito dall'articolo unico della L. 5 maggio 1976 n. 340 dell'inderogabilità dei minimi di tariffa delle prestazioni professionali degli ingegneri ed architetti - applicabile, ai sensi dell'art. 6 comma 1 della L. 1 luglio 1977 n. 404, esclusivamente ai rapporti fra privati - non è violato dalla convenzione che preveda a favore del professionista la liquidazione dei soli compensi per lavori topografici (art. 43 e 44 della tariffa professionale) con esclusione pertanto dei compensi a vacanza (l'art. 33), per attività catalogata come "lavori di campagna", giacché la ratio della norma restrittiva dell'autonomia contrattuale delle parti è che il professionista non sia, per qualsivoglia sua particolare ragione, indotto a prestare la sua attività a condizioni lesive della dignità della professione, ma non gli è inibito di non chiedere alcun compenso per determinate prestazioni professionali" (Cassazione civile sez. II, 28 aprile 1992 n. 5061)<sup>27</sup>.

La derogabilità dei minimi tariffari è un principio ritenuto valido, dalla Cassazione, anche per altre categorie professionali, come quella dei

26. In *Giust. civ. Mass.* 1993, 515 (s.m.)

27. In *Giust. civ. Mass.* 1992, fasc. 4.

geometri<sup>28</sup> o dei medici<sup>29</sup>, ritenendo dunque che il precetto normativo inerente l'inderogabilità dei minimi è un interesse a tutela della categoria professionale.

Nel tempo la Corte di Cassazione è sembrata andar delineando il principio della relativa e non assoluta inderogabilità ed obligatorietà delle tariffe professionali.

In base all'art. 2233 del codice civile, la Suprema Corte pone, di fatto, una gerarchia di carattere preferenziale riguardo ai criteri di liquidazione del compenso spettante al professionista, attribuendo rilevanza in primo luogo alla convenzione che sia intervenuta tra le parti, secondariamente alla tariffa ed agli usi e in ulteriore subordine rimettendone la determina-

28. "Il compenso per prestazioni professionali va determinato in base alla tariffa ed adeguato all'importanza dell'opera, solo nel caso in cui esso non sia stato liberamente pattuito, in quanto l'art. 2233 c.c. pone una garanzia di carattere preferenziale tra i vari criteri di determinazione del compenso, attribuendo rilevanza in primo luogo alla convenzione che sia intervenuta fra le parti e poi, solo in mancanza di quest'ultima, e in ordine successivo, alle tariffe e agli usi e, infine, alla determinazione del giudice, mentre non operano i criteri di cui all'art. 36, comma 1, cost., applicabili solo ai rapporti di lavoro subordinato. La violazione dei precetti normativi che impongono l'inderogabilità dei minimi tariffari (quale, per i geometri, quello contenuto nella L. 2 marzo 1949 n. 144) non importa la nullità, ex art. 1418, comma 1, c.c., del patto in deroga, in quanto trattasi di precetti non riferibili ad un interesse generale, cioè dell'intera collettività, ma solo ad un interesse della categoria professionale". Cassazione civile sez. lav., 9 ottobre 1998, n. 10064, in *Giust. civ. Mass.* 1998,2061.

29. La Suprema Corte ha costantemente affermato che, sviluppandosi la professione sanitaria, di regola, in rapporti innumerevoli e, spesso non facilmente identificabili, la sanzione di nullità prevista dalla L.244/1963 è, di fatto scarsamente efficace. L'art. 2 della predetta legge deve essere considerata solo come una norma di comportamento, inserendosi tra quelle proprie dell'etica professionale. Valga, per tutte, Cassazione civile, sez. lav., 12 aprile 1990 n. 3098, in *Giust. civ. Mass.* 1990, fasc. 4.

zione al giudice, previo parere (non vincolante) dell'associazione professionale<sup>30</sup>.

In base a quanto stabilito dall'art. 2233, dunque, vi è "una gerarchia di carattere preferenziale tra i vari criteri di liquidazione del compenso, attribuendo rilevanza, in primo luogo, alla convenzione intervenuta tra le parti e, in ordine successivo, alle tariffe, agli usi e alla determinazione del giudice"<sup>31</sup>.

Con particolare riguardo alla categoria degli *ingegneri*, è stato stabilito che " nelle materie disciplinate da tariffe professionali (nella specie, quelle riguardanti ingegneri ed architetti) il giudice è del tutto privo del potere di liquidare il compenso al professionista secondo equità, e deve, per converso, provvedere alla liquidazione delle spese e degli onorari secondo le prescrizioni contenute nelle tariffe stesse". (Cassazione civile sez. II, 22 agosto 1998, n. 8332 )<sup>32</sup>, e che " il principio secondo cui per il compenso al professionista la relativa tariffa costituisce fonte sussidiaria e suppletiva alla quale è dato ricorrere, ai sensi dell'art. 2233 c.c., solo quando non sia intervenuta una pattuizione al riguardo, si applica anche quando il compenso pattuito forfetariamente tra le parti risulti inferiore a quello che spetterebbe al professionista (nella specie, ingegnere o architetto) in base ai minimi di tariffa stabiliti dal particolare d.m. 31 agosto 1958, giacché l'art. 2233 c.c. può essere disapplicato solo in presenza di

30. Così Cassazione civile sez. II, 30 ottobre 1996, n. 9514, in *Foro it.* 1997,I,2179 ed anche Cassazione civile, SS.UU., 16 gennaio 1986, n. 224, in *Foro it.* 1986,I,1575.

31. Cassazione civile, sez. II, 7 gennaio 1981 n. 104, in *Giust. civ. Mass.* 1981, fasc. 1; vedi anche Cassazione civile, sez. lav., 14 dicembre 1983, n. 7374, in *Rass. Adv. Stato*, 1984, I, 92; Cassazione civile, sez. II, 27 gennaio 1982 n. 530, in *Giust. civ. Mass.* 1982, fasc.1.

32. In *Giust. civ. Mass.* 1998,1747.



altra disposizione avente pari valore normativo, che non può riconoscersi, per il principio della gerarchia delle fonti legislative, al d.m. citato” (Cassazione civile, sez. II, 10 settembre 1980 n. 5219)<sup>33</sup>.

Sempre riguardo ad ingegneri ed architetti, è stato affermato il principio che, in base alla previsione tariffaria è possibile identificare una liquidazione di un compenso parziale, nel caso di una prestazione intermedia, utilizzando la tariffa professionale quale utile punto di riferimento per la quantificazione del compenso.

La Cassazione ha ritenuto che “la tariffa professionale degli ingegneri e degli architetti non consente di configurare una prestazione intermedia tra il progetto esecutivo e quello di massima, per cui il giudice non può, ai fini della liquidazione del compenso, qualificare un progetto come parzialmente esecutivo, ma, procedendo alla verifica dei dati e delle caratteristiche del progetto medesimo nella sua globalità e facendo ricorso, se necessario, al criterio della prevalenza, deve qualificarlo di massima, se esso esprime le linee essenziali e le direttive fondamentali e generali dell’opera nel momento della ideazione e rappresentazione, anche se in concreto sia provvisto di elementi che superano gli stretti limiti del progetto di massima, ovvero esecutivo, se contiene lo sviluppo completo e particolareggiato dell’opera, con tutti i dati e gli elementi necessari alla sua concreta attuazione, pur se presenti marginali insufficienze o lacune e manchi di qualche particolare attinente all’esecuzione dell’opera” (Cassazione civile, sez. II, 6 febbraio 1989 n. 718)<sup>34</sup>.

Il profilo della tariffa quale punto di riferimento, quale fonte sussi-

33. In *Giust. civ. Mass.* 1980, fasc. 9.

34. In *Giust. civ. Mass.* 1989, fasc. 2. Vedi anche Cassazione civile, sez. II, 14 marzo 1985 n. 1990, in *Giust. civ. Mass.* 1985, fasc. 3 e Cassazione civile, sez. II, 10 marzo 1983 n. 1784, in *Giust. civ. Mass.* 1983, fasc. 3

diaria e suppletiva, da applicare analogicamente nel caso della mancanza di un parametro di liquidazione, è un altro aspetto che la Cassazione ha sempre confermato e ribadito.

Anche la giurisprudenza amministrativa, riguardo a tali aspetti, ha affermato che “ le tariffe professionali stabilite con atto generale amministrativo, rappresentano fonte sussidiaria e suppletiva, alla quale è dato ricorrere solo in assenza di diversa indicazione nel titolo costitutivo del rapporto”. (Cons. giust. amm. Sicilia sez. consult., 18 febbraio 1997, n. 156)<sup>35</sup>. La tariffa professionale è quindi considerata dalla giurisprudenza come “parametro di liquidazione”<sup>36</sup>, ed è stata anche ritenuta regola di portata generale, sempre riferendosi alle prestazioni professionali di ingegneri ed architetti. La Suprema Corte ha affermato, infatti, che “ l’art. 62 del regolamento per le professioni di ingegnere e di architetto (r.d. n. 2537 del 1925), relativo all’esercizio della libera professione da parte dei predetti professionisti impiegati di una pubblica amministrazione dello Stato e degli altri enti territoriali (valevole, quindi, anche per i dipendenti delle regioni, a seguito dell’attuazione delle autonomie regionali, sopravvenuta all’indicata norma) - nel prevedere il diritto al compenso di tali attività sulla base delle tariffe professionali, con una riduzione da un terzo alla metà (la cui applicazione, nell’ambito dei predetti limiti, rientra nei poteri discrezionali del giudice di merito) nel caso in cui le prestazioni siano rese ad enti pubblici o a enti esercenti finalità di pubblico interesse - pone una regola di portata generale, applicabile non soltanto alle prestazioni richieste dall’ente di appartenenza (nella specie, regione), ma anche per quelle svolte in favore di amministrazioni diverse da questa (quale, nell’ipotesi, l’Università degli Studi)” (Cassazione civile sez. un.,

35. In Giust. amm. siciliana 1998, 98

36. Cassazione civile sez. un., 10 febbraio 1996, n. 1025, in *Foro it.* 1996, I, 1245

4 novembre 1994, n. 9132 )<sup>37</sup>; e che “ ai sensi dell’art. 7 L. 2 marzo 1949 n. 143, nel caso in cui un incarico di collaudo viene dal committente affidato a più professionisti riuniti in collegio, a ciascuno dei membri del collegio è dovuto l’intero compenso risultante dalla applicazione della tariffa; pertanto, qualora la legge preveda che l’incarico in questione, tipicamente ingegneristico, possa essere assegnato ad una commissione mista, composta di tecnici e di giuristi, non vi è ragione perché a tutti i detti professionisti riuniti in collegio non debba essere applicato il menzionato art. 7 legge n. 143 cit.” (T.A.R. Piemonte sez. II, 4 giugno 1988 n. 242)<sup>38</sup>.

37. In *Giust. civ.* Mass. 1994, fasc. 11. È stato anche ritenuto che “ il corrispettivo spettante agli ingegneri-professori universitari a tempo pieno per la prestazione di attività, comunque svolte, per conto di p.a., ai sensi e per gli effetti dell’art. 11 comma 5 lett. a) d.P.R. 11 luglio 1980 n. 382 (nel testo risultante dall’aggiudicazione, all’enunciato originale, delle parole contenute nell’art. 3 L. 18 marzo 1989 n. 108) deve essere quello risultante dalla riduzione, non inferiore ad un terzo ne’ superiore alla metà, delle tariffe stabilite per i liberi professionisti, preveduta dall’art. 62 r.d. 23 ottobre 1925 n. 2537 (regolamento professionale). C.Conti s.giur. Sardegna 19 novembre 1990 n. 74, in Cons. Stato 1991, II,820.

38. In T.A.R. 1988, I,2588.



# 3. Inderogabilità e obligatorietà delle tariffe secondo la giurisprudenza comunitaria

A partire dal 1997 il principio della fissazione di tariffe uniformi per i professionisti è stato contestato e messo in discussione sia da parte dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, che dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia CE, con inevitabili ripercussioni sulla giurisprudenza dei giudici ordinari italiani.

La giurisprudenza comunitaria ha per prima sollevato il problema della fissazione dei minimi tariffari relativamente alle libere professioni, che sono state equiparate in toto alle attività imprenditoriali.

Con la sentenza del 18 giugno 1998, n. C-35/96<sup>39</sup>, la Corte di Giustizia delle Comunità europee ha rilevato la violazione degli artt. 5 e 85 del Trattato della Comunità europea da parte della Repubblica Italiana, avendo questa adottato e mantenuto in vigore “una legge che, nel conferire il relativo potere deliberativo, impone al Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali (CNSD) l’adozione di una decisione d’associazione di imprese in contrasto con l’art.85 del Trattato della Comunità europea, consistente nel fissare una tariffa obbligatoria per tutti gli spedizionieri doganali”.

La decisione è stata resa a seguito di procedimento promosso dalla

39. In *Rassegna forense*, 1998, 810.

Commissione nei confronti dell'Italia ex art. 169 Trattato CE<sup>40</sup>, per violazione degli artt. 5 ed 85 del Trattato <sup>41</sup>, esperito essenzialmente con la finalità di eliminare le tariffe vincolanti per prestazioni professionali degli spedizionieri doganali, adottate dal relativo Consiglio Nazionale il 21 marzo 1988 ed approvate con decreto del Ministero delle Finanze del 6 luglio 1988.

Per una maggior chiarezza espositiva, è necessario fare due premesse di ordine generale, volte a fornire il quadro di riferimento entro il quale vengono sviluppate le argomentazioni della Commissione e della Corte di giustizia.

La prima concerne l'orientamento del sistema comunitario in relazione alle tariffe, la seconda il quadro normativo che definisce e regola la professione degli spedizionieri doganali in Italia.

Per quanto riguarda l'orientamento comunitario in materia di tariffe, si può affermare che, in generale, la regolamentazione di prezzi e tariffe da parte di uno Stato non è di per sé un comportamento vietato; essa

40. Che così recita: "La Commissione, quando reputi che uno Stato membro abbia mancato ad uno degli obblighi a lui incombenti in virtù del presente Trattato, emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni. Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione, questa può adire la Corte di giustizia".

41. L'art. 5 impone agli Stati membri di adottare tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal Trattato e dalle istituzioni della comunità (comma 1), ovvero di astenersi da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del Trattato (comma 2). L'art. 85, invece, vieta gli accordi tra imprese, le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune.

può costituire una delle misure adottabili al fine di garantire un ordinato sviluppo del mercato, prevenendone squilibri e carenze. Tuttavia, tale principio, in quanto può manifestarsi in forme eccessivamente limitative dell'iniziativa economica privata, è stato oggetto di graduale erosione giurisprudenziale, invocandosi l'applicazione del Trattato sotto il profilo di una incompatibilità con l'art. 30 (dettato in tema di libera circolazione delle merci, cui è stato poi assimilato l'art. 59, in tema di libera circolazione di servizi), ovvero di una violazione degli artt. 9 e 12 (in tema di dazi doganali).

Gli indirizzi giurisprudenziali più recenti, peraltro, utilizzano strumenti ancora più incisivi, ritenendo che debbano applicarsi congiuntamente gli artt. 85-86 (dettati in tema di concorrenza), l'art. 3 lett. g) (il quale prevede la creazione di un sistema di concorrenza non falsata all'interno del mercato comune) e l'art. 5 (che sancisce il principio di collaborazione tra gli Stati membri)<sup>42</sup>. Il risultato di tale interpretazione sistematica è che, fermo restando il principio per cui destinatari delle norme antitrust sono solo le imprese e non gli Stati membri, questi ultimi tuttavia non possono emanare provvedimenti - nella fattispecie in materia tariffaria - che, consentendo a determinate imprese di eludere la piena ed uniforme applicazione della normativa anticoncorrenziale, si pongano in condizione di incidere sull'effettività delle norme del Trattato.

Per quanto concerne, invece, il quadro normativo nazionale relativamente all'attività degli *spedizionieri doganali* accreditati presso le dogane della Repubblica Italiana, va evidenziato che, per legge, essa è "rico-

42. Sul punto si possono ricordare le sentenze rese il 17 novembre 1993: C-185/91, Reiff, in *Racc.*, 1993, 1-5801 ; C-245/91, Ohra, in *Racc.*, 1993, 15851 ; sentenza 9 giugno 1994, C-153/93, Delta, in *Racc.*, 1994, 1-2517; sentenza 17 ottobre 1995, cause riunite C-140/94, C-141/94 e C-142-94, Dip, in *Racc.*, 1995, 1-3257.

nosciuta quale professione qualificata avente per oggetto materie fiscali, merceologiche, valutarie e quant'altro si riferisce al campo doganale" (art. 1 della L. 22 dicembre 1960, n. 1612). In particolare, lo spedizioniere doganale è colui che compie gli atti e provvede agli adempimenti richiesti dalla legislazione doganale in relazione all'effettuazione delle diverse operazioni rientranti, per quanto riguarda il procedimento di sdoganamento, nell'ambito del commercio internazionale.

Per svolgere la suddetta attività è necessaria l'iscrizione nell'apposito albo professionale (art.2) istituito presso ciascuna sede di Compartimento doganale. L'insieme degli albi compartimentali costituisce l'albo nazionale, il quale è formato e tenuto aggiornato presso il Ministero delle Finanze dal Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali (CNSD) (art. 4). Tale organismo è composto da membri nominati dai Componenti dei Consigli Compartimentali. Fino al 1992 il direttore generale delle Dogane ed Imposte indirette del Ministero delle Finanze, era membro di diritto del suddetto organismo, svolgendone la funzione di Presidente, ma tale norma è stata abrogata dall'articolo 32 del decreto legge 30 agosto 1992, n. 331.

In base all'art. 14 della legge 22 dicembre 1960, n. 1612, il Consiglio nazionale "redige la tariffa per le prestazioni professionali degli spedizionieri doganali sulla base delle proposte dei Consigli compartimentali", la quale è vincolante ed è stata approvata con decreto dal Ministro delle Finanze, anche se nessuna disposizione legislativa o regolamentare conferisce espressamente al Ministro il potere di approvare tale tariffa.

È necessario precisare che i minimi ed i massimi tariffari non sono stabiliti in relazione alla qualità o al tipo di servizio fornito, bensì con esclusivo riferimento al valore delle merci o al loro peso.

La volontà di rimuovere i vincoli posti da tariffe così congegnate ha portato la Commissione europea a promuovere due ricorsi, di cui l'ulti-



mo è sfociato nella sentenza in questione, nella quale la Corte di Giustizia accoglie le argomentazioni svolte dalla Commissione.

Dopo aver riconosciuto che gli spedizionieri doganali sono imprese e che quindi il CNSD è un'associazione di imprese, la Corte conclude nel senso che la fissazione delle tariffe vincolanti da parte del CNSD costituisce un accordo concluso in violazione dell'art. 85 del Trattato CE, con la conseguenza che la Repubblica Italiana, offrendo tutela a siffatto accordo, viola gli obblighi di cui agli artt. 5 e 85 del Trattato.

Per estendere la qualifica d'imprenditore agli spedizionieri doganali, la Corte ha espressamente richiamato una sua "giurisprudenza costante"<sup>43</sup>, secondo la quale la nozione di impresa comprende "qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico della detta entità e dalle modalità del suo finanziamento" e che "costituisce un'attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato".

L'attività degli spedizionieri doganali, precisa la Corte, presenta natura economica, in quanto essi offrono, dietro retribuzione, servizi attinenti ai settori monetario, commerciale e tributario e assumono a proprio carico i rischi finanziari connessi a tale attività. Conseguentemente, dato che gli spedizionieri doganali vengono considerati delle imprese, il CNSD viene considerato come un'associazione d'imprese, la quale, ponendo in essere una tariffa vincolante per gli associati, viola l'art. 85 sopracitato.

43. Precisamente la Corte di Giustizia richiama le sentenze: 23 aprile 1991, causa C-41/90, Höfner e Elser, Racc. pag. I-1979, punto 21; 16 novembre 1995, causa C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurances e a., Racc. pag. I-4013, punto 14, e 11 dicembre 1997, causa C-55/96, Job Centre, Racc. pag. I-7119, punto 21, sentenza 16 giugno 1987, causa 118/85, Commissione/Italia, Racc. pag. 2599, punto 7.

La questione decisa dalla Corte, seppure originata da una procedura relativa alla predisposizione di tariffe vincolanti (e che dunque poteva anche essere risolta attraverso l'applicazione degli artt. 30 e 59 ), si fonda su una definizione d'impresa suscettibile di ripercussioni sul diritto interno: ciò, sia perché proveniente comunque da fonti (in senso ampio) comunitarie; sia, e più direttamente, perché in considerazione di essa deve essere interpretata la legge antitrust italiana (10 ottobre 1990, n. 287), la quale, all'art.1, comma 4,, stabilisce che "l'interpretazione delle norme contenute nel presente titolo é effettuata in base ai principi dell'ordinamento delle Comunità europee in materia di disciplina della concorrenza" <sup>44</sup>.

Va inoltre ricordato che, in base a quanto stabilito dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 389 del 4 luglio 1989, le pronunce della Corte di Giustizia europea sono immediatamente operative, nel nostro ordinamento, nel caso in cui interpretino disposizioni comunitarie che siano dotate di immediata applicabilità.

È necessario riportare, per esteso, tale principio dei giudici costituzionali. "Poiché ai sensi dell'art. 164 del Trattato spetta alla Corte di Giustizia assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del medesimo Trattato, se ne deve dedurre che qualsiasi sentenza che applica e/o interpreta una norma comunitaria ha indubbiamente carattere di sentenza dichiarativa del diritto comunitario, nel senso che la Corte di Giustizia, come interprete qualificato di questo diritto, ne preci-

44. N. Irti, *Iniziativa privata e concorrenza*, in *Giur. it.*, 1997, IV, 227, ha sottolineato l'anomalia dell'ordinamento italiano, ove una norma ordinaria, l'art. 1, comma 4, l. 1990/287, emanata in attuazione di norma costituzionale, l'art- 41, prescrive, quali canoni interpretativi, i principi di un "altro" ordinamento, quello comunitario.

sa autoritariamente il significato con le proprie sentenze e, per tal via, ne determina, in definitiva, l'ampiezza e il contenuto delle possibilità applicative. Quando questo principio viene riferito a una norma comunitaria avente "effetti diretti" - vale a dire a una norma dalla quale i soggetti operanti all'interno degli ordinamenti degli Stati membri possono trarre situazioni giuridiche direttamente tutelabili in giudizio - non v'è dubbio che la precisazione o l'integrazione del significato normativo compiute attraverso una sentenza dichiarativa della Corte di Giustizia abbiano la stessa immediata efficacia delle disposizioni interpretate".

Ciò premesso, nasce spontaneo il quesito se, in base a questa sentenza dei giudici comunitari, relativa agli spedizionieri doganali, debbano essere considerate imprese tutte le professioni intellettuali.

È necessario, a questo punto, confrontare la normativa italiana con quella comunitaria in materia di rapporti tra professioni intellettuali ed impresa, partendo dalla disciplina interna per poi passare a quella comunitaria.

Nell'ordinamento italiano, a differenza dei maggiori sistemi giuridici europei, imperniati sul concetto di commerciante e di atti di commercio, è presente una definizione generale di imprenditore, che ricomprende astrattamente anche l'esercizio della professione intellettuale. In base al dettato normativo dell'art. 2082 c.c., imprenditore è chiunque eserciti professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi. Nonostante tale norma faccia riferimento all'imprenditore, la fattispecie presa in considerazione dal legislatore è tuttavia quella dell'impresa, dovendosi intendere l'imprenditore il destinatario degli effetti giuridici riconducibili alla suddetta fattispecie.

Tale classificazione giuridica ha posto l'interrogativo se le professioni intellettuali siano o meno delle imprese, ed eventualmente perché non lo siano. È opinione assolutamente prevalente quella per cui l'attività

concretante l'esercizio di una professione intellettuale rimane nettamente distinta da quella d'impresa<sup>45</sup> ed a favore di tale conclusione, che trova conferma anche nella Relazione al codice civile<sup>46</sup>, vengono utilizzati argomenti di ordine sia sistematico che strettamente esegetico.

Sotto il primo profilo si fa notare che, pur essendo contemplate nel medesimo Libro del codice civile (il V, intitolato Del Lavoro), l'attività d'impresa ed il lavoro autonomo - quest'ultimo nelle sue articolazioni di contratto d'opera e di professione intellettuale - sono disciplinati sotto Titoli diversi (rispettivamente, Titoli II e III).

Sotto il secondo profilo, si fa leva sul tenore testuale dell'art. 2238 c.c., il quale dispone, da un lato, che al professionista si applichi la disciplina dell'impresa soltanto qualora "l'esercizio della professione costituisca elemento di un'attività organizzata in forma d'impresa" (comma 1); da altro lato, che venga estesa la sola disciplina relativa al rapporto subordinato, e non anche quella dell'impresa, al professionista intellettuale che impieghi sostituti o ausiliari (comma 2)<sup>47</sup>.

45. La letteratura in materia è amplissima. Per una completa ed approfondita analisi di tutte le posizioni e per ulteriori riferimenti bibliografici si rinvia a C. Ibba, in Ibba-, Latella-Piras-De Angelis-Macri, *Le professioni intellettuali*, in *Giur. sist. dir. civ. comm.*, fondata da Bigiavi, Torino, 1987, 269 ss. ed a A. Perulli, *Il lavoro autonomo*, in *Tratt. dir. civ. e comm.* Cicu-Messineo, vol. XXXVII, t. 1, Milano, 1996, 351 ss.

46. La quale precisa che "il codice fissa il principio che l'esercizio di una professione non costituisce di per sé esercizio di un'impresa, neppure quando l'espletamento dell'attività professionale richieda l'impiego di mezzi materiali e dell'opera di qualche ausiliario" (n. 917).

47. Per un'interpretazione dell'art. 2238 secondo cui lo statuto dell'imprenditore commerciale "deve essere applicato anche quando sia la stessa professione intellettuale ad essere organizzata in forma d'impresa commerciale" v. da ultimo E. Gliozzi, *L'imprenditore commerciale*, Bologna, 1998, 175 ss. In senso analogo v. A. Genovese, *La nozione giuridica dell'imprenditore*, Padova, 1990, 52 ss.

Quanto alla ratio di tale trattamento normativo differenziato, è necessario fare una precisazione terminologica. Infatti, essendo una certa dose di “intellettualità” presente in qualsiasi attività lavorativa, intanto si può parlare di professione intellettuale, in quanto l’intellettualità si concreti direttamente nella prestazione che è fornita al cliente e per la quale il professionista è responsabile. In altri termini, oggetto del contratto intellettuale col cliente deve essere quel “servizio intellettuale” che presenta la peculiarità di implicare la soluzione di un problema sulla base di un sapere, con ciò rivelando un contenuto creativo o inventivo.

Proprio sulla base di tale premessa si giustifica una differente valutazione legislativa dell’attività professionale, alla quale viene riconosciuta particolare dignità, responsabilità e legame con la personalità del professionista, anche quando viene svolta attraverso un’organizzazione, anche notevole, di collaboratori e di attrezzature.

Venendo ora all’ordinamento comunitario, è noto che esso è stato concepito per il perseguimento di fini determinati, primo tra tutti la creazione di un mercato comune attraverso la libera circolazione delle merci, dei capitali, dei servizi e delle persone.

In tale contesto, il riferimento alle “attività delle libere professioni” è operato espressamente in materia di liberalizzazione dei servizi, ove sono ricomprese (art. 60 Trattato CE), ma non v’è dubbio che esse ricadono anche nell’ambito della libera circolazione delle persone. A quest’ultimo riguardo, il Trattato CE opera una fondamentale distinzione basata sull’esistenza o meno di un rapporto di subordinazione. La ratio della distinzione è generalmente ricondotta al fatto che normalmente, colui che svolge un’attività in rapporto di subordinazione ha necessità di permanere nello Stato in cui questa viene prestata, onde è opportuno disciplinare congiuntamente la libertà di circolazione e quella di stabilimento; viceversa, colui che presta la propria opera al di fuori del caso preceden-

temente indicato non ha necessità di stabilirsi nello Stato in cui essa viene prestata <sup>48</sup>.

Riguardo all'attività d'impresa, e circoscrivendo l'indagine al solo Trattato CE, il termine è espressamente utilizzato in materia di diritto di stabilimento (art. 52), trasporti (art. 80), concorrenza (artt. 85 e ss.), mentre in tema di concorrenza in materia agricola (art. 42) è utilizzato il termine "azienda" che comunque ha significato equivalente.

All'utilizzo del termine "impresa", tuttavia, non corrisponde nessuna norma da cui ricavarne una precisa nozione giuridica. In materia di concorrenza, ove comprensibilmente il problema si è posto in termini più pressanti, tale vuoto normativo è stato colmato in via interpretativa dalla Commissione e dalla Corte di giustizia, le quali, premesso che costituisce attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato, includono nella nozione d'impresa qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità.

Il fondamento di tale interpretazione risiede, sostanzialmente, in considerazioni di tipo economico. Questo il ragionamento seguito: 1) il presupposto è che chiunque opera attivamente in un mercato come fonte di soddisfacimento di bisogni contribuisce alla definizione del suo equi-

48. In questo senso G Porcelli, *Il lavoratore autonomo e le professioni non protette*, in AA.VV. *Diritto Privato europeo*, a cura di N. Lipari, vol. 1, Padova, 1997, p. 203, il quale ricorda che altre ragioni sono da ravvisare nelle differenze dei problemi da risolvere nei due campi, quali quelle relative al mercato del lavoro, alla disciplina legale delle condizioni di lavoro, etc., nonché nella maggiore disposizione degli Stati ad accogliere forza lavoro piuttosto che professionisti indipendenti. Per quanto concerne, invece e sempre in ambito comunitario, l'attività delle professioni protette v. S.T. Masucci, *Le professioni protette. L'associazione fra professionisti*, ivi, 226 ss.

librio; 2) la normativa antitrust ha la finalità di garantire l'assetto concorrenziale del mercato; 3) perché tale finalità possa essere conseguita è quindi necessario dilatare il concetto di impresa fino a ricomprendere qualsiasi soggetto che interviene sugli equilibri di mercato. Il che potrebbe essere giudicato forse eccessivo. Estremizzando il concetto, infatti, si dovrebbe ritenere che, ai fini della disciplina antitrust, anche i lavoratori subordinati possano essere assimilati ad imprese (ed i loro sindacati ad associazioni d'impresе), in quanto incidono sugli equilibri del mercato del lavoro (le recenti osservazioni della Comunità europea sulle opportunità di ripristinare in Italia le cosiddette "gabbie salariali" vanno in questa direzione).

Sulla base di quanto ora esposto, al quesito se l'esercizio di una libera professione debba considerarsi attività d'impresa dovrebbe risponderci affermativamente. Infatti, essendo le "attività delle libere professioni" considerate come servizi ed essendo quest'ultimi destinati, per precipuo scopo della Comunità europea, ad essere liberalizzati (art. 3, lett. c Tratt. CE), un'applicazione, estensiva della normativa antitrust sarebbe strettamente funzionale a tale risultato. Tale conclusione, però, non sembra pienamente convincente, anzitutto per le considerazioni di ordine sistematico sopra esposte che fanno propendere, anche nell'ambito della normativa comunitaria, per una distinzione tra impresa e libera professione. Va inoltre aggiunto che la normativa dettata in materia, utilizzando chiaramente il termine "impresa", vuole evidentemente riferirsi non a tutti i possibili mercati, ma solo a quelli i cui protagonisti sono soggetti qualificabili con tale nome. D'altronde, proprio quando ha voluto accomunarli sotto la disciplina, il legislatore comunitario ha avuto cura sia di elencare, distintamente, l'attività imprenditoriale e quella delle libere professioni - ad es., l'art. 4, lett. b) del Regolamento 25 1985 n. 2137 relativo all'istituzione del GEIE - sia di utilizzare il termine più ampio

onnicomprensivo di “attività professionali”, come nella direttiva 93/13/CEE del 5 aprile 1993, relativa ai contratti dei consumatori.

Quanto poi alla possibilità, per i liberi professionisti, di fissare e mantenere dei limiti tariffari, la direttiva 92/50/CEE del 18 giugno 1992, in tema di aggiudicazione di appalti pubblici di servizi, adottata “nel quadro di un preciso disegno specificatamente mirante a sottoporre gli appalti pubblici ad una disciplina idonea ad estendere il più possibile ad essi l’applicazione dei principi comunitari in materia di concorrenza”<sup>49</sup>, stabilisce all’art. 36, che “sono fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali riguardanti le remunerazioni di particolari servizi”, confermando ulteriormente l’esistenza di una differenza tra professionista intellettuale ed impresa, anche con riferimento alla disciplina antitrust.

D’altro canto, e su un piano più sostanziale, l’affermato principio per cui la nozione d’impresa abbraccerebbe qualsiasi attività economica<sup>50</sup>, deve essere valutato in relazione ai casi concreti in cui la Corte di Giustizia ha ritenuto di doverlo applicare e rispetto ai quali, a ben vedere, mai in precedenza si era presentato quello di un professionista intellettuale. La stessa attività svolta dallo spedizioniere doganale si pone quasi al limite di quella della professione intellettuale, verificandosi sovente che l’attività intellettuale risulti essere la componente di una vasta attività di tipo imprenditoriale diretta all’acquisizione ed esecuzione di contratti di spedizione. Ciò ha già portato in passato i giudici italiani a qualificare tale attività come impresa commerciale ed a sottoporla alle procedure concorsuali<sup>51</sup>. È verosimile dunque che la Corte di giustizia, nel va-

49. Così P. Mengozzi, *Diritto comunitario e dell’Unione europea*, cit., 358.

50. Corte di Giustizia 23 aprile 1991, *Hofner*, in Racc. 1991, 1979 ss.

51. Sul punto v. Cass. 17 giugno 1982, n. 3679, in *Giur. comm*, II, 203



lutare il caso concreto, abbia tenuto conto di tale specifica condizione. Infatti, per stare ai precedenti richiamati dalla Corte di giustizia, sia nel caso *Hofner*<sup>52</sup> che in quello *Job Centre*<sup>53</sup>, l'attività considerata era piuttosto quella di intermediazione nel mercato del lavoro, e la ricostruzione della Corte era finalizzata a ravvisare un abuso di posizione dominante ai sensi dell'art. 86 del Trattato; mentre la decisione sul caso *Fédération française des sociétés d'assurances* è addirittura basata sulla ricorrenza di requisiti che sembrano esulare totalmente dal problema qui affrontato.

Il caso *Hofner*, ad esempio, riguarda la validità di un contratto che una società, la Macrotron GmbH, aveva concluso con i sig.ri Hofner ed Elser, consulenti di ricerca di personale qualificato. In esecuzione del loro impegno contrattuale, i sig.ri Hofner ed Elser presentavano alla Macrotron un candidato per la funzione di direttore del servizio vendite, adatto secondo i consulenti ad occupare il posto considerato; la Macrotron, invece, decideva di non assumere questo candidato e rifiutava di pagare gli onorari convenuti nel contratto.

Sollevata la questione dinanzi al giudice tedesco, costui rigirava il problema al giudice comunitario, ponendo i quesiti se le disposizioni del Trattato sulla libera prestazione di servizi ostino ad un divieto di legge fatto alle società private di consulenza e ricerca di personale di collocare personale direttivo di aziende, e se tale atteggiamento sia in violazione degli articoli 86 e 90 del Trattato, tenuto conto delle relazioni concorrenziali che queste società intrattengono con un ufficio pubblico per l'occupazione che beneficia di un diritto esclusivo di collocamento.

Secondo la Corte di Giustizia, "nel contesto del diritto della concorrenza, la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che eserciti un'at-

52. Corte di Giustizia 23 aprile 1991, *Hofner*, in Racc. 1991, 1979 ss.

53. Corte di Giustizia 11 dicembre 1997, causa C-55/96, in Racc. p. 1-7119.

tività economica, a prescindere dallo status giuridico della detta entità e dalle sue modalità di finanziamento”<sup>54</sup>. A parere del giudice comunitario, l’attività di collocamento è una attività economica, e “la circostanza che le attività di collocamento sono, di norma, affidate ad uffici pubblici, non può influire sulla natura economica di queste attività”<sup>55</sup>, dato che non sono sempre state esercitate da enti pubblici, e non lo sono, soprattutto, le attività di collocamento di personale direttivo di aziende.

La Corte di Giustizia ha, dunque, considerato impresa, ai sensi degli art. 85 e 86, l’Ufficio federale per l’occupazione in quanto, pur avendo il diritto esclusivo al collocamento di personale direttivo di aziende, era, innanzitutto, manifestamente non in grado di soddisfare la domanda esistente sul mercato per quel tipo di attività, ed inoltre, esercitando una attività economica nel settore del collocamento, ha fatto da intermediario tra domanda ed offerta nel settore del lavoro.

Il caso *Job Centre* riguarda, analogamente al caso precedente, una società cooperativa a responsabilità limitata, consistente nell’esercizio di attività di mediazione fra domanda e offerta di lavoro subordinato e di fornitura temporanea a terzi di prestazioni di lavoro, per consentire a lavoratori e imprenditori, soci e non soci, di fruire di tali servizi sul mercato del lavoro italiano e comunitario.

Secondo la Corte di Giustizia, un ente come un ufficio pubblico di collocamento può essere qualificato impresa ai fini dell’applicazione delle regole di concorrenza comunitarie, poiché gli uffici pubblici di collocamento, in forza della normativa di uno Stato membro, sono incaricati della gestione di servizi di interesse economico generale, e restano soggetti alle regole di concorrenza “conformemente all’art. 90, n. 2, del Trattato, fin-

54. Punto 21 sentenza 23 aprile 1991, C-41/90.

55. Punto 22 sentenza 23 aprile 1991, C-41/90.

ché non sia provato che l'applicazione di queste regole è incompatibile con lo svolgimento dei compiti loro affidati"<sup>56</sup>. Quindi, sempre secondo la Corte, gli uffici pubblici di collocamento sono soggetti al divieto dell'art. 86 del Trattato nei limiti in cui l'applicazione di tale disposizione non vanifichi il compito particolare loro conferito. "Lo Stato membro che vieti qualunque attività di mediazione e interposizione tra domanda e offerta di lavoro che non sia svolta dai detti uffici trasgredisce l'art. 90, n. 1, del Trattato CE se dà origine ad una situazione in cui gli uffici pubblici di collocamento saranno necessariamente indotti a contravvenire alle disposizioni dell'art. 86 del Trattato"<sup>57</sup>.

Il caso *Fédération française des sociétés d'assurances*, invece, riguarda un ricorso avente ad oggetto l'annullamento, per eccesso di potere, del regolamento inerente il regime integrativo e facoltativo di assistenza per la vecchiaia dei coltivatori diretti francesi. Il Conseil d'Etat, dubitando dell'interpretazione da dare al diritto comunitario, ha sottoposto il quesito alla Corte, per sapere se rientra nella nozione di impresa, ai sensi degli artt. 85 e seguenti del Trattato, un ente che, senza perseguire scopo di lucro, gestisce un regime di assicurazione per la vecchiaia destinato ad integrare un regime di base obbligatorio, istituito per legge a titolo facoltativo, e che opera, nel rispetto delle norme stabilite dalle autorità amministrative, in particolare per quanto riguarda le condizioni di adesione, i contributi e le prestazioni.

Secondo la Corte di Giustizia, la *Fédération française des sociétés d'assurances* deve essere considerata un'impresa ai sensi degli artt. 85 e seguenti del Trattato: poiché l'iscrizione al regime di pensione integrativa dei coltivatori diretti è facoltativa; detto regime "opera in base al prin-

56. Punto 26 sentenza 11 dicembre 1997, C-55/96.

57. Punto 38 sentenza 11 dicembre 1997, C-55/96.

cipio della capitalizzazione, e le prestazioni cui dà diritto dipendono solo dall'ammontare dei contributi versati, nonché dai risultati finanziari degli investimenti effettuati dall'ente incaricato della gestione". Seguendo tale ragionamento, il giudice comunitario ha, di seguito, affermato che "la Cassa centrale della mutualità sociale agricola esercita, quindi, un'attività economica in concorrenza con le società di assicurazioni sulla vita. Come ha fondatamente rilevato la Commissione, un agricoltore che si proponga di integrare il suo trattamento pensionistico di base sceglierà, tra la Cassa centrale della mutualità sociale agricola e una società di assicurazione, quella che gli garantisce l'investimento più redditizio"<sup>58</sup>.

Allo stesso modo, nella sentenza Commissione/Italia<sup>59</sup>, anch'essa citata nel caso degli spedizionieri doganali, la Corte di Giustizia ha stabilito che costituiva pubblica impresa l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato italiani, che, pur non avendo una personalità giuridica distinta da quella dello Stato, esercitava un'attività economica offrendo nel settore dei tabacchi lavorati beni e servizi sul mercato.

L'esame del contenuto delle sentenze prese a riferimento dalla Corte, per assegnare una definizione di impresa alle professioni intellettuali, pone quindi in evidenza il carattere specifico della giurisprudenza comunitaria, che difficilmente può essere applicate alle libere professioni.

È importante evidenziare, inoltre, come, nello stesso giorno in cui è stata emessa la sentenza C-35/96 sugli spedizionieri, la Corte ha emesso un'altra sentenza, C-266/96<sup>60</sup>, nella quale è stata riconosciuta la legittimità delle tariffe professionali.

58. Punto 17 sentenza 16 novembre 1995, C-244/94.

59. Sentenza 16 giugno 1987, causa 118/85, Commissione/Italia, Racc. pag. 2599, punto 7

60. In *Giur. it.* 1998,2396.

La *Corsica Ferries*, una società francese di trasporto marittimo, ha sollevato la questione dinanzi al suo giudice nazionale, che ha, a sua volta, posto l'interrogativo al giudice comunitario, inerente due gruppi di ormeggiatori di Genova e Livorno (a cui ha pagato alcuni importi per le operazioni di ormeggio che hanno dato luogo agli scali delle navi che la *Corsica Ferries* utilizza), facendo presente che l'obbligo di ricorrere ai servizi di tali gruppi costituiva un ostacolo alla libera circolazione delle merci e alla libera prestazione dei servizi, e che gli importi che le erano richiesti derivavano dall'applicazione di una tariffa non correlata al costo dei servizi effettivamente prestati ed adottata in violazione delle regole di concorrenza di diritto comunitario.

Proprio in merito a quest'ultimo aspetto, la Corte di Giustizia ha affermato che, anche se i gruppi di ormeggiatori costituiscono effettivamente imprese, un accordo di questi gruppi "non perviene a fissare un prezzo comune per tutti i porti, perché la tariffa è calcolata sulla base di una formula matematica alla quale sono applicati diversi fattori di correzione collegati alle caratteristiche di ciascun porto" <sup>61</sup>.

In merito alla fissazione delle tariffe, la Corte ha inoltre affermato che, in ciascuno dei porti interessati, "le tariffe dei servizi di ormeggio sono fissate dall'autorità marittima locale, sulla base di una formula generale, determinata a livello nazionale dai poteri pubblici e, dopo consultazione non solo dei gruppi di ormeggiatori interessati, ma anche dei rappresentanti degli utenti e degli agenti marittimi dei porti di Genova e La Spezia. La partecipazione degli ormeggiatori al procedimento amministrativo di elaborazione delle tariffe non può essere considerata come un accordo tra operatori economici che i poteri pubblici hanno imposto o favorito o di cui hanno rafforzato gli effetti" <sup>62</sup>.

61. Punto 51 sentenza C-266/96.

62. Punto 52 sentenza C-266/96.

È importante notare che la diversa decisione del giudice comunitario, in questo caso, è conseguente proprio al diverso modo di determinare le tariffe professionali, rispetto a quello degli spedizionieri doganali. Infatti il modo in cui vengono determinate le tariffe dei servizi di ormeggio presenta molte similitudini con la quasi totalità delle tariffe delle professioni intellettuali, dato che vi è una determinazione statale preceduta da una consultazione della categoria interessata. Unica differenza è che, per gli ormeggiatori, vengono consultati anche i rappresentanti degli utenti che usufruiscono del servizio.

Il Tribunale di primo grado della Comunità europea si è recentemente pronunciato su un'altra controversia che vede, sempre come protagonisti, gli spedizionieri doganali italiani e la fissazione di tariffe in contrasto con l'art. 85 del Trattato CE.

Presso tale tribunale era pendente un precedente procedimento, che era stato sospeso in attesa della pronuncia della Corte nella causa C-35/96 sopra indicata. In seguito alla decisione già esaustivamente citata nelle precedenti pagine, il Tribunale, con sentenza 30 marzo 2000<sup>63</sup>, ha respinto un ricorso del Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali, avente ad oggetto l'annullamento della decisione della Commissione CE, relativa ad un procedimento di applicazione dell'art. 85 del Trattato.

Come già precedentemente accennato, in base alla legge 22 dicembre 1960, n. 1612, il CNSD può prevedere particolari e/o temporanee deroghe ai minimi previsti dalla presente tariffa (art. 6), provvedendo ad aggiornare la tariffa, secondo gli indici Istat settore industria (art. 7).

La tariffa degli spedizionieri è stata approvata dal Ministero delle Finanze italiano con decreto 6 luglio 1988, ed, ai sensi del menzionato art.

63. T-513/93, reperibile temporaneamente solo su Internet, sul sito della Corte di Giustizia (<http://europa.eu.int/eur-lex/it/>).

6, il CNSD ha concesso un determinato numero di deroghe alla tariffa controversa; in particolare, con delibera 12 giugno 1990, a favore dell'Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali, associazione di diritto italiano costituita da corrieri internazionali allo scopo di fornire rappresentanza e consulenza ai suoi membri relativamente alle problematiche connesse alla fornitura dei servizi internazionali di corriere.

Tale associazione contestava, alla Commissione delle Comunità europee, il modo in cui è stata fissata la tariffa controversa.

La delibera del CNSD del 21 marzo 1988, secondo l'Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali, elimina la graduale progressività della tariffa precedente per i valori più bassi, aumentando i prezzi in modo abnorme; in secondo luogo, impone la fatturazione separata di qualsiasi operazione doganale al fine di consentire il controllo della sua applicazione effettiva, e, in terzo luogo, prescrive l'assoluta inderogabilità delle tariffe.

In seguito alla decisione della Commissione, sfavorevole nei confronti degli spedizionieri, è stato proposto ricorso dinanzi al Tribunale di Primo Grado delle Comunità europee, che, con la sentenza in esame, ha confermato l'orientamento della Commissione e della Corte di Giustizia, dichiarando anch'esso che " secondo una giurisprudenza costante, la nozione d'impresa abbraccia qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico della detta entità e dalle sue modalità di finanziamento"<sup>64</sup>, che l'attività degli spedizionieri presenta natura economica e che il CNSD deve essere considerato alla stregua di un'associazione di imprese ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato. Su questi aspetti valgono le considerazioni precedentemente svolte.

64. Punto 36 della sentenza T-513/93

Tale Tribunale, però, ha affermato ulteriori elementi che palesano la specificità della categoria professionale degli spedizionieri doganali rispetto a quella degli altri ordini professionali italiani in materia tariffaria.

Il Consiglio nazionale degli spedizionieri è praticamente l'unico che ha la possibilità di stabilire la propria tariffa, redigendola sulla base delle proposte dei consigli compartimentali, con l'approvazione del Ministro delle Finanze, non conferita espressamente da nessuna disposizione legislativa o regolamentare.

Questo aspetto non è sfuggito al giudice comunitario, che ha infatti affermato che i membri del CNSD sono rappresentanti degli spedizionieri professionisti e che nessuna disposizione della normativa nazionale considerata impedisce loro di agire nell'esclusivo interesse della professione; che, a partire dalla modifica operata dal decreto legge 30 agosto 1992, n. 331, il direttore generale delle dogane non partecipa più al CNSD in qualità di presidente; e che il Ministro italiano delle Finanze, incaricato della vigilanza sull'organizzazione professionale considerata, non può intervenire nella designazione dei membri dei consigli compartimentali e del CNSD. "Il Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali ha il compito di stabilire la tariffa delle prestazioni professionali degli spedizionieri doganali in base alle proposte dei consigli compartimentali [art. 14, lett. d), della legge n. 1612/1960] e nessuna norma della legislazione nazionale di cui trattasi obbliga e neppure induce i membri, tanto del CNSD quanto dei consigli compartimentali, a tener conto di criteri di interesse pubblico"<sup>65</sup>.

Va aggiunto, inoltre, che nell'adottare la tariffa, gli spedizionieri hanno istituito un sostanziale aumento dei prezzi minimi rispetto a quelli in vigore, arrivando in alcuni casi, fino al 400%. Il CNSD, secondo il Tribu-

65. Punto 54 della sentenza T-513/93



nale, “aveva fissato la precedente tariffa in maniera da lasciar sussistere la possibilità di una certa concorrenza, suscettibile di essere ostacolata, ristretta o falsata da comportamenti autonomi degli spedizionieri doganali. Pertanto, se con la tariffa precedente esisteva un certo grado di concorrenza, aumentando in tal modo i prezzi massimi il CNSD ha ulteriormente ristretto la concorrenza esistente contravvenendo all’art. 85 del Trattato”<sup>66</sup>. Per di più, il Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali, applicando l’art. 6 della legge 1612/1960, ha più volte accordato deroghe ai prezzi minimi previsti nella tariffa, creando, di fatto, una concorrenza dei prezzi nei settori considerati<sup>67</sup>. Il giudice comunitario ha, conseguen-

66. Punto 63 della sentenza T-513/93

67. Si riportano i punti 67-70 della sentenza T-513/93 “Infatti, con deliberazione 16 dicembre 1988, in primo luogo, il CNSD ha accordato agli spedizionieri doganali la possibilità di conglobamento giornaliero, nell’applicazione della tariffa, per ciascuna importazione e sezione doganale, di tutte le bollette d’importazione con debito unico “ad valorem” secondo la sezione relativa, con un supplemento di ITL 15 000 per ogni bolletta successiva alla prima. In secondo luogo, il CNSD ha concesso alle imprese e ai gruppi industriali che nel corso dell’anno effettuano almeno 8.000 operazioni doganali relative a determinate merci una riduzione dei relativi corrispettivi minimi. In terzo luogo, esso ha concesso una riduzione del 50% su talune maggiorazioni previste per le prestazioni rese ad alcune navi. Infine, il CNSD ha eliminato i prezzi minimi previsti per le operazioni doganali riguardanti la stampa quotidiana e periodica.

Successivamente, con deliberazione 18 aprile 1989, il CNSD ha deciso, da un lato, di concedere agli spedizionieri doganali la possibilità di applicare una riduzione del 15% su tutti i loro corrispettivi allorché operano per conto di un mandante o su incarico di un intermediario, d’altro lato, ha previsto che tale riduzione ammontasse al 30% quando gli spedizionieri prestano determinati servizi ai raccomandatari marittimi e ai corrispondenti esteri e/o nazionali.

Con successiva deliberazione 11 luglio 1989, il CNSD ha escluso dal campo d’applicazione della tariffa controversa, senza limiti di tempo, talune categorie di prestazioni doganali, vale a dire l’assistenza alle navi militari, agli aliscafi e alle moto-

temente, affermato che il CNSD godeva di un “margine discrezionale nell’esecuzione della normativa nazionale, con la conseguenza che la natura e l’ampiezza della concorrenza in tale settore di attività dipendevano, in pratica, dalle sue stesse decisioni.”<sup>68</sup>

La normativa nazionale, come ha rilevato il Tribunale, “ non impedisce di per se stessa il sussistere di una certa concorrenza, atta ad essere ostacolata, ristretta o falsata da comportamenti autonomi degli spedizionieri doganali” <sup>69</sup>, dato che il CNSD ha sempre goduto di un ampio margine di manovra nell’assolvere gli obblighi che la sopramenzionata normativa poneva a suo carico, deliberando autonomamente “sulla tariffa, sul suo livello e sulle modalità di applicazione”<sup>70</sup>.

In conclusione, in base alle pronunce comunitarie esaminate, diviene evidente come queste ultime siano state determinate in gran parte dalle peculiari modalità di definizioni della tariffa degli spedizionieri doganali, completamente differenti da quelle di tutti gli altri ordini professionali.

*segue nota 67.*

barche da pesca; i plichi, la corrispondenza, gli effetti personali e le masserizie, le banconote aventi corso legale, i francobolli e i valori bollati, la stampa quotidiana e periodica; i campioni di merce con valore ai fini doganali non superiore a ITL 350.000, escluse le spese di trasporto ed accessorie. Infine, con deliberazione 12 giugno 1990, il CNSD ha concesso una deroga specifica alla tariffa controversa e alle modalità di fatturazione in essa previste all’AICAI, consentendo a quest’ultima di escludere dal campo di applicazione della detta tariffa le merci trasportate dai corrieri, di valore non superiore a ITL 350.000, escluse le spese di trasporto e accessorie, e di concedere una riduzione dei prezzi minimi fino al 70% per le operazioni relative a merci di valore non superiore a ITL 2.500.000. Peraltro, l’AICAI era esonerata dall’obbligo di fatturazione individuale, sia al mittente sia al destinatario, dell’importo dovuto per la dichiarazione in dogana”.

68. Punto 71 della sentenza T-513/93

69. Punto 72 della sentenza T-513/93

70. Punto 74 della sentenza T-513/93

# 4. La posizione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Nell'ormai lontano 1994 l'Autorità Garante della Concorrenza ha avviato una indagine conoscitiva<sup>71</sup> avente ad oggetto il settore degli ordini e collegi professionali. L'indagine era successiva ad alcune iniziative della Comunità europea per l'introduzione della libertà di stabilimento professionale, e rispondeva all'esigenza di aprire alla concorrenza anche il settore delle libere professioni. Anche altre iniziative comunitarie in materia, quali in particolare la Direttiva n. 89/48 del Consiglio delle Comunità europee del 21 dicembre 1988, sull'unificazione dei diversi sistemi professionali nazionali, sono divenute un ulteriore stimolo per esaminare la disciplina delle professioni regolamentate.

L'assoggettabilità delle libere professioni alle regole di concorrenza deriva, secondo l'Antitrust, dalla nozione d'impresa adottata dalla Autorità Garante stessa, secondo cui "ai fini dell'applicazione della disciplina della concorrenza deve qualificarsi impresa qualsiasi entità che esercita un'attività economica a prescindere dal suo stato giuridico e dalle sue modalità di finanziamento" (provv. A.I.C.I., 18 novembre 1992). L'Autorità ha infatti riconosciuto una nozione funzionale d'impresa, recependo, come richiede l'articolo 1, comma 4, della legge n. 287/90, i principi emer-

71. N. 2523, del 01/12/94, pubblicata sul *Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* n. 48/1994.

genti dalla giurisprudenza comunitaria in base ai quali “nel contesto del diritto della concorrenza, la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che esercita un’attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento.” (Corte di Giustizia, sent. del 23 aprile 1991, caso Hoefner, Elser/Macrotron, già citato).

L’Autorità “ritenendo pertanto che l’attività svolta da chi esercita una professione intellettuale può essere qualificata come attività economica, proprio in quanto consiste nell’offerta di prestazioni riconducibili alla figura dei servizi forniti dietro corrispettivo”, ha avviato tale indagine conoscitiva, conclusasi il 3 ottobre 1997<sup>72</sup>.

In merito alle tariffe professionali, l’Antitrust ha affermato, al punto 29 della indagine conoscitiva, che “la fissazione di tariffe inderogabili minime o fisse, appare senz’altro meno facilmente riconducibile al perseguimento dell’interesse generale a garantire elevati livelli qualitativi delle prestazioni, e, invece, più direttamente finalizzata alla protezione delle categorie interessate”.

Non del tutto convincentemente l’Autorità Garante ha affermato che, oltre a ritenerlo un interesse di natura privata, per il ruolo preponderante delle categorie interessate, “per le professioni per le quali la legge prevede che le tariffe siano deliberate dall’ordine (notai, avvocati), le stesse risultano sottratte a qualsiasi controllo di merito dell’amministrazione vigilante. Anche per le altre professioni, tuttavia, tale controllo non risulta particolarmente penetrante”.

Come già precedentemente esaminato, alcune tariffe professionali sono fissate con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il parere dell’ente professionale (dottori commercialisti, ragionieri e periti com-

72. N.5400, del 09/10/97, pubblicata sul *Bollettino dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* n. 42/1997.

mercialisti, medici chirurghi ed odontoiatri), mentre altre vengono emanate con decreto del Ministro di Grazia e Giustizia di concerto con altri Ministri, su proposta dell'ordine professionale (*periti industriali, chimici, periti agrari, dottori agronomi e forestali, ingegneri e architetti, geometri, avvocati, geologi, biologi*), meccanismi che consentono allo Stato di incidere pienamente nella determinazione delle suddette tariffe professionali.

Secondo l'Autorità, inoltre, la fissazione di un livello di prezzi uniforme finisce per impedire che i giovani professionisti, per costituirsi una clientela propria, possano ricorrere ad una competizione sul prezzo per intervenire sulla distribuzione di reddito fra i membri dell'ordine. Infine, con riferimento alla presunta tutela della qualità della prestazione che giustificerebbe la fissazione dei minimi tariffari, l'Antitrust ha ritenuto che tale affermazione è priva di solido fondamento logico ed economico, "dal momento che la fissazione di un determinato prezzo non è sufficiente a garantire l'erogazione di un prodotto con un determinato livello minimo di qualità".

Sempre riguardo alle tariffe professionali, l'Autorità Garante, con deliberazione del 23 novembre 1997, ha avviato l'istruttoria nei confronti del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e del Consiglio Nazionale dei Ragionieri e Periti Commerciali, ritenendo che l'accordo intercorso tra i due Consigli nel 1992 ai fini dell'elaborazione di una identica tariffa professionale, e i comportamenti tenuti nel relativo procedimento di adozione potevano configurare infrazioni anticoncorrenziali ai sensi della legge 287 del 1990. In seguito, con deliberazione del 26 novembre 1998<sup>73</sup>, l'Autorità ha ritenuto che l'intesa posta in essere dai due Consigli nazionali ha determinato un aumento dei prezzi medi delle prestazioni

73. N.6601 del 26/11/98, pubblicata sul *Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* n. 48/1998

offerte dalle due categorie professionali. La delibera del Garante si fonda sull'affermazione dell'identità tra professionisti e imprese, considerando gli Ordini professionali come associazioni imprenditoriali. In questa veste, secondo il Garante, i due Consigli nazionali hanno liberamente definito la struttura e la classificazione delle prestazioni professionali, nonché il contenuto, i limiti di applicazione ed il livello delle tariffe, costituendo "una chiara manifestazione della volontà di coordinare il comportamento dei propri iscritti" per fissare i compensi delle prestazioni professionali. Vi è stato dunque "un rapporto di collaborazione tra i due consigli nazionali, finalizzato ad uniformare le due tariffe".

Va evidenziato che, nei confronti degli ordini professionali, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato non ha mai valutato favorevolmente l'esistenza delle tariffe professionali. Infatti, in merito al regolamento sulle società tra professionisti, l'Antitrust, sentita ai sensi dell'art. 22 della L.287/1990, ha affermato, nella segnalazione del 26 marzo 1998 n. 16055, che "l'adozione di sistemi tariffari definiti per legge è incoerente con il proposito di creare strutture più efficienti e meno costose nell'erogazione dei servizi professionali, e per le quali la libera determinazione del prezzo potrebbe rappresentare un fattore competitivo di particolare importanza".

Sempre nell'esercizio dei poteri consultivi previsti dall'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha segnalato, in data 5 febbraio 1999<sup>74</sup> i possibili effetti distorsivi della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato con riferimento alle disposizioni contenute nel disegno di legge n. 5092 recante "delega al Governo per il riordino delle professioni intellettuali".

74. Rif. AS163, decisione del 04/02/99 pubblicata sul *Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* n. 4/1999.

In tale nota l’Autorità garante ha affermato che “il regime di esclusiva delle attività professionali e il sistema degli ordini dovrebbero rivestire carattere di eccezionalità: dovrebbero essere limitati soltanto a quelle attività professionali il cui esercizio è congiuntamente caratterizzato dal riferimento a principi e valori costituzionali (quali il diritto alla salute e alla difesa), da una elevata complessità delle prestazioni che impedisce agli utenti di valutare, anche ex post, la qualità del servizio e la congruità con i prezzi praticati, nonché dalla particolare rilevanza dei costi sociali conseguenti ad una inadeguata erogazione della prestazione”.

I professionisti, sempre secondo l’Antitrust, non dovrebbero avere dei compensi quale “emanazione della volontà della categoria professionale”, ma “rilevati ex post sul mercato. Dati di questa natura, infatti, riferendosi a prezzi praticati sul mercato e liberamente determinati dai singoli professionisti, sono maggiormente rispondenti all’effettivo andamento del mercato, forniscono degli utili parametri di riferimento per i consumatori e, nel contempo, sono privi degli effetti anticompetitivi determinati da altre misure”.

Riguardo, infine, alla possibilità di stabilire livelli tariffari inderogabili per le prestazioni obbligatorie, l’Antitrust afferma che “l’eventuale inderogabilità dei tariffari potrebbe al più essere riferita ai massimi e comunque limitata a quei casi in cui si ravvisi una particolare posizione di debolezza del cliente, poiché solo in tali circostanze la tariffa inderogabile assume una valenza a tutela del consumatore”.

Anche recentemente l’Autorità Garante ha confermato il suo orientamento sfavorevole nei confronti delle tariffe professionali. Infatti, nella segnalazione del 22/2/2000<sup>75</sup>, avente ad oggetto il Decreto ministeriale

75. Rif. AS192, decisione del 10/02/2000, pubblicata sul *Bollettino dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* n. 6/2000.

15 luglio 1992, n. 430, recante “Regolamento recante approvazione delle deliberazioni in data 16 maggio 1991 e 10 giugno 1992 del Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro concernente la tariffa professionale della categoria”, l’Antitrust ha nuovamente affermato che “in relazione alle tariffe, non è forse superfluo ripetere quanto più volte considerato da codesta Autorità circa l’inidoneità delle stesse a garantire la qualità della prestazione, non potendo essere impedito che servizi inadeguati siano erogati anche nel rispetto delle tariffe. Anzi, la garanzia di avere assicurata una rendita minima può rappresentare un disincentivo, per coloro che ne beneficiano, a migliorare la qualità”.



# 5. Le pronunce più recenti della giurisprudenza italiana

Solo dopo aver esaminato i principi della giurisprudenza comunitaria e l'orientamento dell'Autorità Garante della Concorrenza, diviene possibile analizzare le ripercussioni di tali pronunce nel panorama giurisprudenziale italiano.

Esaminando, innanzitutto, le decisioni che hanno favorevolmente applicato i principi contenuti nella sentenza della Corte di Giustizia C-35/96 (ampiamente esplicitata al punto 2.2. del presente lavoro), va sicuramente indicata la sentenza 19 giugno - 11 luglio 1998 n. 791 della Corte di Appello di Torino<sup>76</sup> che, con notevole tempismo, in una controversia in materia di appalti, ha determinato il compenso del difensore in base a criteri diversi dalla tariffa forense.

Per fondare il proprio convincimento, i giudici di Torino si sono riportati alle definizioni contenute nella sopramenzionata sentenza della Corte di Giustizia. Così, precisato che tale provvedimento è vincolante per il giudice italiano, risolvono il problema del compenso dovuto all'avvocato per la sua attività di assistenza e difesa del cliente alla luce della giurisprudenza comunitaria, ricordando che la nozione di impresa comprende "qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico della detta entità e dalle modalità del suo finanzia-

76. *Guida al diritto*, Numero 33 del 29/8/1998, pagina 74-75.

mento” e che “costituisce un’attività economica qualsiasi attività che consista nell’offrire beni o servizi su un determinato mercato”. In sostanza da parte dei giudici torinesi viene superato il problema della qualificazione giuridica nel diritto italiano dell’ordine professionale degli avvocati, identificandola come economica, poiché è svolta da una impresa e rientrante, dunque, nell’ambito di applicazione dell’art. 85 del Trattato CE.

Conseguentemente, la Corte di Appello di Torino applica le conclusioni della Corte di Giustizia della Comunità europea (riferite agli spedi- zionieri doganali) alla classe forense, precisando che l’attività dell’avvo- cato ha evidente natura economica, “essendo costituita da una prestazio- ne intellettuale contro una remunerazione, con l’assunzione a proprio carico dei rischi economici e finanziari connessi a tale attività, ai sensi degli artt. 2222 e 2229 c.c.”, e quindi in violazione dell’art. 85 e 86 del Trattato; che il Consiglio Nazionale Forense è, in base alla normativa co- munitaria, un’associazione di imprese, essendo irrilevante la natura pubblicistica dell’organo; che i componenti di tale organo, sono esclusi- vamente avvocati iscritti ad uno degli ordini italiani e sono eletti da altri avvocati, iscritti a loro volta agli ordini stessi, con la conseguenza di non poter essere qualificati come esperti indipendenti.

Inoltre i giudici torinesi hanno anche affermato che il Consiglio Na- zionale Forense ha la competenza specifica a determinare le tariffe pro- fessionali, in base all’art. 57 del R.D.L. 1578/1933, tariffe che “sono sola- mente approvate dal Ministero della Giustizia, senza che alcuna norma di legge imponga di tenere conto per la loro determinazione di criteri di pubblico interesse”; che, di conseguenza, i componenti del C.N.F. non possono essere qualificati esperti indipendenti, ed, infine, che la tariffa forense limita la libera circolazione dei servizi all’interno dell’Unione Europea, ponendosi in conflitto con l’articolo 85 del Trattato.

In seguito a tale sentenza, vi sono state una serie di pronunce che hanno seguito tale orientamento giurisprudenziale.

Il Tribunale di Gorizia, con la sentenza del 5 settembre 1998<sup>77</sup>, ha affermato che “in conformità alla sentenza della C. Giust. Ce 18 giugno 1998 causa n. 635/96, va disapplicata la tariffa forense di cui al d. m. 5 ottobre 1994 n. 585. Pertanto il compenso spettante all’avvocato va determinato, senza distinguere fra diritti e onorari, sulla base di una valutazione di congruità, tenuto conto della complessità della causa, della sua durata, dell’importanza dell’opera prestata e della dignità professionale”, con una identica motivazione, nel testo della sentenza, rispetto alla decisione torinese.

Sempre la Corte di Appello di Torino ha confermato il suo orientamento con le sentenze del 22 ottobre 1998 e del 2 novembre 1998<sup>78</sup>.

Nella prima sentenza il collegio torinese ha affermato che “è direttamente operante, anche nel nostro ordinamento, il principio giuridico risultante dalla decisione della Corte di Giustizia U.E. 18 giugno 1998, C-35/96, in quanto di portata generale. Esso è, quindi, applicabile anche alla tariffa professionale forense di cui al D.M. 5 ottobre 1994, n. 585. Nella liquidazione delle spese di soccombenza non resta pertanto che attenersi alle disposizioni dell’art. 2233 cod. civ., concernenti il compenso dovuto per prestazioni d’opera intellettuale. Non risultando che vi sia stata una pattuizione tra le parti o che sussistano usi al riguardo, la determinazione del compenso deve essere effettuata dal giudice, tenuto conto dell’importanza dell’opera prestata, anche in relazione al grado di difficoltà e alla durata della controversia, nonché del decoro della professione”; mentre,

77. In *Giustizia civile*, 1999, pag. 627.

78. Rispettivamente in *Giurisprudenza italiana*, 1999, pag. 572, e in *Il diritto fallimentare*, 1999, pag. 330.

nella seconda decisione, la Corte d'Appello ha aggiunto che, ai sensi degli art. 85 ed 86 del Trattato, secondo la sentenza della Corte di Giustizia del 18 giugno 1998, l'attività professionale forense deve essere qualificata come attività di impresa e l'Ordine forense come associazione di imprese, e, di conseguenza, "la tariffa professionale di cui al d.m. 5 ottobre 1994 n. 585, stabilita nell'interesse degli associati ed inderogabile nei minimi per gli iscritti ed il giudice, confligge con le norme predette in quanto limita la concorrenza tra professionisti, onde il giudice deve disapplicarla, anche tenuto conto della natura regolamentare della stessa".

Il Tribunale di Cosenza, inoltre, pronunciandosi anch'esso sulla tematica tariffaria, con il decreto del 29 febbraio 1999<sup>79</sup>, ha ritenuto anch'esso di disapplicare le tariffe forensi, poiché in conflitto con l'art. 85 del Trattato CE, dando prevalenza alle norme comunitarie. Il caso specifico riguardava la liquidazione dell'onorario professionale al difensore della curatela fallimentare, e, avendo ritenuto il giudice un conflitto tra la regola di inderogabilità delle tariffe e l'art. 85 del Trattato, ha ritenuto di dover disapplicare le norme di legge che sanciscono l'inderogabilità dei minimi tariffari; quindi, "una volta esclusa la cogenza dei minimi tariffari, trova applicazione la regola generale vigente in materia di prestazioni intellettuali per le quali non v'è tariffa, regola secondo cui il compenso, se non è convenuto tra le parti, è determinato dal giudice in misura adeguata all'importanza dell'opera prestata e del decoro della professione (art. 2233 c.c.)". Tale principio, nella specifica ipotesi dell'onorario spettante al difensore della curatela nella causa di opposizione alla sentenza dichiarativa di fallimento, è assicurato dalla applicazione delle tariffe professionali forensi con riferimento al valore dell'attivo realizzato (o dell'attivo inventariato se la liquidazione non è iniziata). Secondo tale

79. In *Il diritto fallimentare*, 1999, pag. 936.

Tribunale, “l’applicazione per alcuni, come il curatore ed il consulente tecnico d’ufficio, di tariffe dettate autoritativamente, e tendenti ad una compressione del compenso in ragione della natura pubblica della funzione esperita, mentre per altri, come gli avvocati, di tariffe costituenti emanazione dell’organismo associativo di vertice (per gli avvocati il C.N.F., di cui il Ministro di Grazia e Giustizia si limita a consacrare con decreto le delibere che fissano le tariffe) comporterebbe una inaccettabile disparità di trattamento tra le categorie dei soggetti che eseguono le proprie prestazioni professionali in favore di procedure fallimentari”.

La tematica sulle tariffe professionali è stata anche recentemente analizzata dal giudice amministrativo, nella sentenza del Tar Lazio 12-28 gennaio 2000 n. 46<sup>80</sup>, da un lato confermando la giurisprudenza comunitaria, ma, dall’altro, evidenziando la particolarità del nostro diritto interno.

I due Consigli Nazionali dei ragionieri e dei dottori commercialisti avevano proposto ricorso ai giudici amministrativi per l’annullamento della delibera del 26 novembre 1998, con cui l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato aveva condannato le due categorie per intese restrittive sulla concorrenza in merito alle tariffe professionali da loro elaborate.

Il Tar Lazio, nella sopraccitata sentenza, ha innanzitutto affrontato la questione dell’ammissibilità dell’intervento dell’Antitrust nei confronti dei Consigli Nazionali degli ordini professionali. Il giudice amministrativo, premettendo che la materia concorrenziale è di derivazione comunitaria (in base all’art.1, 4 comma della L.287/1990), e che prevale sul diritto nazionale, ha applicato le determinazioni della sentenza della Corte di Giustizia C-35/96 sugli spedizionieri doganali, affermando, conseguentemente, che la nozione d’impresa abbraccia qualsiasi entità che eserciti

80. In *Edilizia e territorio*, n. 6/2000, pag. 10.

un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento, e che costituisce un'attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato.

“In siffatta prospettiva, di impianto eminentemente funzionale, è del tutto logico che gli esercenti delle professioni intellettuali siano considerati imprese ai fini specifici della tutela della libera concorrenza, in quanto la loro attività consiste nella offerta sul mercato di prestazioni suscettibili di valutazione economica e di acquisto delle stesse dietro corrispettivo”.

Secondo il Tar Lazio, i consigli nazionali degli ordini professionali devono essere considerati degli enti pubblici associativi, espressione degli esercenti una medesima professione, le deliberazioni dei consigli possono realizzare una forma di coordinamento delle condotte dei singoli professionisti suscettibili di assumere valenza anticoncorrenziale nel mercato di riferimento; limitatamente ai fini concorrenziali, i consigli nazionali degli ordini professionali possono essere considerati associazioni di imprese, non ostando la natura pubblica e le ulteriori funzioni, di carattere pubblicistico, agli stessi attribuiti.

In merito al punto accertato dall'Antitrust, ovvero che i due Consigli nazionali avevano posto in essere vere e proprie intese restrittive della libertà di concorrenza, il giudice amministrativo ha affermato che “gli atti della pubblica amministrazione, nella loro espressione tipica data dal provvedimento amministrativo, godono di una particolare garanzia, che si articola nei ben noti attributi della obbligatorietà, della presunzione di legittimità, della esecutività, in virtù della quale essi debbono essere osservati fino a quando non ne intervenga la caducazione (o la disapplicazione) da parte delle autorità a ciò abilitate dall'ordinamento. Tale principio si applica, come è pacificamente ammesso, anche nei con-

fronti di provvedimenti che si formino a seguito di una sequenza procedimentale, nella quale intervengono altri soggetti o organi pubblici, i cui pronunciamenti perdono la loro autonoma rilevanza per fondersi nella determinazione finale, che rappresenta il contemperamento coordinato delle diverse istanze chiamate dalla legge ad esprimersi in vista dell'interesse pubblico da soddisfare. Ne consegue che l'eventuale invalidità dei diversi apporti endoprocedimentali non può essere fatta valere se non mediante la reazione avverso il procedimento conclusivo". Gli apporti procedimentali intervenuti, quindi, perdono la loro autonoma rilevanza e vanno a fondersi nel procedimento definitivo, e proprio per questa motivazione, il giudice amministrativo ha annullato la deliberazione dell'Antitrust nella parte in cui venivano sanzionate le modalità di intervento dei Consigli nazionali nel procedimento formativo delle tariffe professionali, definitivamente incorporate nei decreti presidenziali di approvazione.

Secondo il Tar Lazio, quindi, nel caso in cui le tariffe professionali approvate con atto della pubblica autorità siano suscettibili di violare la libertà di concorrenza, l'Antitrust potrà solo far uso di poteri di segnalazione al Parlamento ed al Governo, in base all'art. 21 della L. 287/90.

Un giudice di merito che, invece, ha ritenuto di disapplicare quanto affermato dalla giurisprudenza comunitaria è stato il Tribunale di Tempio Pausania, che, nella sentenza 351 del 28 maggio 1998<sup>81</sup>, ha affermato la legittimità delle tariffe professionali degli avvocati e dei dottori commercialisti.

Secondo tale tribunale, l'esame del procedimento di formazione delle tariffe porta ad escludere che in esso possa ravvisarsi "il risultato del discrezionale arbitrio dell'organizzazione professionale, venendo, al con-

81. *Il Fisco*, Numero 45 del 1998, pagina 14821.

trario, in rilievo il decisivo e determinante intervento della pubblica autorità sia nella fase della elaborazione che in quella dell'approvazione".

Riguardo alla categoria professionale dei dottori commercialisti tale collegio evidenzia che "nel loro caso gli onorari e le indennità sono stabiliti d'ufficio, nell'ambito dell'esercizio del potere di fissazione delle tariffe, con decreto del Capo dello Stato, su iniziativa, concertata con i Ministri per l'Industria e per il Tesoro, del Ministero di Grazia e Giustizia. L'intervento della categoria, rappresentata dal Consiglio Nazionale dei Dottori commercialisti, è di marginale rilievo, non essendo previsti né un potere di proposta, né un concerto, né un formale parere: l'organo rappresentativo deve, infatti, solo essere sentito".

Riguardo alla categoria forense, invece, il tribunale afferma che "la natura degli organi che partecipano all'iter formativo della tariffa e quello che, con l'approvazione, la rende operativa (il Consiglio di Stato, il C.I.P. e il Ministero della Giustizia) depone per una sua qualificazione come risultato dell'esercizio del potere statale", non considerando la professione di avvocato una impresa, il C.N.F. una associazione di imprese e quindi la rispettiva tariffa in violazione dell'art. 85 del Trattato CE.

Quindi, la natura indubbiamente pubblicistica dei provvedimenti, attraverso un D.P.R. per i dottori commercialisti e con un Decreto Ministeriale per gli avvocati, stabilendo la tariffa ed i relativi procedimenti di formazione, sembrerebbe escludere l'applicazione dell'art. 85 del Trattato, che riguarda unicamente i comportamenti concorrenziali, gli accordi e le decisioni tra imprese.

I giudici di Tempio Pausania hanno esplicitamente affermato che "fin troppo evidenti sono la netta differenza sussistente fra la tariffa degli spedizionieri doganali e quella degli avvocati, e l'impossibilità di attribuire ad entrambe una natura comune: 1) la prima era stabilita dal Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali; la seconda è approvata dal Mini-



stro di Grazia e Giustizia su proposta degli ordini professionali (art 14 L. 22/12/1984, n. 887); 2) l'approvazione della prima richiedeva la proposta dei Consigli compartimentali, che sono anch'essi, al pari del CNSD, organi rappresentativi degli spedizionieri doganali; l'approvazione della seconda richiede, invece, obbligatoriamente il parere del Consiglio di Stato e del Comitato Interministeriale dei Prezzi; 3) la prima era dunque il portato dell'esclusiva volontà e decisione dei medesimi professionisti cui la tariffa doveva applicarsi; la seconda, invece, è il risultato di un iter procedimentale nel quale intervengono organi tecnici di natura squisitamente pubblica: a) il Consiglio di Stato, che deve valutare la conformità della tariffa alla legge ed ai criteri da essa stabiliti; b) il Comitato Interministeriale dei Prezzi, che deve valutarne l'impatto sull'economia; c) il Ministro di Grazia e Giustizia che, quale organo governativo, deve tener conto dell'interesse generale e degli utenti del servizio. La tariffa degli spedizionieri era, quindi, il risultato della decisione di una associazione di imprese; la tariffa degli avvocati è, invece, esercizio del potere della pubblica autorità in materia di determinazione delle tariffe".

Ed il presupposto che l'approvazione della tariffa professionale degli avvocati non sia una mera presa d'atto dei parametri definiti dal C.N.F., lo si evince dalla modalità di approvazione della recente tariffa forense (D.M. 8 ottobre 1994, n. 585).

Il Tribunale di Tempio Pausania ha infatti evidenziato che, dopo che era stata proposta la tariffa da parte del Consiglio Nazionale Forense, il Consiglio di Stato ed il Comitato Interministeriale dei Prezzi hanno più volte modificato il prospetto tariffario, ed il Consiglio nazionale forense si è visto costretto ad adottare ben quattro successive deliberazioni, con modifiche, nel giro di 18 mesi, e con una graduazione nel tempo del pieno regime della tariffa.

Inoltre, sempre secondo il Tribunale, anche in occasione dell'appro-

vazione della L.26 aprile 1983, n. 130 (legge finanziaria 1983), che vide addirittura il blocco delle tariffe, le pubbliche autorità “hanno modulato il loro intervento sulle tariffe secondo criteri ispirati all’esclusivo interesse generale”.

L’argomento delle tariffe professionali è stato affrontato, recentemente, anche dalla Cassazione, per affrontare la problematica della inderogabilità dei minimi per ingegneri ed architetti. La vicenda che ha originato la sentenza 26 gennaio 2000, n. 863<sup>82</sup> prende le mosse da un ricorso presentato da un ingegnere nei confronti di un Comune, per ottenere il pagamento di alcune somme a titolo di compenso per prestazioni professionali consistenti nell’elaborazione del progetto di una strada. Poiché esisteva una clausola arbitrale, secondo l’ente locale la questione doveva essere devoluta e risolta da un collegio arbitrale e non dal giudice ordinario. La Suprema Corte ha stabilito al riguardo che, in assenza di un’esplícita previsione, non può ritenersi nullo, ai sensi del primo comma dell’art. 1418 c.c., il patto elusivo dell’obbligatorietà dei minimi inderogabili delle tariffe professionali. Nell’accordo derogatorio bisogna scindere, infatti, gli aspetti di natura disciplinare da quelli civilistici che restano impermeabili al divieto se relativi a rapporti tra privati. La Cassazione, per giungere a questa conclusione si è uniformata ai suoi precedenti giurisprudenziali, precisando che l’inderogabilità dei minimi, fissata solo nell’interesse della categoria professionale, ma non dell’intera collettività, può essere adeguatamente tutelata in sede disciplinare. Poiché il primo comma dell’art. 6 della L.1/7/1977, n. 404, operando una interpretazione autentica dell’articolo unico della L.340/1976, stabilisce che detta norma deve intendersi applicabile esclusivamente tra soggetti privati, “ne discende il carattere prioritario del patto ex art. 2233 c.c. che, anche in deroga ai mi-

82. In *Edilizia e territorio*, n. 6/2000, pag. 17.

nimi tariffari, sia stato stipulato tra un ingegnere ed un ente pubblico territoriale il quale, quando si sia avvalso del professionista *esterno* per la redazione del progetto di un'opera pubblica, agisce nella veste del soggetto privato".

Le problematiche inerenti le tariffe professionali, che hanno avuto come conseguenza tali discordanti pronunce, sono in attesa di una definitiva risposta da parte dei giudici comunitari. Sono state rimessi, infatti, due rinvii pregiudiziali dinanzi ai giudici europei, al fine di giungere ad una definitiva soluzione della *vexata quaestio*.

Il Pretore di Pinerolo<sup>83</sup>, infatti, nel corso di un procedimento penale, aveva liquidato le spese processuali sostenute dalla parte civile in misura inferiore alla nota spese presentata dal difensore di quest'ultima. Proposto ricorso per Cassazione, il giudice di legittimità ha annullato la sentenza impugnata, asserendo che il Pretore aveva immotivatamente disapplicato la tariffa professionale forense, rinviando la causa allo stesso giudice per la liquidazione delle spese. Il Pretore, nuovamente insignito della causa, ha operato un excursus normativo e giurisprudenziale, citando, da un lato, la sentenza della Corte di Giustizia sugli spedizionieri doganali, la legge italiana che prevede la modalità di approvazione della tariffa forense e la sentenza della Corte d'Appello di Torino del 19 giugno/11 luglio 1998, e, dall'altro, le modalità di approvazione della tariffa forense, in base a quanto stabilito dall'art. 14, comma 20, della L. 22 dicembre 1984, n.887 (ovvero il parere obbligatorio del C.I.P.), dall'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (ovvero il parere obbligatorio del Consiglio di Stato e i successivi visto e registrazione da parte della Corte dei Conti), e la sopraccitata sentenza del Tribunale di Tempio Pausania.

83. *Rassegna forense*, Numero 2/1999, pagina 464.

Di conseguenza, anziché delibare in conformità, ha rimesso, con l'ordinanza 13/15 gennaio 1999, la questione pregiudiziale ex articolo 177 del Trattato CE alla Corte di Giustizia, affinché questa, alla luce della giurisprudenza comunitaria, della normativa nazionale e delle pronunce giurisprudenziali italiane di contenuti diametralmente opposti, si pronunci su due aspetti. Innanzitutto, sull'operatività del divieto di cui all'art. 85, paragrafo 1, del Trattato, per le tariffe inderogabili relative all'attività professionale forense, approvate con D.M. 585/1994, tenendo conto in particolare che l'art. 57, comma 2, del R.D.L. 1578/1933 non consente al Ministro di Grazia e Giustizia di modificare il contenuto della delibera del C.N.F., né precisa se compete al Ministro una qualche discrezionalità nel valutare il merito delle tariffe; che i pareri del C.I.P. e del Consiglio di Stato sono obbligatori e non vincolanti, non precisando la legge che tipo di valutazione debbano compiere; che in base al D.M. 585/94, che ha approvato la tariffa forense in vigore, gli organi sopraccitati hanno compiuto soltanto una valutazione circa l'impatto dell'entrata in vigore delle nuove tariffe sull'inflazione, suggerendo una graduale entrata in vigore degli aumenti; e che il C.N.F., aderendo a tali osservazioni, ha posticipato la decorrenza degli aumenti tariffari.

Inoltre, qualora venga risolta affermativamente la prima questione, la Corte è stata chiamata ad esprimersi sull'eventualità che, per la particolare funzione riconosciuta all'avvocato, la determinazione di tariffe inderogabili nei minimi e nei massimi per tale professione, effettuata dall'organo di rappresentanza della categoria, possa rientrare nelle previsioni derogatorie ex articolo 85, paragrafo 3, del Trattato CE.

Tale questione è tuttora pendente dinanzi alla Corte di Giustizia (Causa C-35/99), come lo è anche un'altra causa (C-223/99), provocata da una domanda di pronuncia pregiudiziale del giudice di pace di Genova, che coinvolge direttamente ingegneri ed architetti. Con l'ordinanza del 6

maggio 1999<sup>84</sup> sono stati sollevati i seguenti quesiti: se la nozione di impresa, elaborata nelle decisioni della Commissione e nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, sia riconducibile agli esercenti l'attività professionale di architetto e di ingegnere; se gli Ordini professionali cui aderiscono siano da considerare quali "associazioni di impresa"; se il combinato disposto degli articoli 5 e 81 del Trattato possa ritenersi compatibile con una norma nazionale che si limiti a dare valenza normativa ad una tariffa formata e deliberata dai Consigli nazionali degli Ordini degli ingegneri ed architetti, qualora:

- il provvedimento finale delle pubbliche Autorità abbia assunto la concreta sostanza di un atto confermativo della volontà autonomamente espressa dai Consigli nazionali degli ordini interessati;
- i provvedimenti finali delle pubbliche Autorità abbiano assunto la concreta sostanza di demandare agli iscritti degli Ordini interessati di fissare a propria discrezione la tariffa;
- i provvedimenti delle pubbliche amministrazioni non indichino limiti minimi o massimi ai quali la tariffa debba uniformarsi.

Le sentenze del giudice comunitario che conseguiranno da queste due rinvii pregiudiziali, che verranno pronunciate non prima della fine del 2000, forse chiariranno definitivamente la complessa e delicata questione delle tariffe professionali

84. Non edita.

**Tav. 3 - Le pronunce più recenti della giurisprudenza italiana ed europea in materia tariffaria**

<i>Sentenza</i>	<i>Legittimità/illegittimità delle tariffe professionali (in contrasto con l'art. 85 CE)</i>
<i>La giurisprudenza della Corte di Giustizia europea</i>	
18 giugno 1998, n. C-35/96 (spedizionieri)	Illegittimità delle tariffe
18 giugno 1998, n. C-266/96 (ormeggiatori)	Legittimità delle tariffe
30 marzo 2000, n. T-513/93 (spedizionieri)	Illegittimità delle tariffe
<i>La giurisprudenza italiana</i>	
Sentenza 19 giugno - 11 luglio 1998 n. 791 della Corte di Appello di Torino	Illegittimità delle tariffe
Sentenza 5 settembre 1998 del Tribunale di Gorizia	Illegittimità delle tariffe
Sentenza 22 ottobre 1998 della Corte di Appello di Torino	Illegittimità delle tariffe
Sentenza 2 novembre 1998 della Corte di Appello di Torino	Illegittimità delle tariffe
Decreto del 29 febbraio 1999 del Tribunale di Cosenza	Illegittimità delle tariffe
Sentenza Tar Lazio 12-28 gennaio 2000 n. 46	
Sentenza Tribunale di Tempio Pausania, n. 351 del 28 maggio 1998	Legittimità delle tariffe
Sentenza della Corte Suprema di Cassazione del 26 gennaio 2000, n. 863	Derogabilità minimi tariffari per ingegneri e architetti
<i>Procedimenti pendenti</i>	
<i>Sentenza italiana</i>	<i>Numero causa dinanzi alla Corte di Giustizia europea</i>
Ordinanza del Pretore di Pinerolo del 13/15 gennaio 1999	C-35/99
Ordinanza Giudice di Pace di Genova del 6 maggio 1999	C-223/99

Fonte: Centro Studi Consiglio Nazionale degli Ingegneri, 2000

# Allegati

**SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE  
(Quinta Sezione), 18 giugno 1998**

**“Ricorso per inadempimento - Intesa - Fissazione di tariffe professionali -  
Spedizionieri doganali - Normativa che rafforza gli effetti dell’intesa”**

Nella causa C-35/96,

*Commissione delle Comunità europee*, rappresentata dal signor Enrico Traversa, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del medesimo servizio, Centre Wagner, Kirchberg, ricorrente,

contro

*Repubblica italiana*, rappresentata dal professor Umberto Leanza, capo del servizio del contenzioso diplomatico del Ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, assistito dal signor Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell’ambasciata d’Italia, 5, rue Marie-Adélaïde, convenuta,

avente ad oggetto il ricorso inteso a far dichiarare che, avendo emanato e mantenendo in vigore una legge che, nel conferire il relativo potere deliberativo, impone al Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali l’adozione di una decisione di associazione di imprese in contrasto con l’art. 85 del Trattato CE in quanto fissa una tariffa obbligatoria per tutti gli spedizionieri doganali, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dagli artt. 5 e 85 del medesimo Trattato,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori C. Gulmann, presidente di sezione, M. Wathelet (relatore), J.C. Moitinho de Almeida, P. Jann e L. Sevón, giudici, avvocato generale: G. Cosmas, cancelliere: R. Grass

vista la relazione d'udienza,  
sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 4 dicembre 1997,  
sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 12 febbraio 1998,  
ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

1. Con ricorso depositato in cancelleria il 9 febbraio 1996, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CE, un ricorso diretto a far dichiarare che, avendo emanato e mantenendo in vigore una legge che, nel conferire il relativo potere deliberativo, impone al Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali (in prosieguo: il "CNSD") l'adozione di una decisione di associazione di imprese in contrasto con l'art. 85 del Trattato CE in quanto fissa una tariffa obbligatoria per tutti gli spedizionieri doganali, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dagli artt. 5 e 85 del medesimo Trattato.
2. In Italia l'attività degli spedizionieri doganali indipendenti è disciplinata dalla legge 22 dicembre 1960, n. 1612, in materia di riconoscimento giuridico della professione di spedizioniere doganale ed istituzione degli albi e del fondo di previdenza a favore degli spedizionieri doganali (GURI n. 4 del 5 gennaio 1961; in prosieguo: la "legge n. 1612/1960"), e da disposizioni di esecuzione, in particolare da decreti presidenziali e ministeriali.
3. Tale attività comporta la prestazione di servizi nell'ambito del procedimento di sdoganamento (art. 1 della legge n. 1612/1960). Il suo esercizio è subordinato al possesso di una patente e all'iscrizione all'albo nazionale degli spedizionieri doganali. Questo è composto dall'insieme degli albi compartimentali tenuti dai Consigli compartimentali istituiti in ogni compartimento doganale (artt. 2 e 4-12 della legge n. 1612/1960).



4. La vigilanza sull'attività degli spedizionieri doganali viene esercitata dai Consigli compartimentali. Questi sono eletti a scrutinio segreto dagli spedizionieri doganali iscritti all'albo delle rispettive direzioni compartimentali per un mandato di due anni, rinnovabile; la presidenza è assunta da un membro eletto fra i componenti del Consiglio stesso (art. 10 della legge n. 1612/1960).

5. I Consigli compartimentali degli spedizionieri doganali sono controllati dal CNSD, ente di diritto pubblico, composto di nove membri eletti a scrutinio segreto tra i membri dei Consigli compartimentali doganali e presieduto da un componente eletto fra i membri stessi (art. 12 della legge n. 1612/1960). Fino al 1992 il direttore generale delle dogane e delle imposte indirette era membro di diritto e svolgeva la funzione di presidente. Tale norma è stata tuttavia abrogata con l'art. 32 del decreto legge 30 agosto 1992, n. 331 (in prosieguo: il "decreto legge n. 331/1992"). I membri del CNSD sono nominati per tre anni e possono essere rieletti (art. 13, n. 2, della legge n. 1612/1960).

6. Possono essere eletti membri dei Consigli compartimentali o del CNSD soltanto gli spedizionieri doganali iscritti negli albi (artt. 8, secondo comma, e 22, secondo comma, del decreto del ministro delle Finanze 10 marzo 1964).

7. Il CNSD è in particolare incaricato di fissare la tariffa delle prestazioni professionali effettuate dagli spedizionieri doganali in base alle proposte dei Consigli compartimentali [art. 14, lett. d), della legge n. 1612/1960]. La tariffa è vincolante (art. 11, secondo comma, della legge n. 1612/1960). Nei confronti dei contravventori sono previste sanzioni disciplinari, che vanno dalla censura alla sospensione temporanea dall'albo in caso di recidiva e anche alla radiazione dall'albo in caso di sospensione disposta dal Consiglio compartimentale per due volte in un quinquennio (artt. 38-40 del decreto del ministro delle Finanze 10 marzo 1964, relativo a norme di applicazione della legge n. 1612/1960, GURI, Supplemento ordinario n. 102 del 24 aprile 1964).

8. Nella seduta 21 marzo 1988 il CNSD ha fissato la tariffa delle prestazioni professionali effettuate dagli spedizionieri doganali (in prosieguo: la "tariffa"), disponendo quanto segue:

"La presente tariffa prevede i minimi ed i massimi dei corrispettivi che comunque devono esser praticati per le operazioni doganali e per le prestazioni atti-

nenti la materia valutaria, merceologica e fiscale, ivi compreso il contenzioso tributario. Per la concreta determinazione dei corrispettivi fra il minimo ed il massimo si ha riguardo alle caratteristiche, alla natura ed all'importanza dell'in-carico" (art. 1).

"La presente tariffa, in relazione a quanto indicato al precedente art. 1, è sempre inderogabile nei confronti del mandante e rende nullo ogni patto contrario (...)" (art. 5).

"Il Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali può prevedere particolari e/o temporanee deroghe ai minimi previsti dalla presente tariffa" (art. 6).

"Il Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali provvede ad aggiornare la presente tariffa secondo gli indici Istat (Istituto centrale di statistica) - settore industria - con decorrenza dalla data della relativa delibera" (art. 7).

9. Tale tariffa è stata approvata dal ministro delle Finanze italiano con decreto 6 luglio 1988 (GURI n. 168 del 19 luglio 1988, pag. 19).

10. In applicazione dell'art. 7 della tariffa, il CNSD ha deciso, nella seduta del 15 dicembre 1989, un aumento dell'8% dei corrispettivi previsti dalla tariffa professionale, con decorrenza 1° gennaio 1990 (comunicato del ministro delle Finanze, pubblicato nella GURI n. 299 del 23 dicembre 1989).

11. La Commissione ha avviato tre procedimenti distinti contro la normativa italiana.

12. Il 24 marzo 1992 essa ha proposto un ricorso dinanzi alla Corte diretto a far dichiarare che la Repubblica italiana aveva violato gli artt. 9 e 12 del Trattato CE approvando la tariffa. Tale ricorso è stato respinto con sentenza 9 febbraio 1994, causa C-119/92, Commissione/Italia (Racc. pag. I-393), in mancanza dell'obbligo per l'importatore di ricorrere in ogni caso ai servizi di uno spedizioniere professionista (punto 46).

13. Il 30 giugno 1993 la Commissione ha adottato la decisione 93/438/CEE, relativa ad un procedimento di applicazione dell'articolo 85 del Trattato CEE (IV/33.407 - CNSD; GU L 203, pag. 27), nella quale ha constatato che la tariffa costituiva un'infrazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato. Il CNSD ha proposto un ricorso d'annullamento contro detta decisione, attualmente pendente dinanzi al

Tribunale di primo grado delle Comunità europee (causa T-513/93); quest'ultimo ha deciso di rinviare l'esame di tale ricorso fino alla pronuncia della sentenza della Corte nella causa di cui trattasi (ordinanza del Tribunale di primo grado 6 maggio 1996, non pubblicata nella Raccolta).

14. Infine, considerando che la normativa italiana di cui è causa violava gli artt. 5 e 85 del Trattato, la Commissione ha promosso il procedimento precontenzioso all'origine del ricorso in esame.

15. Con lettera 18 ottobre 1993 essa ha invitato il governo italiano a presentare le sue osservazioni al riguardo entro un termine di due mesi.

16. In mancanza di risposta, il 21 giugno 1995 la Commissione ha emesso un parere motivato invitando la Repubblica italiana ad adottare i provvedimenti necessari per conformarsi entro il termine di due mesi dalla sua notifica.

17. Non avendo le autorità italiane risposto a detto parere motivato, la Commissione ha adito la Corte con il ricorso in esame.

18. Con atto depositato il 15 maggio 1996 il governo italiano ha sollevato un'eccezione di irricevibilità in conformità dell'art. 91, n. 1, del regolamento di procedura.

19. La Corte ha deciso di esaminare l'eccezione unitamente al merito della causa.

20. Il governo italiano non ha presentato controricorso.

#### *Sull'eccezione di irricevibilità*

21. Nel primo motivo, il governo italiano sostiene che la Commissione non poteva avviare un secondo procedimento per inadempimento per censure basate sugli artt. 5 e 85 del Trattato, senza rinunciare al primo ricorso, relativo alla violazione degli artt. 9 e 12 del Trattato.

22. Ciò sarebbe dovuto anzitutto al fatto che le prassi censurate consistono nell'imposizione di una tassa oppure nella conclusione di un accordo da parte

di un'associazione di imprese, avallato dallo Stato membro considerato; dette prassi non possono però costituire le due cose contemporaneamente.

23. Inoltre, dalla ratio generale della normativa relativa al ricorso per inadempimento risulterebbe che, una volta adita, la Corte deve ineluttabilmente emettere una sentenza di merito a meno che il ricorrente non rinunci al ricorso. Quindi, se la Commissione giunge alla convinzione che lo Stato ha violato non gli obblighi contestati nel parere motivato emesso nell'ambito del primo procedimento, bensì obblighi diversi incompatibili con i primi, essa non può contestualmente continuare a chiedere alla Corte di pronunciarsi su detto parere e promuovere un nuovo procedimento avente ad oggetto una contestazione diversa ed incompatibile con la prima.

24. Infine, procedendo in tal modo, la Commissione avrebbe violato i diritti della difesa del governo italiano, giacché lo avrebbe costretto a difendersi contemporaneamente in due cause aventi ad oggetto gli stessi fatti, ma basate su disposizioni diverse.

25. Nel secondo motivo, il governo italiano parla di lacune nella lettera di diffida e nel parere motivato. Così, soltanto il ricorso conterrebbe un'analisi dettagliata degli elementi costitutivi dell'asserita violazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato. Per contro, tanto nella lettera di diffida quanto nel parere motivato, la Commissione si sarebbe limitata, quanto alla violazione dell'art. 85, n. 1, a rinviare alla decisione 93/438. Orbene, per giurisprudenza costante, il parere motivato dovrebbe contenere un'esposizione coerente e dettagliata dei motivi che hanno formato nella Commissione il convincimento che lo Stato interessato è venuto meno a uno degli obblighi che gli incombono in forza del Trattato (sentenza 11 luglio 1991, causa C-247/89, Commissione/Portogallo, Racc. pag. I-3659).

26. Per quanto riguarda il primo motivo, oltre al fatto che soltanto la messa in mora nella causa in esame è stata effettuata quando la Corte non aveva ancora emesso la sua sentenza nella causa C-119/92, occorre ricordare che, conformemente agli artt. 155 e 169 del Trattato CE, la Commissione è la custode della legalità comunitaria. In tale qualità, essa ha per compito di vigilare, nell'interesse generale della Comunità, sulla corretta applicazione del Trattato da parte degli Stati membri e di far accertare, al fine della loro abolizione, la sussistenza di

eventuali violazioni degli obblighi che ne derivano (sentenza 4 aprile 1974, causa 167/73, Commissione/Francia, Racc. pag. 359, punto 15).

27. Spetta quindi alla Commissione valutare l'opportunità di agire contro uno Stato membro, determinare le disposizioni che esso avrebbe violato e scegliere il momento in cui inizierà il procedimento per inadempimento nei suoi confronti, mentre le considerazioni sulle quali si fonda tale decisione non possono avere alcuna incidenza sulla ricevibilità del ricorso (sentenza 1° giugno 1994, causa C-317/92, Commissione/Germania, Racc. pag. I-2039, punto 4).

28. Peraltro, siccome l'oggetto della controversia sottoposta all'esame della Corte è circoscritto dal parere motivato, in quanto il ricorso deve essere basato sui medesimi motivi e mezzi (sentenze 7 febbraio 1984, causa 166/82, Commissione/Italia, Racc. pag. 459, punto 16; 1° dicembre 1993, causa C-234/91, Commissione/Danimarca, Racc. pag. I-6273, punto 16, e 12 gennaio 1994, causa C-296/92, Commissione/Italia, Racc. pag. I-1, punto 11), la Commissione può soltanto, quando ritiene che la normativa nazionale censurata violi altre norme di diritto comunitario, violazioni che essa intende del pari fare accertare, avviare un nuovo procedimento per inadempimento al fine di svolgere pienamente i compiti assegnatigli dagli artt. 155 e 169 del Trattato.

29. Dalle precedenti considerazioni emerge che il fatto che uno Stato membro debba difendersi in due cause distinte, aventi ad oggetto gli stessi fatti, ma basate su disposizioni diverse, non può di per sé costituire una violazione dei diritti della difesa. Peraltro, il governo italiano non menziona nessun altro elemento che possa dimostrare che lo svolgimento di due procedimenti, considerati separatamente o persino cumulativamente, ha comportato una violazione dei suoi diritti di difesa.

30. Per quanto riguarda il secondo motivo, è sufficiente constatare che il parere motivato contiene un'esposizione coerente e precisa dei motivi che hanno indotto la Commissione a convincersi che lo Stato interessato è venuto meno a uno degli obblighi impostigli dal Trattato.

31. Infatti, sebbene succintamente, la lettera di diffida e il parere motivato determinano chiaramente l'oggetto della controversia. Inoltre, essi rinviando en-

trambi espressamente alla decisione 93/438 nella quale la Commissione ha descritto dettagliatamente l'ambito fattuale e giuridico nel quale si svolge l'attività degli spedizionieri doganali e del CNSD (prima parte, "I fatti", pagg. 27-31), e ha dato poi la sua valutazione giuridica in maniera altrettanto dettagliata (seconda parte, "Valutazione giuridica", pagg. 31-33). Infine, la lettera di diffida e il parere motivato contengono un'esposizione dettagliata sulla sola questione che non è stata esaminata nella decisione 93/438, vale a dire quella dell'imputabilità alla Repubblica italiana della violazione del diritto comunitario che il CNSD avrebbe commesso.

32. Il ricorso è quindi ricevibile.

*Nel merito*

33. Al fine di statuire sul ricorso per inadempimento proposto dalla Commissione, occorre, in primo luogo, esaminare se la tariffa costituisca una decisione di un'associazione di imprese ai sensi dell'art. 85 del Trattato.

34. All'udienza, il governo italiano ha sostenuto che, sebbene lo spedizioniere doganale sia un lavoratore indipendente, in quanto esercita una professione liberale, come un avvocato, un geometra o un interprete, egli non può tuttavia essere considerato un'impresa, ai sensi dell'art. 85 del Trattato, poiché i servizi da lui forniti sono di natura intellettuale e in quanto l'esercizio della sua professione richiede un'autorizzazione e implica il rispetto di talune condizioni. Il Trattato distinguerebbe del resto fra i lavoratori indipendenti e le imprese, di modo che qualsiasi attività non subordinata non sarebbe necessariamente esercitata nell'ambito di un'impresa. Inoltre, mancherebbe l'elemento organizzativo indispensabile, vale a dire la combinazione di elementi personali, materiali e immateriali durevolmente destinati al perseguimento di un determinato scopo economico.

35. Non essendo imprese gli spedizionieri doganali indipendenti, il CNSD non può costituire, a maggiore ragione, un'associazione di imprese ai sensi dell'art. 85 del Trattato.

36. Occorre ricordare anzitutto che, per giurisprudenza costante, la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento (sentenze 23 aprile 1991, causa C-41/90, Höfner e Elser, Racc. pag. I-1979, punto 21; 16 novembre 1995, causa C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurances e a., Racc. pag. I-4013, punto 14, e 11 dicembre 1997, causa C-55/96, Job Centre, Racc. pag. I-7119, punto 21), e che costituisce un'attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato (sentenza 16 giugno 1987, causa 118/85, Commissione/Italia, Racc. pag. 2599, punto 7).

37. Orbene, l'attività degli spedizionieri doganali presenta natura economica. Infatti, questi offrono, contro retribuzione, servizi che consistono nell'espletare formalità doganali, concernenti soprattutto l'importazione, l'esportazione e il transito di merci, nonché altri servizi complementari, quali i servizi appartenenti ai settori monetario, commerciale e tributario. Inoltre, essi assumono a proprio carico rischi finanziari connessi all'esercizio di tale attività (sentenza 16 dicembre 1975, cause riunite 40/73-48/73, 50/73, 54/73-56/73, 111/73, 113/73 e 114/73, Suiker Unie e a./Commissione, Racc. pag. 1663, punto 541). In caso di squilibrio fra uscite ed entrate, lo spedizioniere doganale deve sopportare direttamente i disavanzi.

38. Di conseguenza, il fatto che l'attività di spedizioniere doganale sia intellettuale, richieda un'autorizzazione e possa essere svolta senza la combinazione di elementi materiali, immateriali e umani non è tale da escluderla dalla sfera di applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato CE.

39. Occorre inoltre esaminare in quale misura un'organizzazione professionale quale il CNSD si comporti come un'associazione di imprese, ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato, in occasione dell'elaborazione della tariffa.

40. A questo proposito si deve ricordare che lo status di diritto pubblico di un organismo nazionale quale il CNSD non osta all'applicazione dell'art. 85 del Trattato. Questo articolo, stando alla sua lettera, si applica agli accordi fra imprese e alle decisioni di associazioni di imprese. Pertanto, l'ambito giuridico entro

il quale ha luogo la conclusione di detti accordi e sono adottate dette decisioni nonché la definizione giuridica di tale ambito data dai vari ordinamenti giuridici nazionali sono irrilevanti ai fini dell'applicazione delle regole comunitarie di concorrenza e in particolare dell'art. 85 del Trattato (sentenza 30 gennaio 1985, causa 123/83, Clair, Racc. pag. 391, punto 17).

41. Inoltre, i membri del CNSD sono rappresentanti degli spedizionieri professionisti e nessuna disposizione della normativa nazionale considerata impedisce loro di agire nell'esclusivo interesse della professione.

42. Infatti, da un lato, i membri del CNSD possono essere soltanto spedizionieri doganali iscritti negli albi poiché sono eletti fra i membri dei Consigli compartimentali, i quali riuniscono soltanto spedizionieri doganali (artt. 13 della legge n. 1612/1960, 8, secondo comma, e 22, secondo comma, del decreto del ministro delle Finanze 10 marzo 1964). Al riguardo, occorre sottolineare che, a partire dalla modifica apportata dal decreto legge n. 331/1992, il direttore generale delle dogane non partecipa più al CNSD in qualità di presidente. Infine, il ministro italiano delle Finanze, che è incaricato della vigilanza sull'organizzazione professionale considerata, non può intervenire nella designazione dei membri dei Consigli compartimentali e del CNSD.

43. Dall'altro, il CNSD ha il compito di stabilire la tariffa delle prestazioni professionali degli spedizionieri doganali in base alle proposte dei Consigli compartimentali [art. 14, lett. d), della legge n. 1612/1960]. Al riguardo, nessuna norma della legislazione nazionale di cui trattasi obbliga e neanche induce i membri tanto del CNSD quanto dei Consigli compartimentali a tener conto di criteri d'interesse pubblico.

44. Ne consegue che i membri del CNSD non possono essere qualificati esperti indipendenti (v. in tal senso, sentenze 17 novembre 1993, causa C-185/91, Reiff, Racc. pag. I-5801, punti 17 e 19; 9 giugno 1994, causa C-153/93, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, Racc. pag. I-2517, punti 16 e 18, e 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 che essi non 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 im-



prese degli altri settori o degli utenti dei servizi di cui trattasi (precitate sentenze Reiff, punti 18 e 24; Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, punto 17, e DIP e a., punto 18).

45. In secondo luogo, va constatato che le decisioni con le quali il CNSD ha fissato una tariffa uniforme e vincolante per tutti gli spedizionieri doganali limitano la concorrenza ai sensi dell'art. 85 del Trattato e che esse possono incidere sugli scambi intracomunitari.

46. La tariffa fissa, infatti, direttamente i prezzi dei servizi degli spedizionieri doganali. Essa prevede, per ciascun tipo distinto di operazioni, i prezzi massimi e minimi che possono essere chiesti ai clienti. Inoltre, la tariffa determina vari scaglioni in funzione del valore o del peso della merce da sdoganare o del tipo specifico di merce, e anche del tipo di prestazione professionale (art. 1).

47. Infine, la tariffa è vincolante (art. 5), di modo che uno spedizioniere doganale non può discostarsene motu proprio. Solo il CNSD è autorizzato a disporre deroghe (art. 6).

48. Quanto all'incidenza sugli scambi intracomunitari, è sufficiente ricordare che un'intesa che si estenda a tutto il territorio di uno Stato membro ha, per natura, l'effetto di consolidare la compartimentazione dei mercati a livello nazionale, ostacolando così l'integrazione economica voluta dal Trattato (sentenze 17 ottobre 1972, causa 8/72, Vereeniging van Cementhandelaren/Commissione, Racc. pag. 977, punto 29, e 11 luglio 1985, causa 42/84, Remia e a./Commissione, Racc. pag. 2545, punto 22).

49. Tale incidenza è tanto più sensibile nella specie in quanto vari tipi di operazioni d'importazione o di esportazione di merci all'interno della Comunità nonché operazioni effettuate fra operatori comunitari richiedono lo svolgimento di formalità doganali e possono, di conseguenza, rendere necessario l'intervento di uno spedizioniere doganale indipendente iscritto all'albo.

50. Ciò vale per le cosiddette operazioni di "transito interno", che riguardano l'invio di merci dall'Italia verso uno Stato membro, vale a dire da un punto ad un altro del territorio doganale della Comunità, facendole transitare per un pa-

ese terzo (ad esempio, la Svizzera). Tale tipo di operazioni riveste particolare importanza per l'Italia, poiché gran parte delle merci spedite dalle regioni del Nord-Ovest del paese verso la Germania e i Paesi Bassi transita per la Svizzera.

51. Dalle precedenti considerazioni emerge che, adottando la tariffa, il CNSD ha violato l'art. 85, n. 1, del Trattato.

52. In terzo luogo, si deve esaminare in quale misura tale violazione possa essere imputata alla Repubblica italiana.

53. A questo proposito, occorre ricordare che, anche se, di per sé, l'art. 85 del Trattato riguarda esclusivamente la condotta delle imprese e non le disposizioni legislative o regolamentari emanate dagli Stati membri, è pur vero che detto articolo, in combinato disposto con l'art. 5 del Trattato, fa obbligo agli Stati membri di non adottare o mantenere in vigore provvedimenti, anche di natura legislativa o regolamentare, che possano rendere praticamente inefficaci le regole di concorrenza applicabili alle imprese (per l'art. 85 del Trattato, v. sentenze 21 settembre 1988, causa 267/86, Van Eycke, Racc. pag. 4769, punto 16; Reiff, già citata, punto 14, e Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, già citata, punto 14; per l'art. 86 del Trattato, v. sentenza 16 novembre 1977, causa 13/77, GB-Inno-BM, Racc. pag. 2115, punto 31).

54. Ricorre in particolare siffatta ipotesi allorché uno Stato membro imponga o agevoli la conclusione di accordi in contrasto con l'art. 85, o rafforzi gli effetti di siffatti accordi, ovvero qualora privi la propria normativa del carattere statale che le è proprio, demandando la responsabilità di adottare decisioni d'intervento in materia economica ad operatori privati (sentenze già citate Van Eycke, punto 16; Reiff, punto 14, e Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, punto 14).

55. Si deve constatare che, adottando la normativa nazionale di cui trattasi, la Repubblica italiana ha non soltanto prescritto la conclusione di un accordo in contrasto con l'art. 85 del Trattato e rinunciato ad influire sul suo contenuto, ma concorre anche a garantirne l'osservanza.

56. In primo luogo, l'art. 14, lett. d), della L. n. 1612/60 obbliga il CNSD a elaborare una tariffa obbligatoria e uniforme per le prestazioni degli spedizionieri doganali.

57. In secondo luogo, come emerge dai punti 41-44 della presente sentenza, la normativa nazionale di cui trattasi ha completamente demandato ad operatori economici privati il potere delle autorità pubbliche in materia di determinazione delle tariffe.

58. In terzo luogo, la normativa italiana vieta espressamente agli spedizionieri doganali iscritti all'albo di derogare alla tariffa (art. 11 della legge n. 1612/1960), a pena di interdizione, di sospensione o di radiazione dall'albo (artt. 38-40 del decreto del ministro delle Finanze del 10 marzo 1964).

59. In quarto luogo, anche se nessuna disposizione legislativa o regolamentare conferisce al ministro delle Finanze il potere di approvare la tariffa, è pur vero che il decreto del ministro delle Finanze 6 luglio 1988 ha conferito alla tariffa l'apparenza di una disciplina pubblica.

Anzitutto, la pubblicazione nella "Serie generale" della *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* ha comportato una presunzione di conoscenza della tariffa da parte di terzi di cui la decisione del CNSD non avrebbe mai potuto fruire. Inoltre, il carattere ufficiale così conferito alla tariffa agevola l'applicazione da parte degli spedizionieri doganali dei prezzi con essa fissati. Infine, esso è tale da dissuadere i clienti che vorrebbero contestare i prezzi praticati dagli spedizionieri doganali.

60. Alla luce delle precedenti considerazioni, si deve dichiarare che, adottando e mantenendo in vigore una legge che, nel conferire il relativo potere deliberativo, impone al CNSD l'adozione di una decisione di associazione di imprese in contrasto con l'art. 85 del Trattato, consistente nel fissare una tariffa obbligatoria per tutti gli spedizionieri doganali, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi imposti dagli artt. 5 e 85 del Trattato.

#### *Sulle spese*

61. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La Repubblica italiana è rimasta soccombente e deve essere quindi condannata alle spese.

Per questi motivi,  
LA CORTE (Quinta Sezione)  
dichiara e statuisce:

- 1) *Adottando e mantenendo in vigore una legge che, nel conferire il relativo potere deliberativo, impone al Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali (CNSD) l'adozione di una decisione d'associazione di imprese in contrasto con l'art. 85 del Trattato CE, consistente nel fissare una tariffa obbligatoria per tutti gli spedizionieri doganali, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi imposti dagli artt. 5 e 85 dello stesso Trattato.*
- 2) *La Repubblica italiana è condannata alle spese.*

Gulmann Wathelet Moitinho de Almeida Jann Sevón

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 18 giugno 1998.

Il cancelliere R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione C. Gulmann

**SENTENZA DEL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Quinta Sezione ampliata), 30 marzo 2000**

**“Concorrenza spedizionieri doganali - Nozione di impresa e di associazione d’imprese - Decisione di associazione d’imprese - Fissazione delle tariffe - Disciplina statale - Applicabilità dell’art. 85, n. 1, del Trattato CE (divenuto art. 81 CE)”**

Nella causa T-513/93,

*Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali*, con sede in Roma, con gli avv.ti A. Pappalardo, del foro di Trapani, A. Marzano, del foro di Roma, e A. Tizzano, del foro di Napoli, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell’avv. A. Lorang, 51, rue Albert 1<sup>er</sup>,  
ricorrente,

contro

*Commissione delle Comunità europee*, rappresentata inizialmente dai signori M. Mensi e E. Traversa, quindi dai signori G. Marengo e E. Traversa, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor C. Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg, convenuta,

sostenuta da

*Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali*, con sede in Milano, con gli avv.ti L. Magrone Furlotti e C. Osti, del foro di Roma, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell’avv. M. Loesch, 11, rue Goethe,  
interveniante,

avente ad oggetto il ricorso diretto all’annullamento della decisione della Commissione 30 giugno 1993, 93/438/CEE, relativa ad un procedimento di applicazione dell’articolo 85 del Trattato CEE (IV/33.407 CNSD) (GU L 203, pag. 27),

Il Tribunale di Primo Grado delle Comunità europee (Quinta Sezione ampliata), composto dai signori J.D. Cooke, presidente, R. García-Valdecasas, dalla signora P. Lindh, e dai signori J. Pirrung e M. Vilaras, giudici, cancelliere: J. Palacio González, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 17 giugno 1999, ha pronunciato la seguente

## Sentenza

### *Contesto giuridico*

1. In Italia l'attività degli spedizionieri doganali indipendenti è disciplinata dalla legge 22 dicembre 1960, n. 1612, in materia di riconoscimento giuridico della professione di spedizioniere doganale ed istituzione degli albi e del fondo di previdenza a favore degli spedizionieri doganali (GURI 5 gennaio 1961, n. 4; in prosieguo: la "legge n. 1612/1960"), e da disposizioni di esecuzione, in particolare dal decreto del Ministro delle Finanze 10 marzo 1964, recante norme di applicazione della legge n. 1612/1960 (GURI, Supplemento ordinario, 26 aprile 1964, n. 102; in prosieguo: il "decreto 10 marzo 1964").
2. Tale attività comprende, in particolare, l'espletamento delle formalità connesse alle operazioni di sdoganamento (art. 1 della legge n. 1612/1960). Il suo esercizio è subordinato al possesso di una patente e all'iscrizione all'albo nazionale degli spedizionieri doganali. Quest'ultimo è composto dall'insieme degli albi compartimentali tenuti dai consigli compartimentali istituiti in ogni compartimento doganale (artt. 2 e 4-12 della legge n. 1612/1960).
3. La vigilanza sull'attività degli spedizionieri doganali viene esercitata dai consigli compartimentali. I membri di questi ultimi sono eletti a scrutinio segreto dagli spedizionieri doganali iscritti all'albo delle rispettive direzioni compartimentali per un mandato di due anni rinnovabile; la presidenza è assunta da un ispettore generale, capo del compartimento doganale (art. 10 della legge n. 1612/1960).
4. I consigli compartimentali degli spedizionieri doganali sono controllati dal Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali (in prosieguo: il "CNSD"), ente di diritto pubblico, composto di nove membri eletti a scrutinio segreto tra i membri dei consigli compartimentali per un mandato di tre anni rinnovabile (art. 13, n. 2, della legge n. 1612/1960). Fino al 1992 il direttore generale delle dogane e delle imposte indirette era membro di diritto del CNSD e vi svolgeva funzione di presidente.
5. In forza dell'art. 32 del decreto legge 30 agosto 1992, n. 331, i presidenti dei

consigli compartimentali e il presidente del CNSD sono membri di questi organismi eletti dagli altri membri.

6. Possono essere eletti membri dei consigli compartimentali o del CNSD soltanto gli spedizionieri doganali iscritti agli albi (artt. 8, secondo comma, e 22, secondo comma, del decreto 10 marzo 1964).

7. Ai sensi dell'art. 11 della legge n. 1612/1960: "Ogni consiglio compartimentale delibera i corrispettivi per le prestazioni professionali degli spedizionieri doganali da proporre al [CNSD] per la redazione della tariffa. Non è consentito che per le prestazioni degli spedizionieri doganali siano, comunque, praticati corrispettivi inferiori o superiori a quelli approvati dal [CNSD]. Le eventuali controversie attinenti all'applicazione della tariffa delle prestazioni professionali dovranno essere sottoposte al giudizio del consiglio compartimentale".

8. L'art. 14 della stessa legge così dispone:  
"Il [CNSD]: (...)

d) redige la tariffa per le prestazioni professionali degli spedizionieri doganali sulla base delle proposte dei consigli compartimentali".

9. In forza degli artt. 38-40 del decreto 10 marzo 1964, gli spedizionieri doganali che non si attengono alle tariffe fissate dal CNSD sono passibili di sanzioni disciplinari, che vanno dalla censura alla sospensione temporanea dall'albo in caso di recidiva, fino alla radiazione dall'albo in caso di sospensione disposta dal consiglio compartimentale per due volte in un quinquennio.

10. Nel corso della seduta del 21 marzo 1988, il CNSD ha fissato la tariffa per le prestazioni professionali effettuate dagli spedizionieri doganali (in prosieguo: la "tariffa controversa"), disponendo quanto segue:

#### *"Articolo 1*

La presente tariffa prevede i minimi ed i massimi dei corrispettivi che comunque devono esser praticati per l'esecuzione delle operazioni doganali e per le prestazioni attinenti la materia valutaria, merceologica e fiscale, ivi compreso il contenzioso tributario.

Per la concreta determinazione dei corrispettivi fra il minimo ed il massimo si ha riguardo alle caratteristiche, alla natura ed all'importanza dell'incarico.

#### *Articolo 2*

I corrispettivi stabiliti dalla presente tariffa debbono in ogni caso essere addebitati o ripresi separatamente da qualsiasi altra voce o spesa sostenuta per l'esecuzione del mandato. (...)

#### *Articolo 3*

I corrispettivi stabiliti dalla presente tariffa si intendono computati in riferimento ad ogni singola operazione doganale o prestazione professionale. Si intendono per operazioni doganali quelle idonee a dare destinazione doganale alle merci estere o nazionali, qualunque sia il documento con cui siano state formalizzate. (...)

#### *Articolo 5*

La presente tariffa, in relazione a quanto indicato al precedente art. 1, è sempre inderogabile nei confronti del mandante e rende nullo ogni patto contrario anche quando, per ragioni operative, intervengono due o più soggetti, e ciò a termini degli artt. 1708 e 1709 del codice civile. (...)

#### *Articolo 6*

Il [CNSD] può prevedere particolari e/o temporanee deroghe ai minimi previsti dalla presente tariffa.

#### *Articolo 7*

Il [CNSD] provvede ad aggiornare la presente tariffa, secondo gli indici Istat settore industria con decorrenza dalla data della relativa delibera".

11. Nei successivi artt. 8-12, la tariffa controversa stabilisce il parametro da applicare in funzione del valore o del peso della merce da sdoganare e, per ciascuno scaglione, prevede vuoi un prezzo fisso vuoi, nella maggioranza dei casi, un ventaglio tra un prezzo minimo e uno massimo da pagare per l'esecuzione delle formalità doganali da parte dello spedizioniere doganale. La tariffa controversa istituisce un sostanziale aumento dei prezzi minimi stabiliti dalla tariffa precedente, che in alcuni casi raggiunge oltre il 400%.



12. La tariffa controversa è stata approvata dal Ministero delle Finanze italiano con decreto 6 luglio 1988 (GURI 19 luglio 1988, n. 168, pag. 19), di cui costituisce un allegato, e che reca come titolo “Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali. Corrispettivi per l’esecuzione delle operazioni doganali e per le prestazioni professionali relative alla materia valutaria, merceologica e fiscale, ivi compreso il contenzioso tributario”.

13. Ai sensi del menzionato art. 6, il CNSD ha concesso un determinato numero di deroghe alla tariffa controversa, in particolare, con delibera 12 giugno 1990, a favore dell’Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (in prosieguo: l’“AICAI”), associazione di diritto italiano costituita da corrieri internazionali allo scopo di fornire rappresentanza e consulenza ai suoi membri relativamente alle problematiche connesse alla fornitura dei servizi internazionali di corriere.

#### *Fatti all’origine della controversia*

14. Il 21 luglio 1989 l’AICAI inoltrava una denuncia alla Commissione, in cui contestava la delibera del CNSD del 21 marzo 1988 con cui veniva fissata la tariffa controversa. Essa faceva valere che tale tariffa, in primo luogo, eliminava la graduale progressività della tariffa precedente per i valori più bassi, aumentando i prezzi in modo abnorme, in secondo luogo, imponeva la fatturazione separata di qualsiasi operazione doganale al fine di consentire il controllo della sua applicazione effettiva, il che sarebbe stato incompatibile con il sistema applicato su scala mondiale, e, in terzo luogo, prescriveva l’assoluta inderogabilità delle tariffe.

15. In data 1° febbraio e 28 marzo 1990 la Commissione chiedeva al CNSD informazioni in merito alla struttura e al funzionamento di quest’ultimo e dei consigli compartimentali, ai sensi dell’art. 11 del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento di applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato (GU 1962, n. 13, pag. 204).

16. Il 30 giugno 1993 la Commissione adottava la decisione 93/438/CEE, relativa ad un procedimento di applicazione dell’articolo 85 del Trattato CEE (IV/33.407 - CNSD) (GU L 203, pag. 27; in prosieguo: la “decisione”), che forma oggetto del presente ricorso. Nella decisione si concludeva (punto 40 del preambolo)

che “gli spedizionieri doganali sono imprese che esercitano un’attività economica”, che il CNSD è “un’associazione di imprese” e (punto 41 del preambolo) che “le (...) decisioni [del CNSD] (...) sono decisioni di un’associazione di imprese, il cui scopo è disciplinare l’attività economica dei membri”. Ai sensi del punto 45 del preambolo, le restrizioni della concorrenza derivanti dalla tariffa controversa sono le seguenti: “la fissazione di una tariffa minima e massima fissa, alla quale non si può derogare individualmente, per ogni prestazione professionale eseguita dagli spedizionieri doganali” nonché “l’imposizione di modalità obbligatorie per la fatturazione di tale tariffa, come la tariffa individuale”. Secondo il punto 49 del preambolo, “[l]a tariffa fissata dal CNSD è suscettibile di pregiudicare il commercio fra gli Stati membri nella misura in cui fissa esattamente il prezzo di tutte le operazioni doganali, concernenti le importazioni in Italia e le esportazioni dall’Italia”. Nell’art. 1 della decisione, la Commissione conclude che “[l]a tariffa per le prestazioni professionali degli spedizionieri doganali, adottata dal [CNSD] nella seduta del 21 marzo 1988 ed entrata in vigore il 20 luglio 1988, costituisce un’infrazione dell’articolo 85, paragrafo 1, del Trattato”. Nell’art. 2, la Commissione ordina al CNSD di prendere tutte le misure necessarie ai fini della cessazione dell’infrazione di cui trattasi.

#### *Procedimento e conclusioni delle parti*

17. Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 16 settembre 1993, il ricorrente ha proposto il presente ricorso.

18. Il 7 febbraio 1994 l’AICAI ha depositato un’istanza d’intervento a sostegno delle conclusioni della convenuta. Con ordinanza 17 ottobre 1994, il presidente della Quarta Sezione del Tribunale ha autorizzato l’AICAI ad intervenire.

19. Il 28 novembre 1994 l’AICAI ha presentato la propria memoria d’intervento. Il 16 gennaio 1995 il ricorrente ha presentato le proprie osservazioni in merito alla memoria d’intervento dell’AICAI.

20. Il 19 dicembre 1995 il Tribunale ha invitato le parti a rispondere ad alcuni quesiti. A tale invito hanno dato riscontro l’AICAI e il ricorrente, il 15 gennaio 1996, e la Commissione, il 17 gennaio 1996.

21. Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 9 febbraio 1996, la Commissione ha proposto, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CE (divenuto art. 226 CE), un ricorso diretto a far dichiarare che, avendo emanato e mantenendo in vigore una legge che, nel conferire il relativo potere deliberativo, impone al CNSD l'adozione di una decisione di associazione d'impresе in contrasto con l'art. 85 del Trattato CE (divenuto art. 81 CE), in quanto fissa una tariffa obbligatoria per tutti gli spedizionieri doganali, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dagli artt. 5 del Trattato CE (divenuto art. 10 CE) e 85 del medesimo Trattato (causa C-35/96).
22. L'8 marzo 1996 il ricorrente ha chiesto la sospensione del procedimento fino alla pronuncia della sentenza della Corte nella causa C-35/96. Il 29 marzo 1996 la Commissione ha comunicato di acconsentire a tale sospensione.
23. Con ordinanza 6 maggio 1996 della Quinta Sezione ampliata del Tribunale, il presente procedimento è stato sospeso fino alla pronuncia della sentenza della Corte nella causa C-35/96.
24. Il 18 giugno 1998 la Corte ha pronunciato la sua sentenza nella causa C-35/96, Commissione/Italia (Racc. pag. I-3851; in prosieguo: la "sentenza 18 giugno 1998"), nella quale ha dichiarato che "adottando e mantenendo in vigore una legge che, nel conferire il relativo potere deliberativo, impone al [CNSD] l'adozione di una decisione di associazione d'impresе in contrasto con l'art. 85 del Trattato CE, consistente nel fissare una tariffa obbligatoria per tutti gli spedizionieri doganali, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi imposti dagli artt. 5 e 85 dello stesso Trattato".
25. Il 2 luglio 1998 il Tribunale ha invitato le parti, a titolo di misure d'organizzazione del procedimento ex art. 64 del regolamento di procedura, a comunicargli la loro posizione circa le conseguenze da trarre dalla sentenza 18 giugno 1998 ai fini del presente procedimento.
26. A tale invito hanno dato riscontro l'AICAI, il 21 luglio, e il ricorrente e la Commissione, il 22 luglio 1998.
27. Su relazione del giudice relatore, il Tribunale ha disposto l'apertura della fase orale.

28. Le parti sono state sentite nelle loro difese e nelle loro risposte ai quesiti del Tribunale all'udienza del 17 giugno 1999.

29. Il ricorrente conclude che il Tribunale voglia: dichiarare la nullità della decisione; condannare la Commissione alle spese.

30. La Commissione conclude che il Tribunale voglia: respingere il ricorso; condannare il ricorrente alle spese.

31. La parte interveniente conclude che il Tribunale voglia: respingere il ricorso; condannare il ricorrente alle spese.

#### *Nel merito*

32. Il ricorrente deduce un unico motivo, relativo al fatto che la Commissione avrebbe violato l'art. 85 del Trattato in quanto, nella decisione, non avrebbe rispettato i presupposti per l'applicazione di questa disposizione. Tale motivo può essere suddiviso in tre parti. Nella prima parte, il ricorrente sostiene, da un lato, che gli spedizionieri doganali non sono imprese ai sensi dell'art. 85 del Trattato e, dall'altro, che l'ordine professionale degli spedizionieri doganali, ossia il CNSD, non costituisce un'associazione d'impresе ai sensi del medesimo articolo. Nella seconda parte, esso fa valere che le decisioni del CNSD sono state a torto considerate decisioni di associazioni d'impresе e che la tariffa controversa non contiene alcun elemento che possa restringere la concorrenza ai sensi dell'art. 85 del Trattato. Infine, nella terza parte, esso argomenta che la tariffa controversa non è idonea a pregiudicare il commercio intracomunitario.

*Prima parte: sulla considerazione degli spedizionieri doganali alla stregua di imprese e del CNSD alla stregua di associazione di imprese ai sensi dell'art. 85 del Trattato*

#### Argomenti delle parti

33. Il ricorrente sostiene che i membri di una professione liberale e, in particolare, gli spedizionieri doganali non sono imprese ai sensi dell'art. 85 del Trattato

in quanto, da un lato, essendo la loro attività di carattere intellettuale, essi non operano nell'ambito di una struttura produttiva organizzata e, dall'altro, non esercitano un'attività economica fondata sul rischio d'impresa. L'esercizio dell'attività di spedizioniere doganale sarebbe peraltro assoggettato ad una disciplina che impone requisiti di accesso alla professione.

34. Esso conclude che, non essendo gli spedizionieri doganali imprese, gli ordini professionali ai quali appartengono non sono associazioni di imprese. Peraltro, siffatti ordini professionali sarebbero persone giuridiche di diritto pubblico dotate di poteri normativi in materia di organizzazione e di controllo e non potrebbero quindi essere considerate come associazioni di imprese ai sensi dell'art. 85 del Trattato.

35. La Commissione ribatte che, in conformità della giurisprudenza, la natura economica dell'attività esercitata è l'unico criterio che consente di definire un'impresa.

#### Giudizio del Tribunale

36. Secondo una giurisprudenza costante, la nozione d'impresa abbraccia qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico della detta entità e dalle sue modalità di finanziamento (sentenze della Corte 23 aprile 1991, causa C-41/90, Höfner e Elser, Racc. pag. I-1979, punto 21; 16 novembre 1995, causa C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurance e a., Racc. pag. I-4013, punto 14, e 11 dicembre 1997, causa C-55/96, Job Centre, Racc. pag. I-7119, punto 21), e che costituisce un'attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato (sentenza 18 giugno 1998, punto 36).

37. Orbene, come la Corte ha statuito nella sentenza 18 giugno 1998 (punto 37), l'attività degli spedizionieri doganali presenta natura economica. Infatti, questi offrono, contro retribuzione, servizi che consistono nell'espletare formalità doganali, concernenti soprattutto l'importazione, l'esportazione e il transito di merci, nonché altri servizi complementari, quali i servizi appartenenti ai settori monetario, commerciale e tributario. Inoltre, essi assumono a proprio carico i rischi finanziari connessi all'esercizio di tale attività (sentenza della Corte 16

dicembre 1975, cause riunite 40/73-48/73, 50/73, 54/73-56/73, 111/73, 113/73 e 114/73, Suiker Unie e a./Commissione, Racc. pag. 1663, punto 541). In caso di squilibrio fra uscite ed entrate, lo spedizioniere doganale deve sopportare direttamente i disavanzi.

38. La Corte ha parimenti ritenuto, nella sentenza 18 giugno 1998 (punto 38), che “[d]i conseguenza, il fatto che l’attività di spedizioniere doganale sia intellettuale, richieda un’autorizzazione e possa essere svolta senza la combinazione di elementi materiali, immateriali e umani non è tale da escluderla dalla sfera di applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato CE”.

39. Con riguardo al fatto che il ricorrente è stato considerato alla stregua di un’associazione di imprese ai sensi dell’art. 85, n. 1, del Trattato, essendo l’attività degli spedizionieri doganali un’attività economica ed essendo quindi gli spedizionieri considerati imprese ai sensi del menzionato art. 85, se ne deve concludere che il CNSD è un’associazione d’imprese ai sensi di questo articolo. La Corte ha inoltre statuito, nella sentenza 18 giugno 1998 (punto 40), che lo status di diritto pubblico di un organismo nazionale quale il CNSD non osta all’applicazione dell’art. 85 del Trattato. Questo articolo, stando alla sua lettera, si applica agli accordi fra imprese e alle decisioni di associazioni di imprese. Pertanto, l’ambito giuridico entro il quale ha luogo la conclusione dei detti accordi e sono adottate le dette decisioni nonché la definizione giuridica di tale ambito data dai vari ordinamenti giuridici nazionali sono irrilevanti ai fini dell’applicazione delle regole comunitarie di concorrenza e in particolare dell’art. 85 del Trattato (sentenza della Corte 30 gennaio 1985, causa 123/83, BNIC, Racc. pag. 391, punto 17).

40. Ne consegue che la prima parte del motivo unico deve essere respinta.

*Seconda parte: sulla considerazione delle decisioni del CNSD alla stregua di decisioni di associazioni d’imprese e sul carattere restrittivo della concorrenza della tariffa controversa, ai sensi dell’art. 85 del Trattato*

Argomenti delle parti

41. Il ricorrente fa valere, in primo luogo, che la natura del CNSD è quella di

un ente pubblico dotato di poteri normativi. Conseguentemente, le delibere del CNSD, come quella relativa all'adozione della tariffa controversa, costituirebbero provvedimenti statali per mezzo dei quali questo ente assolverebbe pubbliche funzioni. A sostegno di tale assunto, il ricorrente fa rilevare come le deliberazioni del CNSD abbiano natura regolamentare a norma del diritto italiano e come l'affiliazione al CNSD sia obbligatoria. Infine, il ricorrente afferma che la fissazione della tariffa controversa costituisce di per se stessa un provvedimento statale, indipendentemente dal decreto ministeriale recante approvazione della detta tariffa, e che essa non potrebbe essere disgiunta dalle altre sue pubbliche funzioni.

42. In secondo luogo, il ricorrente ricorda come, secondo la giurisprudenza, le regole comunitarie della concorrenza non si applichino ai comportamenti delle imprese qualora tali comportamenti siano imputabili alle autorità nazionali ovvero imposti da queste ultime (sentenze della Corte 13 dicembre 1991, causa C-18/88, GB-Inno-BM, Racc. pag. I-5941, punto 20, e 19 maggio 1993, causa C-320/91, Corbeau, Racc. pag. I-2533, punto 10). Esso aggiunge che, ai termini della sentenza della Corte 11 novembre 1997, cause riunite C-359/95 P e C-379/95 P, Commissione e Francia/Ladbroke Racing (Racc. pag. I-6265, punto 33), “[s]e un comportamento anticoncorrenziale viene imposto alle imprese da una normativa nazionale o se quest’ultima crea un contesto giuridico che di per sé elimina ogni possibilità di comportamento concorrenziale da parte loro, gli artt. 85 e 86 [del Trattato] non trovano applicazione. In una situazione del genere, la restrizione alla concorrenza non trova origine, come queste norme implicano, in comportamenti autonomi delle imprese”.

43. Al riguardo, il ricorrente fa valere che, nel caso di specie, il comportamento anticoncorrenziale che gli viene addebitato gli è stato imposto dalla sua disciplina nazionale. La Corte stessa avrebbe riconosciuto questa circostanza nella sentenza 18 giugno 1998, laddove si legge che una legge emanata dallo Stato italiano, “nel conferire il relativo potere deliberativo, [imponeva] al CNSD l’adozione di una decisione di associazione di imprese in contrasto con l’art. 85 del Trattato, consistente nel fissare una tariffa obbligatoria per tutti gli spedizionieri doganali”, senza lasciargli la minima autonomia decisionale. Il ricorrente ne desume che, in quella sentenza, la Corte ha correttamente individuato la responsabilità dello Stato italiano, escludendo qualsiasi responsabilità da parte sua.

44. Il ricorrente rileva come la Commissione stessa sembri condividere la sua posizione riguardo a questa importante questione, nella misura in cui ha riconosciuto, nel corso dell'udienza, che nessun margine di manovra gli era attribuito per quanto riguarda l'applicazione della legge n. 1612/1960 e che il suo comportamento era imposto dallo Stato italiano.

45. Infine, il ricorrente assume che, in ogni caso, la fissazione di una tariffa minima ad opera di un ordine professionale non può considerarsi restrizione della concorrenza ai sensi dell'art. 85 del Trattato. Infatti, la pretesa della Commissione di dispensare gli spedizionieri doganali dall'applicare tale tariffa sarebbe incompatibile con gli obiettivi perseguiti dalla regolamentazione di una professione liberale. Esisterebbe una differenza tra la nozione di concorrenza tra imprese e la nozione di concorrenza tra membri di una professione liberale, in quanto la seconda si baserebbe sulle qualità intellettuali e professionali dei prestatori del servizio considerato. Ove la fissazione di una tariffa minima degli spedizionieri doganali dovesse considerarsi restrizione della concorrenza ai sensi dell'art. 85 del Trattato, tale conclusione sarebbe applicabile in tutte le ipotesi in cui gli ordini professionali fissano prezzi minimi e massimi.

46. La Commissione fa valere che la natura del CNSD e delle funzioni da esso svolte è irrilevante ai fini dell'applicabilità dell'art. 85 del Trattato. Essa argomenta che la decisione che ha fissato la tariffa controversa reca gli elementi essenziali di un'intesa tra imprese, poiché si presenta nella forma specifica di una decisione di associazione d'imprese cui va successivamente ad aggiungersi un atto dello Stato membro.

47. La Commissione sottolinea come la Corte stessa, nella sentenza 18 giugno 1998 (punto 51), nell'affermare che "il CNSD ha violato l'art. 85, n. 1, del Trattato", ha risolto la questione dell'applicazione di questa disposizione al comportamento del ricorrente. Tale affermazione, secondo la Commissione, sarebbe incompatibile con l'inapplicabilità dell'art. 85 del Trattato e, di conseguenza, impedirebbe nel caso di specie l'applicazione della giurisprudenza enunciata nella citata sentenza Commissione e Francia / Ladbroke Racing (punto 33).

48. La Commissione ritiene che, nel caso in esame, l'intesa costituisca un comportamento autonomo delle imprese interessate. Ricordando come l'approva-



zione con decreto non sia obbligatoria, essa argomenta che la fissazione della tariffa controversa non è un provvedimento della pubblica autorità, bensì una decisione adottata dal CNSD nell'ambito del suo potere autonomo, come sarebbe confermato dal fatto che la deroga concessa all'AICAI non ha costituito oggetto di alcun atto di controllo da parte della pubblica autorità.

49. Nel corso dell'udienza, la Commissione ha fatto rilevare che, se anche il CNSD fosse stato obbligato dalla normativa nazionale ad adottare la tariffa controversa, ciò non toglie che l'art. 85 del Trattato è applicabile e che questa tariffa costituisce una violazione di tale disposizione. Sul punto, la Commissione osserva che sostenere che l'esistenza della legge nazionale impedisce l'applicabilità dell'art. 85 si risolverebbe nell'invertire il rapporto tra gli ordinamenti giuridici comunitario e nazionale e nell'affermare la prevalenza del diritto nazionale su quello comunitario. Le infrazioni commesse dalle imprese all'art. 85 del Trattato, sia pure in presenza di un obbligo legislativo, sarebbero conseguenza della supremazia del diritto comunitario sul diritto nazionale. Altro problema sarebbe quello di accertare se l'esistenza della legge nazionale possa attenuare la responsabilità del CNSD.

50. Infine, la Commissione osserva che gli effetti manifestamente restrittivi della concorrenza prodotti dalla tariffa controversa derivano dalla fissazione, in tale tariffa, da un lato, di una soglia di prezzo minima e, dall'altro, di modalità di fatturazione obbligatorie. Con riguardo a queste ultime, la Commissione puntualizza che l'obbligo imposto dall'art. 3 della tariffa controversa, secondo cui le somme da corrispondere agli spedizionieri doganali devono essere calcolate per ogni operazione doganale e per ciascuna prestazione professionale individuale, è contrario all'art. 85 del Trattato in quanto preclude l'applicazione di una tariffa forfetaria.

51. L'AICAI sostiene che la responsabilità che la sentenza 18 giugno 1998 ha individuato a carico della Repubblica italiana non esclude la responsabilità in solido del ricorrente. Sul punto essa fa valere che, secondo la giurisprudenza, l'adozione di un atto della pubblica autorità, destinato a rendere obbligatorio un accordo per tutti gli operatori economici interessati, non può avere l'effetto di sottrarre quest'ultimo all'applicazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato (sentenza BNIC, citata, punto 23).

52. L'AICAI aggiunge che, dopo l'adozione della decisione della Commissione, il CNSD ha continuato ad applicare la tariffa controversa. Infatti, con nota 15 settembre 1997 all'indirizzo di tutti i consigli compartimentali degli spedizionieri doganali, il CNSD avrebbe ribadito che la detta tariffa era pienamente in vigore. Ritenendo che le premesse che avevano portato alla decisione fossero mutate, il CNSD avrebbe richiesto alla Commissione una deroga all'applicazione dell'art. 85 del Trattato. Non avendo ricevuto risposta, il CNSD avrebbe concluso che la tariffa controversa rimaneva applicabile. L'AICAI avrebbe perciò inoltrato una nuova denuncia alla Commissione il 1° agosto 1997.

#### Giudizio del Tribunale

53. Gli argomenti addotti dal ricorrente relativi all'asserito status di diritto pubblico del CNSD e delle sue decisioni non possono essere accolti. Infatti, come si è già rilevato nell'ambito dell'esame della prima parte del motivo (v. supra, punto 39), la Corte ha statuito, nella sentenza 18 giugno 1998 (punto 40), che lo status di diritto pubblico di un organismo nazionale quale il CNSD non osta all'applicazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato.

54. Su tale punto occorre aggiungere, come ha rilevato la Corte nella sentenza 18 giugno 1998 (punti 41-43), che i membri del CNSD sono rappresentanti degli spedizionieri professionisti e che nessuna disposizione della normativa nazionale considerata impedisce loro di agire nell'esclusivo interesse della professione.

Da un lato, i membri del CNSD possono essere soltanto spedizionieri doganali iscritti agli albi (artt. 13 della legge n. 1612/1960, e 8, secondo comma, e 22, secondo comma, del decreto 10 marzo 1964). Al riguardo, occorre sottolineare che, a partire dalla modifica operata dal decreto legge 30 agosto 1992, n. 331, il direttore generale delle dogane non partecipa più al CNSD in qualità di presidente. Inoltre, il Ministro italiano delle Finanze, che è incaricato della vigilanza sull'organizzazione professionale considerata, non può intervenire nella designazione dei membri dei consigli compartimentali e del CNSD.

Dall'altro, il CNSD ha il compito di stabilire la tariffa delle prestazioni professionali degli spedizionieri doganali in base alle proposte dei consigli compartimentali [art. 14, lett. d), della legge n. 1612/1960] e nessuna norma della

legislazione nazionale di cui trattasi obbliga e neppure induce i membri, tanto del CNSD quanto dei consigli compartimentali, a tener conto di criteri di interesse pubblico.

55. Ne consegue che i membri del CNSD non possono essere qualificati come esperti indipendenti (v., in tal senso, sentenze della Corte 17 novembre 1993, causa C-185/91, Reiff, Racc. pag. I-5801, punti 17 e 19; 9 giugno 1994, causa C-153/93, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, Racc. pag. I-2517, punti 16 e 18, e 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 che essi non sono vincolati dalla legge a fissare le tariffe prendendo in considerazione non soltanto gli interessi delle imprese o delle associazioni di imprese del settore che li hanno designati, ma anche l'interesse generale e gli interessi delle imprese degli altri settori o degli utenti dei servizi di cui trattasi (sentenze Reiff, citata, punti 18 e 24; Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, citata, punto 17, DIP e a., punto 18, e 18 giugno 1998, punto 44).

56. Conseguentemente, le decisioni del CNSD non costituiscono decisioni statali per mezzo delle quali questo organismo svolge pubbliche funzioni, con la conseguenza che l'argomento del ricorrente relativo all'inapplicabilità dell'art. 85 del Trattato, in considerazione dello status di diritto pubblico del CNSD e delle decisioni di quest'ultimo, è infondato.

57. Resta nondimeno da accertare il punto se, come assume il ricorrente, l'art. 85, n. 1, del Trattato sia comunque stato erroneamente applicato nella decisione, in quanto, in assenza di autonomo comportamento da parte del CNSD e dei suoi membri, l'adozione della tariffa controversa non costituirebbe una decisione di associazione di imprese ai sensi del menzionato articolo. Tale questione non ha costituito oggetto di una specifica analisi della Corte nella sentenza 18 giugno 1998.

58. Emerge dalla giurisprudenza che gli artt. 85 e 86 del Trattato riguardano soltanto comportamenti anticoncorrenziali adottati dalle imprese di loro propria iniziativa (sentenze della Corte 20 marzo 1985, causa 41/83, Italia/Commissione, Racc. pag. 873, punti 18-20; 19 marzo 1991, causa C-202/88, Francia/Commissione, Racc. pag. I-1223, punto 55; GB-Inno-BM, citata, punto 20, e Com-

missione e Francia/Ladbroke Racing, citata, punto 33). Se un comportamento anticoncorrenziale viene imposto alle imprese da una normativa nazionale, o se quest'ultima crea un contesto giuridico che di per sé elimina ogni possibilità di comportamento concorrenziale da parte loro, gli artt. 85 e 86 non trovano applicazione. In una situazione del genere la restrizione alla concorrenza non trova origine, come queste norme implicano, in comportamenti autonomi delle imprese (sentenza Commissione e Francia/Ladbroke Racing, citata, punto 33, e sentenza del Tribunale 7 ottobre 1999, causa T-228/97, Irish Sugar/Commissione, non ancora pubblicata nella Raccolta).

59. Gli artt. 85 e 86 del Trattato si applicano invece nel caso in cui la normativa nazionale lasci sussistere la possibilità di una concorrenza che possa essere ostacolata, ristretta o falsata da comportamenti autonomi delle imprese (sentenze della Corte 29 ottobre 1980, cause riunite 209/78-215/78 e 218/78, Van Landewyck e a./Commissione, Racc. pag. 3125, punto 126, e Commissione e Francia/Ladbroke, citata, punto 34, e Irish Sugar/Commissione, citata, punto 130).

60. Va inoltre ricordato che la possibilità di escludere un determinato comportamento anticoncorrenziale dall'ambito di applicazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato, per via del fatto che esso è stato imposto alle imprese in questione dalla normativa nazionale esistente e che quest'ultima ha eliminato ogni possibilità di comportamento concorrenziale da parte loro, è stata applicata in modo restrittivo dai giudici comunitari (sentenze Van Landewyck e a./Commissione, citata, punti 130 e 133; Italia/Commissione, citata, punto 19; sentenza della Corte 10 dicembre 1985, cause riunite 240/82-242/82, 261/82, 262/82, 268/82, 269/82, Stichting Sigarettenindustrie e a./Commissione, Racc. pag. 3831, punti 27-29, e sentenza del Tribunale 18 settembre 1996, causa T-387/94, Asia Motor France e a./Commissione, Racc. pag. II-961, punti 60 e 65).

61. Si deve pertanto determinare se gli effetti restrittivi della concorrenza criticati dalla Commissione e accertati dalla Corte trovino origine unicamente nella legge nazionale oppure, quanto meno in parte, nel comportamento del ricorrente. Occorre quindi esaminare se il contesto giuridico applicabile nel caso di specie elimini qualsiasi possibilità di comportamento concorrenziale da parte del CNSD.

62. È pacifico che l'art. 14 della legge n. 1612/1960 imponeva al CNSD l'adozione di una tariffa, come è stato riconosciuto dalla Corte nella sentenza 18 giugno 1998 (punto 60). Tuttavia, né la legge né le disposizioni di esecuzione prevedono livelli o limiti di prezzi determinati che il CNSD debba necessariamente prendere in considerazione in sede di fissazione della tariffa. La normativa nazionale non definisce nemmeno criteri in base ai quali il CNSD deve elaborare la tariffa.

63. Al riguardo, si deve prendere atto che, nell'adottare la tariffa controversa, il ricorrente ha istituito un sostanziale aumento dei prezzi minimi rispetto a quelli in vigore, che in alcuni casi toccava il 400%. Ne consegue che il CNSD godeva di un ampio potere decisionale con riguardo alla determinazione dei prezzi minimi. Per giunta, la conseguenza di tale aumento è stata, come lo stesso ricorrente riconosce nel suo atto introduttivo (pag. 22), che gli spedizionieri doganali, dall'entrata in vigore della tariffa controversa, hanno cominciato ad applicare i prezzi minimi, mentre, fino al 1988, essi avevano fatturato le loro prestazioni ai prezzi massimi. Ne consegue che il CNSD aveva fissato la precedente tariffa in maniera da lasciar sussistere la possibilità di una certa concorrenza, suscettibile di essere ostacolata, ristretta o falsata da comportamenti autonomi degli spedizionieri doganali. Pertanto, se con la tariffa precedente esisteva un certo grado di concorrenza, aumentando in tal modo i prezzi massimi il CNSD ha ulteriormente ristretto la concorrenza esistente contravvenendo all'art. 85 del Trattato.

64. È altrettanto assodato che né la legge né le disposizioni di esecuzione mirano ad imporre agli spedizionieri doganali particolari modalità di fatturazione dei loro servizi ai loro clienti, né incaricano il CNSD di imporre tale obbligo nei loro confronti. In particolare, la legge non prevede la fatturazione obbligatoria di ogni prestazione professionale od operazione doganale individuale in modo separato.

65. Orbene, il CNSD ha deciso di fissare modalità di fatturazione obbligatorie onde preservare l'effetto utile della tariffa controversa. Più esattamente, l'art. 3 della detta tariffa prevede che le somme da corrispondere agli spedizionieri doganali devono essere calcolate per ogni operazione doganale o prestazione professionale individuale, vietando così l'applicazione di una tariffa forfetaria. Siffatto obbligo limita la libertà degli spedizionieri doganali per quanto concer-

ne la loro organizzazione interna, impedisce loro di ridurre i costi di fatturazione ed esclude l'eventuale applicazione di riduzioni tariffarie ai loro clienti. Questa disposizione costituisce quindi una restrizione della concorrenza ai sensi dell'art. 85 del Trattato.

66. Infine, sebbene la normativa nazionale non preveda espressamente la possibilità di stabilire deroghe alla tariffa, va ricordato che, nell'adottare la tariffa controversa, il CNSD si è attribuito la facoltà di accordare deroghe ai prezzi minimi in essa previsti (art. 6) e di creare in tal guisa una concorrenza dei prezzi nei settori considerati. Tale facoltà è stata concretamente utilizzata in varie occasioni.

67. Infatti, con deliberazione 16 dicembre 1988, in primo luogo, il CNSD ha accordato agli spedizionieri doganali la possibilità di conglobamento giornaliero, nell'applicazione della tariffa, per ciascuna importazione e sezione doganale, di tutte le bollette d'importazione con debito unico "ad valorem" secondo la sezione relativa, con un supplemento di ITL 15 000 per ogni bolletta successiva alla prima. In secondo luogo, il CNSD ha concesso alle imprese e ai gruppi industriali che nel corso dell'anno effettuano almeno 8 000 operazioni doganali relative a determinate merci una riduzione dei relativi corrispettivi minimi. In terzo luogo, esso ha concesso una riduzione del 50% su talune maggiorazioni previste per le prestazioni rese ad alcune navi. Infine, il CNSD ha eliminato i prezzi minimi previsti per le operazioni doganali riguardanti la stampa quotidiana e periodica.

68. Successivamente, con deliberazione 18 aprile 1989, il CNSD ha deciso, da un lato, di concedere agli spedizionieri doganali la possibilità di applicare una riduzione del 15% su tutti i loro corrispettivi allorché operano per conto di un mandante o su incarico di un intermediario, d'altro lato, ha previsto che tale riduzione ammontasse al 30% quando gli spedizionieri prestano determinati servizi ai raccomandatari marittimi e ai corrispondenti esteri e/o nazionali.

69. Con successiva deliberazione 11 luglio 1989, il CNSD ha escluso dal campo d'applicazione della tariffa controversa, senza limiti di tempo, talune categorie di prestazioni doganali, vale a dire l'assistenza alle navi militari, agli aliscafi e alle motobarche da pesca; i plichi, la corrispondenza, gli effetti personali e le

masserizie, le banconote aventi corso legale, i francobolli e i valori bollati, la stampa quotidiana e periodica; i campioni di merce con valore ai fini doganali non superiore a ITL 350 000, escluse le spese di trasporto ed accessorie.

70. Infine, con deliberazione 12 giugno 1990, il CNSD ha concesso una deroga specifica alla tariffa controversa e alle modalità di fatturazione in essa previste all'AICAI, consentendo a quest'ultima di escludere dal campo di applicazione della detta tariffa le merci trasportate dai corrieri, di valore non superiore a ITL 350 000, escluse le spese di trasporto e accessorie, e di concedere una riduzione dei prezzi minimi fino al 70% per le operazioni relative a merci di valore non superiore a ITL 2 500 000. Peraltro, l'AICAI era esonerata dall'obbligo di fatturazione individuale, sia al mittente sia al destinatario, dell'importo dovuto per la dichiarazione in dogana.

71. La conclusione che occorre trarne è che, per alcune di queste deroghe, il CNSD ha soppresso la sostanza stessa della tariffa controversa, eliminando tali prezzi minimi e concedendo reali esenzioni o liberalizzazioni dei prezzi, di carattere generale o particolare, senza alcun limite di tempo. Tali circostanze dimostrano come il CNSD godesse di un margine discrezionale nell'esecuzione della normativa nazionale, con la conseguenza che la natura e l'ampiezza della concorrenza in tale settore di attività dipendevano, in pratica, dalle sue stesse decisioni.

72. Discende dalle considerazioni che precedono, da un lato, che la normativa italiana, pur comportando limiti considerevoli alla concorrenza e rendendo praticamente difficoltoso per gli spedizionieri doganali porre in essere una vera e propria concorrenza in termini di prezzi, non impediva di per se stessa il sussistere di una certa concorrenza, atta ad essere ostacolata, ristretta o falsata da comportamenti autonomi degli spedizionieri doganali e, dall'altro, che il CNSD godeva di un margine di manovra nell'assolvere gli obblighi che la menzionata normativa poneva a suo carico, margine in virtù del quale esso avrebbe potuto e dovuto operare in maniera tale da non restringere la concorrenza esistente. Pertanto, la Commissione ha correttamente accertato nella sua decisione che la tariffa controversa costituiva una decisione di un'associazione di imprese che comportava effetti restrittivi della concorrenza, adottata dal CNSD di sua propria iniziativa.

73. Tale conclusione non è contraddetta dal fatto che la Corte ha affermato, nella sentenza 18 giugno 1998 (punto 60), che la Repubblica italiana ha imposto al CNSD l'adozione di una decisione di associazione d'impresa contraria all'art. 85 del Trattato. È sufficiente rilevare, sul punto, che la portata di questa affermazione è chiaramente delimitata dall'inciso "nel conferire il relativo potere deliberativo", il quale conferma che il CNSD godeva di un potere decisionale autonomo del quale, come si è constatato dianzi, avrebbe dovuto far uso per applicare la normativa italiana in modo da preservare nel contempo il grado di concorrenza che la pratica attuazione di quest'ultima poteva lasciar sussistere.

74. Infine, l'applicazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato al comportamento del ricorrente non è posta in dubbio dalla posizione espressa dalla Commissione nel corso dell'udienza, secondo la quale il ricorrente non disponeva di alcun margine discrezionale per quanto riguarda l'esecuzione della legge n. 1612/1960 e il suo comportamento era imposto dallo Stato. È sufficiente rilevare, nel caso di specie, come spetti al Tribunale il compito di sindacare la legittimità dell'atto impugnato e come tale sindacato debba tener conto della motivazione di tale atto ai sensi dell'art. 190 del Trattato CE (divenuto art. 253 CE). Orbene, ai termini della decisione (punto 42 del preambolo), è proprio in considerazione del fatto che il CNSD delibera autonomamente sulla tariffa, sul suo livello e sulle modalità d'applicazione che la Commissione ha ritenuto che il comportamento del ricorrente non costituisse un provvedimento statale, bensì una decisione di un'associazione di imprese suscettibile di rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato. D'altra parte, e ad ogni buon conto, il punto se il CNSD disponesse o no di un margine discrezionale nell'applicazione della normativa italiana deve considerarsi, nel caso di specie, come questione di fatto, che compete solo al Tribunale valutare.

75. Ne consegue che la seconda parte del motivo unico deve essere respinta.

*Terza parte: sulla questione se il commercio tra Stati membri possa essere pregiudicato*

Argomenti delle parti

76. Il ricorrente sostiene che, poiché il ricorso agli spedizionieri doganali non è



obbligatorio, l'affermazione contenuta nella decisione, secondo la quale "la tariffa ostacola gli scambi tra il mercato italiano e gli altri mercati comunitari, in quanto rende più costose e complesse le operazioni doganali", è priva di ogni fondamento. Essa fa valere che, con la realizzazione del mercato interno, non esistono più operazioni doganali nell'ambito degli scambi tra Stati membri e, come risulta dal regolamento (CEE) del Consiglio 17 dicembre 1992, n. 3904, riguardante misure di adattamento della professione degli agenti e spedizionieri doganali al mercato interno (GU L 394, pag. 1), gli spedizionieri doganali non effettuano più alcuna operazione che dia luogo al pagamento di un corrispettivo in applicazione della tariffa professionale. Nessun pregiudizio verrebbe quindi causato al commercio fra Stati membri.

77. La Commissione ribatte che l'ostacolo agli scambi non è escluso dal carattere non obbligatorio del ricorso agli spedizionieri doganali, posto che il fatto che un operatore economico possa non avvalersi dei loro servizi non elimina il carattere restrittivo del comportamento atto ad ostacolare gli scambi.

#### Giudizio del Tribunale

78. Gli argomenti del ricorrente secondo i quali la tariffa controversa non è idonea a pregiudicare il commercio tra Stati membri non possono essere accolti.

79. Per quanto attiene al periodo antecedente alla realizzazione del mercato interno, ossia prima del 31 dicembre 1992, è sufficiente constatare che la tariffa controversa fissa il prezzo delle operazioni doganali relative alle importazioni in Italia e alle esportazioni dall'Italia, circostanza che necessariamente incide sul commercio fra Stati membri.

80.

Con riguardo al periodo iniziato il 31 dicembre 1992, il CNSD fa valere che non esistono più operazioni doganali nell'ambito degli scambi tra Stati membri.

81.

Al riguardo, come ha rilevato la Corte nella sentenza 18 giugno 1998 (punti 49 e 50), vari tipi di operazioni d'importazione o di esportazione di merci all'interno

della Comunità nonché operazioni effettuate fra operatori comunitari richiedono l'espletamento di formalità doganali e possono, di conseguenza, rendere necessario l'intervento di uno spedizioniere doganale indipendente iscritto all'albo. Ciò vale per le cosiddette operazioni di "transito interno", che riguardano l'invio di merci dall'Italia verso uno Stato membro, vale a dire da un punto ad un altro del territorio doganale della Comunità, facendole transitare per un paese terzo (ad esempio, la Svizzera). Tale tipo di operazioni riveste particolare importanza per l'Italia, poiché gran parte delle merci spedite dalle regioni del nord-ovest del paese verso la Germania e i Paesi Bassi transita per la Svizzera.

82. Quanto all'argomento del ricorrente relativo all'assenza di obbligatorietà del ricorso agli spedizionieri doganali professionisti, occorre rilevare come il proprietario della merce possa effettuare direttamente la dichiarazione in dogana o farsi rappresentare vuoi da uno spedizioniere doganale indipendente vuoi da uno spedizioniere doganale dipendente. Ciononostante, per espletare le formalità connesse alle operazioni di sdoganamento e al controllo doganale, in tutti i casi in cui un operatore economico che importi in Italia o esporti dall'Italia decida di farsi rappresentare da uno spedizioniere doganale e non disponga di uno spedizioniere suo dipendente o quando lo spedizioniere doganale suo dipendente non sia autorizzato ad esercitare nel compartimento in cui deve essere effettuato lo sdoganamento, esso deve avvalersi delle prestazioni degli spedizionieri doganali professionisti, per i quali la tariffa controversa è vincolante. Ad ogni buon conto, come si evince dal punto 12 del preambolo della decisione, il mercato da prendere in considerazione ai fini dell'accertamento dell'esistenza di un'infrazione dell'art. 85 del Trattato è quello dei servizi prestati dagli spedizionieri doganali professionisti e, nell'ambito di tale mercato, l'esistenza di una tariffa obbligatoria costituisce una restrizione atta ad ostacolare gli scambi tra Stati membri.

83. Infine, occorre ricordare che la Corte ha accertato, nella sentenza 18 giugno 1998 (punto 45), che le decisioni con le quali il CNSD ha fissato una tariffa uniforme e vincolante per tutti gli spedizionieri doganali possono incidere sugli scambi intracomunitari.

84. Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre respingere la terza parte del motivo unico.

85. Ne consegue che il ricorso deve essere respinto in toto.

*Sulle spese*

86. Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il ricorrente è rimasto soccombente e la Commissione ha concluso in tal senso, esso va condannato alle spese sostenute dalla Commissione. Avendo la parte interveniente chiesto la condanna del ricorrente alle spese connesse al suo intervento, occorre condannare del pari il ricorrente, nelle circostanze del caso di specie, alle spese sostenute dalla detta parte.

Per questi motivi,  
IL TRIBUNALE (Quinta Sezione ampliata)  
dichiara e statuisce:

- 1) *Il ricorso è respinto.*
- 2) *Il ricorrente sopporterà le proprie spese nonché quelle sostenute dalla Commissione e dalla parte interveniente Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali.*

Cooke  
García-Valdecasas Lindh  
Pirrung Vilaras

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 30 marzo 2000.

Il cancelliere H. Jung  
Il presidente J.D. Cooke

**SENTENZA DELLA CORTE D'APPELLO DI TORINO (Sezione I Civile - Camera di Consiglio), 19 giugno-11 luglio 1998, N. 791**

(Presidente Gamba; Relatore Converso; Ricorrente Avidi Zia Vincenzo & c. Sas; Convenuto Costruzioni idrauliche e affini Torino, Ceiat Srl)

**Sentenza**

(*omissis*)

7.1. A questo punto si pone il novissimo problema della applicazione della Tariffa Forense di cui al D.M. 5/10/1994, n. 585 che, all'art. 4, espressamente dispone la inderogabilità della tariffa medesima con riferimento ai minimi degli onorari e dei diritti. Si tratta del decreto con cui il Ministero della Giustizia ha approvato la deliberazione del Consiglio Nazionale Forense 12/6/1993, relativa all'aumento delle tariffe professionali. La disciplina della inderogabilità vincola il giudice, tanto da essere oggetto di gravame e di ricorso per Cassazione.

Tuttavia la norma si pone in conflitto con il disposto degli artt. 85 e 86 del Trattato di Roma costitutivo della U.E..

Insegna la Corte di Giustizia con la sentenza 18/6/1998, C-35/96, Commissione U.E. c. Repubblica Italiana, vincolante per il giudice italiano, che l'attività svolta da iscritti ad albi di professioni intellettuali è inclusa nella disciplina di cui all'art. 85 citato e la previsione di una tariffa vincolante costituisce una decisione assunta da una associazione di imprese. Invero, posto che "occorre ricordare anzitutto che, per giurisprudenza costante, la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dallo *status* giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento (sentenze 23 aprile 1991, causa C-41/90, Hofner e Elser, Racc. pag. 1-1979, punto 21; 16 novembre 1995, causa C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurances e a., Racc. pag. I-4013, punto 14, e 11 dicembre 1997, causa C-55/96, Job Centre, Racc. pag. 1-7119, punto 21), e che costituisce un'attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato (sentenza 16 giugno 1987, causa 118/85, Commissione/Italia, Racc. pag. 2599, punto 7)"; che l'attività dell'avvocato ha evidente natura economica, essendo costituita da una prestazione intellettuale contro una remunerazione con l'assunzione a proprio carico dei rischi economici e finanziari connessi a detta attività, ai sensi degli artt. 2222 e

2229 c.c.; che, quindi, si tratta di attività inclusa nell'ambito di applicabilità degli artt. 85 e 86 del Trattato di Roma; che il Consiglio Nazionale Forense deve essere qualificato come una associazione di imprese, ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato, essendo irrilevante la natura pubblicistica dell'organo, in quanto l'ambito giuridico entro il quale ha luogo la conclusione di detti accordi e sono adottate dette decisioni nonché la definizione giuridica di tale ambito data dai vari ordinamenti giuridici nazionali sono irrilevanti ai fini dell'applicazione delle regole comunitarie di concorrenza e in particolare dell'art. 85 del Trattato (sentenza 30 gennaio 1985, causa 123/83, Clair, Racc. pag. 391, punto 17)"; che i componenti di esso sono *ex lege* avvocati iscritti ad alcuno degli ordini italiani ed eletti dagli iscritti agli ordini medesimi (artt. 18-21 e 10-15 D. Lgs. Lgt. 23/11/1944, n. 382), senza che ad esso possa partecipare alcun altro soggetto; che detto organo ha la competenza specifica a determinare le tariffe professionali, a mente dell'art. 57 R.D.L 27/11/1933, n. 1578 come sostituito dall'art. 3 D. Lgs. Lgt. 22 febbraio 1946, n. 170, tariffe che sono solamente approvate dal Ministero della Giustizia, senza che alcuna norma di legge imponga di tener conto di criteri di pubblico interesse; che, di conseguenza, i componenti del Consiglio Nazionale Forense "non possono essere qualificati esperti indipendenti (v., in tal senso, sentenze 17 novembre 1993, causa C-185/91, Reiff, Racc. pag. 1-5801, punti 17 e 19; 9 giugno 1994, causa 0-153/93, Delta Schiffahrts und Speditionsgesellschaft, Racc. pag. 1-2517, punti 16 e 18, e 17 ottobre 1995, cause riunite da C-140/94 a C-142/94, Dip e a., Racc. pag. 1-3257, punti 18 e 19) e che essi non 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 (precitate sentenze Reiff, punti 18 e 24; Delta Schiffahrts und Speditionsgesellschaft, punto 17, e DIP e a., punto 18)"; che la tariffa suddetta, vincolante sia per gli iscritti agli ordini che per il giudice, limita la concorrenza ex art. 85 del Trattato di Roma ed incide sugli scambi intracomunitari, atteso che la lg. 9/2/1982, n. 31 consente bensì la libera prestazione di servizi da parte di avvocati della U.E. ma, all'art. 31, vincola tutti gli avvocati esercenti di fatto sul territorio della Repubblica al rispetto della Tariffa professionale, con norma in evidente conflitto con quelle considerate del Trattato in quanto vieta la concorrenza fra professionisti che applichino tariffe differenziate, così limitando sia la libera circolazione dei servizi all'interno della U.E. a mente dell'art. 60, co. 2, lettera d), in relazione all'art. 59, co. 1 e 62 del Trattato, sia la liberalizzazione

della professione forense ex art. 63 del Trattato; che tutto ciò viola il disposto dell'art. 85, n. 1, del Trattato, il quale "in combinato disposto con l'art. 5 del Trattato, fa obbligo agli Stati membri di non adottare o mantenere in vigore provvedimenti, anche di natura legislativa o regolamentare, che possano rendere praticamente inefficaci le regole di concorrenza applicabili alle imprese (per l'art. 85 del Trattato, v. sentenze 21 settembre 1988, causa 267/86, Van Eycke, Racc. pag. 4769, punto 16; Reiff, già citata, punto 14, e Delta Schiffahrts-und Speditionsgesellschaft, già citata, punto 14; per l'art. 86 del Trattato, v. sentenza 16 novembre 1977, causa 13/77, GB-Inno-BM, Racc. pag. 2115, punto 31)"; che "Ricorre in particolare siffatta ipotesi allorché uno Stato membro imponga o agevoli la conclusione di accordi in contrasto con l'art. 85, o rafforzi gli effetti di siffatti accordi, ovvero qualora privi la propria normativa del carattere statale che le è proprio, demandando la responsabilità di adottare decisioni d'intervento in materia economica ad operatori privati (sentenze già citate Van Eycke, punto 16; Reiff, punto 14 e Delta Schiffahrts-und Speditionsgesellschaft, punto 14)"; che "Si deve constatare che, adottando la normativa nazionale di cui trattasi, la Repubblica italiana ha non soltanto prescritto la conclusione di un accordo in contrasto con l'art. 85 del Trattato e rinunciato ad influire sul suo contenuto, ma concorre anche a garantirne l'osservanza" che, di conseguenza, quale provvedimento particolare adeguato ex art. 5 del Trattato, ed al fine di non esporre lo Stato a responsabilità verso la U.E., questa Corte deve disapplicare la tariffa anzidetta in quanto vincolante ed inderogabile, anche tenuto conto dell'art. 5 lg. 20/3/1 865, n. 2248, avendo la Tariffa natura regolamentare.

Di conseguenza, ai sensi degli artt. 2233 e 2234 c.c., deve la Corte determinare il compenso, spettante al difensore di parte convenuta quale minimo necessario per lo svolgimento della difesa, comprensivo unicamente degli esposti e della remunerazione dell'attività professionale.

*(omissis)*

## SENTENZA DEL TRIBUNALE DI GORIZIA, 5 settembre 1998

Pres. De Bartoli REL. AA

Att. Zuppello Conv. FalL. Commex di DELORKO e C.

(*omissis*)

A questo punto si pone il nuovissimo problema della applicazione della Tariffa forense di cui al d.m. 6 ottobre 1994 n. 585 che, all'art. 4, espressamente dispone la inderogabilità della tariffa medesima con riferimento ai minimi degli onorari e dei diritti. Si tratta del decreto con cui il Ministero della Giustizia ha approvato la deliberazione del Consiglio Nazionale Forense 12 giugno 1993, relativa all'aumento delle tariffe professionali. La disciplina della inderogabilità vincola il giudice, tanto da essere oggetto di gravame e di ricorso per Cassazione.

Tuttavia la norma si pone in conflitto con il disposto degli art. 85 e 86 del Trattato di Roma costitutivo della UE. Con la sentenza 18 giugno 1998 n. C-35/96, Commissione UE c. Repubblica italiana, vincolante per il giudice italiano, la Corte di Giustizia insegna: che l'attività svolta da iscritti ad albi di professioni intellettuali è inclusa nella disciplina di cui all'art. 85 cit. e la previsione di una tariffa vincolante costituisce una decisione assunta da una associazione di imprese.

Invero, posto che "occorre ricordare anzitutto che, per costante, la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dallo stato giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento (sentenze 23 aprile 1991, -causa - n. C-41/90, Hofner e Elser, *Racc.*, pag. 1-1979, punto 21; 16 novembre 1995, causa n. C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurances e a., *Racc.*, pag. 1-4013, punto 14, e 11 dicembre 1997, causa n. C-55/96, Job Centre, *Racc.*, pag. 1-7119, punto 21), e che costituisce un'attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato (sentenza 16 giugno 1987, causa n. 118/85, Commissione/Italia, *Racc.*, pag. 2599, punto 7)"; che l'attività dell'avvocato ha evidente natura economica, essendo costituita da una prestazione intellettuale contro una remunerazione con l'assunzione a proprio carico dei rischi economici e finanziari connessi a detta attività, ai sensi degli art. 2222 e 2229 c.c.; che, quindi, si tratta di attività inclusa nell'ambito di applicabilità degli art. 85 e 86 del Trattato di Roma; che il Consiglio Nazionale Forense deve essere qualificato come una associazione di imprese, ai sensi dell'art. 85, n. 1 del Trattato, essendo irrilevante la natura pubblicistica dell'organo, in quanto l'ambito "giuridico entro il quale ha luogo

la conclusione di detti accordi e sono adottate dette decisioni nonché la definizione giuridica di tale ambito data dai vari ordinamenti giuridici nazionali sono irrilevanti ai fini dell'applicazione delle regole comunitarie di concorrenza e in particolare dell'art. 85 del Trattato (sentenza 30 gennaio 1985, causa n. 123/83, Clair, *Racc.*, pag. 391, punto 17)”; che i componenti di esso sono *ex lege* avvocati iscritti ad alcuno degli ordini italiani ed eletti dagli iscritti agli ordini medesimi (art. 18-21 e 10-15 d.lgs. lgt. 23 novembre 1994 n. 382), senza che ad esso possa partecipare alcun altro soggetto; che detto organo ha la competenza specifica a determinare le tariffe professionali, a mente dell'art. 57 r.d.L. 27 novembre 1933 n. 1578 come sostituito dall'art. 3, d.lgs. lgt. 22 febbraio 1946 n. 170, tariffe che sono solamente approvate dal Ministero della Giustizia, senza che alcuna norma di legge imponga di tener conto di criteri di pubblico interesse; che, di conseguenza, i componenti del Consiglio Nazionale Forense “non possono essere qualificati esperti indipendenti” (v., in tal senso, sentenze 17 novembre 1993, causa n. C-185/91, Reiff, *Racc.*, pag. 1-5801, punti 17 e 19; 9 giugno 1994, causa n. C-153/93, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, *Racc.*, pag. 1-2517, punti 16 e 18, e 17 ottobre 1995, cause riunite da n. C-140/94 a n. C-142194, DIP e a., *Racc.*, pag. 1-3257, punti 18 e 19) e “non 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 (precitate sentenze Reiff, punti 18 e Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, punto 17, e DIF e a., punto 18)”; che la tariffa suddetta, vincolante sia per gli iscritti agli ordini che per il giudice, limita la concorrenza ex art. 85 del Trattato di Roma ed incide sugli scambi intracomunitari, atteso che la 1. 9 giugno 1982 n. 31 consente bensì la libera prestazione di servizi da parte di avvocati della UE ma, all'art. 13, vincola tutti gli avvocati esercenti di fatto sul territorio della Repubblica al rispetto della Tariffa professionale, con norma in evidente conflitto con quelle considerate del Trattato in quanto vieta la concorrenza fra professionisti che applichino tariffe differenziate, così limitando sia la libera circolazione dei servizi all'interno della UE a mente dell'art. 60, secondo comma, lett. d), in relazione all'art. 59, primo comma e 62 del Trattato, sia la liberalizzazione della professione forense ex art. 63 del Trattato; che tutto ciò viola il disposto dell'art. 85, n. 1 del Trattato, il quale “in combinato disposto con l'art. 5 del Trattato, fa obbligo agli Stati membri di non adottare o mantenere in vigore provvedimenti, anche di natura legislativa o regolamentare, che pos-



sano rendere praticamente inefficaci le regole di concorrenza applicabili alle imprese (per l'art. 85 del Trattato, v. sentenze 21 settembre 1988, causa n. 267/86, Van Eycke, *Racc.*, pag. 4769, punto 16; Reiff, già citata, punto 14, e Delta Schifffahrts- und Speditionsgesellschaft, già citata, punto 14; per l'art. 86 del Trattato, v. sentenza 16 novembre 1977, causa n. 13/77, GB-Inno-BM, *Racc.*, pag. 2115, punto 31)"; che "ricorre in particolare siffatta ipotesi allorché uno Stato membro imponga o agevoli la conclusione di accordi in contrasto con l'art. 85, o rafforzino gli effetti di siffatti accordi, ovvero qualora privi la propria normativa del carattere statale che le è proprio, demandando la "responsabilità di adottare decisioni d'intervento in materia economica ad operatori privati" (sentenze già citate Van Eycke, punto 16; Reiff punto 14, e Delta Schifffahrts- und Speditionsgesellschaft, punto 14); che "si deve constatare che, adottando la normativa nazionale di cui trattasi, la Repubblica italiana ha non soltanto prescritto la conclusione di un accordo in contrasto con l'art. 85 del Trattato e rinunciato ad influire sul suo contenuto, ma concorre anche a garantirne l'osservanza"; che, di conseguenza, quale provvedimento particolare adeguato, ex art. 5 del Trattato, ed al fine di non esporre lo Stato a responsabilità verso la UE, questo collegio deve disapplicare la tariffa anzidetta in quanto vincolante ed inderogabile, anche tenuto conto dell'art. 5, I. 20 marzo 1865 n. 2248, avendo la tariffa natura regolamentare. Di conseguenza, ai sensi degli art. 2233 e 2234 c.c., deve essere determinato altrimenti il compenso spettante al legale dell'attore per lo svolgimento della difesa, compenso comprensivo unicamente degli esposti e della remunerazione dell'attività professionale.

(Omissis)

## SENTENZA DELLA CORTE DI APPELLO DI TORINO, 22 ottobre 1998

Pres. Gamba ReL. Gamba

Att. Fall. srl Leonardo Conv. De Virgilio L.

*(omissis)*

*Motivi:* Nella liquidazione delle spese la Corte precisa di doversi adeguare al principio giuridico, direttamente operante anche nel nostro ordinamento, risultante dalla decisione della Corte di Giustizia U.E. 18 giugno 1998, C-35/96. Tale pronuncia ha stabilito che le tariffe obbligatorie fissate unilateralmente dalla categoria professionale interessata, senza considerazione dei più generali interessi del mercato e degli utenti, sono incompatibili, in quanto limitative della concorrenza, con le disposizioni degli artt. 85 e 86 del Trattato di Roma.

Il principio affermato dalla Corte di Giustizia U.E. ha portata generale e si applica quindi anche in relazione alla tariffa professionale forense di cui al D. M. 5 ottobre 1994, n. 585.

Pertanto nella liquidazione delle spese della presente causa, dovendosi prescindere dal riferimento alla tariffa, non resta che attenersi alle disposizioni dell'art. 2233 c. c., concernenti il compenso dovuto per prestazioni d'opera intellettuale. E poiché non risulta che vi sia stata una pattuizione tra le parti o che sussistano usi al riguardo, la determinazione del compenso deve essere effettuata dal giudice, tenuto conto della importanza dell'opera e del decoro della professione. È alla stregua di tali parametri e in particolare del grado di difficoltà e della durata della controversia nonché del grado di importanza dell'opera prestata che le spese vengono liquidate.

*(omissis).*

## SENTENZA DELLA CORTE DI APPELLO DI TORINO, 2 novembre 1998

Pres. Scalesse - Est. Viberti

(*omissis*)

Dal testimoniale in atti risultano provate le seguenti circostanze:

- che l'avv. G.B. si era *attivato* con impegno continuativo per ottenere l'ammissione della società Montebianco Industrie Tessili s.r.l. al concordato preventivo con garanzia (art. 160, comma 2, n. 1 legge fallim);
- che all'uopo aveva predisposto un ricorso al giudice e aveva partecipato a diversi convegni avanti al giudice delegato;
- che si erano presentate parecchie difficoltà nella ricerca di una soluzione dei problemi societari;
- che l'operazione non era andata in porto in quanto le banche non avevano voluto rilasciare fideiussioni;
- che, conseguentemente, si era addivenuti ad un concordato preventivo con cessione dei beni (art. 160, comma 2, n. 2, legge fallim.).

Dalle circostanze medesime si desume:

- che gran parte dell'attività professionale svolta dall'avv. B. per la Montebianco era stata rivolta ad ottenere l'ammissione alla società al concordato preventivo con offerta di garanzie;
- che verosimilmente l'incarico conferito all'avv. B. era finalizzato ad ottenere l'ammissione a tale forma di concordato, più vantaggiosa per le società che, in tal caso, avrebbe potuto continuare la sua attività;
- che solo la mancata riuscita di detto tentativo aveva indotto la società a chiedere, avvalendosi dell'avv. B. l'ammissione alla procedura del concordato preventivo con cessione dei beni ai creditori.

Il tribunale ha considerato che la tariffa forense in materia stragiudiziale attribuisce al giudice il potere discrezionale di liquidare gli onorari nell'ambito di una percentuale minima ed una massima prefissate e dispone che a tal fine il giudice tenga conto, oltre che dell'attività prestata dal professionista, anche del risultato dal medesimo conseguito (art. 4 della tabella richiamata dall'art.1 della vigente tariffa forense in materia stragiudiziale). Pertanto, con una motivazione ancorata alle risultanze probatorie, e tenendo anche conto che non vi è stata liquidazione alla parcella da parte dell'Ordine professionale (art. 2333 cod. civ.), ha liquidato gli onorari in misura vicina ai minimi consentiti.

La corte ritiene che il primo giudice ha fatto buon governo del suo potere discrezionale e che l'importo liquidato a favore dell'avv. risponde a criteri di congruità rispetto alla prestazione effettuata e al valore del passivo della società.

L'appello è dunque privo di fondamento e va respinto; la sentenza impugnata merita di essere confermata.

Le spese processuali seguono la soccombenza ex art. 91 cod. proc. civ.

Quanto alla liquidazione delle spese medesime, si ritiene che, poiché ai sensi degli artt. 85 e 86 del Trattato di Roma (secondo la sentenza della Corte di Giustizia U.E. 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione U.E. c. Repubblica Italiana), l'attività professionale forense deve essere qualificata come attività d'impresa e l'Ordine forense come associazione di imprese, di conseguenza la tariffa professionale di cui al d.m. 5 ottobre 1994, n. 585, stabilita nell'interesse degli associati ed inderogabile nei minimi per gli iscritti e per il giudice, confligge con le norme predette in quanto limita la concorrenza fra i professionisti, onde il giudice deve disapplicarla, anche tenuto conto della natura regolamentare della stessa, secondo le argomentazioni di cui alla sentenza di questa Corte 19 giugno/il luglio 1998, n. 791, A.V.I. soc. acc. Semp L. c. C.E.I.A.T. soc. a resp. lim.

Le spese processuali della parte appellata, in relazione al minimo necessario alla difesa svolta, pertanto, sono determinate dal giudice ai sensi degli artt. 2233 e 2234 cod. civ., tenuto conto della, complessità della causa, della sua durata, dell'importanza dell'opera prestata e della dignità professionale; pertanto la remunerazione viene liquidata in lire 4.000.000; gli esposti, in mancanza di parcella, si liquidano in lire 300.000. Spetta all'appellata anche la rifusione delle spese successive occorrente, oltre CPA ex art. 11 legge 576/80 e Iva se non detraibile dalla parte vittoriosa.

*(omissis)*

## DECRETO DEL TRIBUNALE DI COSENZA, 29 febbraio 1999

Est. Di Pede

Fall.to Soc. per az. P.A.C.

(*omissis*)

- Rilevato che l'onorario richiesto - ammontante a lire 366.768.000 - è stato calcolato sulla base della tariffa forense ex d.m. 5 ottobre 1994, n. 585 con riferimento al valore costituito dall'ammontare del passivo accertato (nel caso di specie, pari a lire 108.000.000.000);
- che l'adozione del criterio che fa riferimento al passivo accertato al fine di determinare l'onorario del difensore nelle cause di opposizione a sentenza dichiarativa di fallimento costituisce oramai "diritto vivente" (v. Cassazione, 2 giugno 1997, n. 4886; 4 novembre 1993, n. 10933; 13 luglio 1984, n. 4117; 29 ottobre 1981, n. 5701; Appello Venezia, 23 dicembre 1995), apprendendo del tutto minoritario l'indirizzo che fa riferimento al valore indeterminabile della causa (Cassazione, 10 luglio 1993, n. 7596, la quale tra l'altro ha statuito in relazione alla specifica questione dell'onorario spettante al difensore del fallito; Tribunale Como, 9 dicembre 1994);
- che, tuttavia, appare condivisibile l'incipiente indirizzo giurisprudenziale che reputa le tariffe forensi - e la previsione di inderogabilità delle medesime - come confliggenti con l'art. 85 del Trattato di Roma, il quale vieta le intese e gli accordi lesivi della concorrenza all'interno del mercato comune europeo (Appello Torino, 11 luglio 1998, n. 791, in *Rassegna forense*, 1988, 815);
- che, stante tale conflitto tra la regola di inderogabilità delle tariffe e l'art. 85 del Trattato, devono ritenersi disapplicabili dal giudice ordinario la norma di legge (nella specie, l'art. 24 legge 13 giugno 1942, come modificata dalla legge 19 dicembre 1949, n. 957) nonché la norma del d.m. 585/94 (art. 4) che sanciscono l'inderogabilità dei minimi tariffari;
- che, una volta esclusa la cogenza dei minimi tariffari; trova applicazione la regola generale vigente in materia di prestazioni intellettuali per le quali non v'è tariffa, regola secondo cui il compenso, se non è convenuto tra le parti, è determinato dal giudice in misura adeguata all'importanza dell'opera prestata e al decoro della professione (art. 2233 cod. civ.);
- che, nel caso dell'onorario spettante al difensore della curatela nella causa di opposizione al fallimento, al fine di prevenire determinazioni del tutto

arbitrarie che siano esclusivo frutto del soggettivismo del giudice, appare comunque opportuno assumere a parametro di riferimento le tariffe forensi ed applicare le medesime tenendo conto del valore dall'attivo realizzato (ovvero inventariato, se la liquidazione non è iniziata);

- che l'adozione del sujesteso criterio, sotto un profilo sistematico e nell'ottica dell'economia complessiva della procedura fallimentare, appare coerente con i criteri normativamente o giurisprudenzialmente affermati in relazione ai compensi liquidabili ai soggetti che, a vario titolo, operano in favore della procedura fallimentare (curatore, coadiutore, c.t.u.): in particolare, applicando le tariffe forensi con riferimento al valore dell'attivo realizzato (o inventariato), si perviene in concreto a determinare l'onorario dell'avvocato in una misura proporzionale a quello che è il compenso spettante al soggetto istituzionale che maggiormente è coinvolto nel fallimento (e cioè il curatore); a ragion diversamente, l'applicazione per alcuni (curatore, c.t.u.) di tariffe dettate autoritativamente (e tendenti ad una compressione del compenso in ragione della natura pubblica della funzione esperita) e per altri (avvocati) di tariffe costituenti emanazione dell'organismo associativo di vertice (per gli avvocati, il Consiglio nazionale forense, di cui il Ministro di Grazia e Giustizia si limita a consacrare con decreto le delibere che fissano le tariffe: v. articolo unico legge 7 novembre 1957 n. 1051) comporterebbe una inaccettabile disparità di trattamento tra le categorie dei soggetti che eseguono le proprie prestazioni professionali in favore di procedure fallimentari;
- che, sulla scorta del sujesteso criterio, considerata la perizia con la quale è stata condotta la difesa ed il risultato vittorioso della lite da parte della curatela, appare equo applicare la tariffa forense al valore di riferimento (attivo definitivamente realizzato, pari a lire 5.5 miliardi), tenendo conto dei massimi tariffari;
- che pertanto l'onorario determinabile è pari a lire 50.000.000 (per conto le spese ed i diritti liquidabili non differiscono dagli importi richiesti).

Relativamente alla liquidazione dell'onorario spettante all'avv. Raffaele Folino

- che l'onorario richiesto - ammontante a lire 262.000.000 - è stato determinato applicando le tariffe forensi con riferimento al valore del credito contestato dalla curatela (lire 45.845.421.150);
- che, anche in relazione all'onorario liquidabile al difensore della curatela

in una causa di insinuazione tardiva (passata nella fase contenziosa) ovvero di opposizione allo stato passivo, trovano accoglimento le ragioni espresse sopra, che giustificano la disapplicazione delle tariffe forensi;

- che, tuttavia, sempre al fine di ricondurre la liquidazione del giusto compenso a parametri il più possibile oggettivi, appare equo far riferimento alle tariffe forensi, applicandole però alla minor somma tra l'attivo liquidato (ovvero inventariato se la liquidazione non è iniziata) e l'importo relativo al credito contestato;
- che, anche in tal caso, il valore di riferimento è l'ammontare dell'attivo definitivamente liquidato (lire 5,5 miliardi);
- che, tenuto conto della perizia con la quale è stata condotta la difesa dell'esito vittorioso della causa per la curatela, è liquidabile all'avv. Folino l'onorario di lire 46.000.000 (per contro le spese e i diritti sono liquidi in misura non difforme dagli importi richiesti);

*(omissis)*

## SENTENZA DEL TAR LAZIO (Sezione Prima), 28 gennaio 2000, n. 466

### Sentenza

sul ricorso n. 861 del 1998 proposto dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giuseppe Guarino, Natalino Irti e Guido Alpa, ed elettivamente domiciliato presso il primo in Roma, Piazza Borghese 3,

e sul ricorso n. 2690 del 1999, proposto dal medesimo Consiglio nazionale dei Dottori Commercialisti, rappresentato e difeso dall'avv. Mario Sanino e dall'avv. Massimo Merola, ed elettivamente domiciliato nello studio legale Sanino in Roma, Viale Parioli 180

contro

l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato

per l'annullamento

quanto al primo decorso, della nota 18 dicembre 1997 n. 35478, recante richiesta di informazioni inerenti il procedimento istruttorio avviato il 23 ottobre 1997 nei confronti del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti, oltre gli atti presupposti;

quanto al secondo ricorso, della deliberazione 26 novembre 1998 recante la 'chiusura dell'istruttoria e l'accertamento della violazione dell'art. 2, comma 2, lett. a) della legge n. 287 del 1990;

nonché

sui ricorsi n. 1135 e n. 358.8 del 1998, e n. 2120 del 1999, proposti dal Consiglio Nazionale dei Ragionieri e Periti Commerciali, rappresentato e difeso dall'avv. Mario Libertini e dell'avv. Alessandro Pace, elettivamente domiciliato presso quest'ultimo in Roma Piazza delle Muse 8

contro

l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, rappresentata la difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato

per l'annullamento

quanto al primo ricorso, della nota in data 18 dicembre 1997, n. 35479, recante



richiesta di informazioni inerenti il procedimento istruttorio avviato il 23 ottobre 1997 nei confronti del Consiglio Nazionale dei Ragionieri e Periti Commerciali;

quanto al secondo ricorso, della deliberazione 23 ottobre 1997 n. 31888 recante l'avvio del procedimento istruttorio per violazione dell'art. 2 della legge n. 287 del 1990;

quanto al terzo ricorso, della deliberazione del 26 novembre 1998 recante la chiusura del procedimento istruttorio e l'accertamento della violazione dell'art. 2 della legge n. 287 del 1990.

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione intimata in tutti i giudizi;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visto l'atto di intervento *ad opponendum* del Codacons nei ricorsi n. 2120 e n. 2690 del 1999;

Visti gli atti tutti della causa;

Data per letta alla pubblica udienza del 12 gennaio 2000 la relazione del consigliere Marzio Branca ed uditi gli avvocati Alpa, Libertini, Pace e Sanino per i ricorrenti, e l'avvocato dello Stato Sclafani per l'Amministrazione.

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

#### *Fatto*

Con deliberazione del 23 novembre 1997 l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (in seguito Autorità) ha avviato l'istruttoria ai sensi dell'art. 14 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 nei confronti del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti (in seguito Cndc) e del Consiglio Nazionale dei Ragionieri e Periti Commerciali (in seguito Cnrpc), ritenendo che l'accordo intercorso tra i due Consigli nel 1992 ai fini dell'elaborazione di una identica tariffa professionale, e i comportamenti tenuti nel relativo procedimento di adozione, nonché, per quanto riguarda il Cnrpc, anche la circolare 3 gennaio 1996, recante l'invito agli iscritti ad applicare la tariffa non ancora approvata, potevano configurare infrazioni all'art. 2 della legge n. 287 del 1990 cit.

Con separate note in data 18 dicembre 1997 l'Autorità ha chiesto al Cndc ed al Cnrpc, "ai fini dell'acquisizione degli elementi conoscitivi necessari" all'istru-

toria, di fornire informazioni, corredate dalla relativa documentazione, su numerosi argomenti riguardanti le tariffe professionali sia dei commercialisti che dei ragionieri e periti commerciali, con particolare riguardo al procedimento amministrativo che aveva condotto alla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica 10 ottobre 1995, n. 645 e 6 marzo 1997, n. 100, recanti le nuove tariffe professionali previste per gli appartenenti all'uno ed all'altro Ordine. Avverso le note anzidette hanno proposto ricorso il Cndc (n. 861 del 1998) e il Cnrpc (n. 1135 del 1998), deducendo motivi sostanzialmente coincidenti che possono essere riassunti come di seguito.

I- Violazione dell'art. 14 della legge n. 287 del 1990. Eccesso di potere per travisamento ed illogicità manifesta.

I poteri istruttori conferiti all'Autorità possono essere esercitati nei confronti di soggetti che abbiano natura di impresa o di associazione di imprese. I Consigli Nazionali dei due ordini non possono essere compresi in tali categorie. Essi sono enti pubblici, che tutelano il decoro e l'indipendenza della professione mediante l'esercizio di attribuzioni di natura pubblicistica, tra le quali rientra il potere di concorrere con attività consultiva alla determinazione dei compensi per le prestazioni professionali.

La circostanza che gli enti in questione presentino la struttura di una associazione tra soggetti che, secondo l'interpretazione delle autorità comunitarie, debbono qualificarsi come imprese ai fini del diritto della concorrenza non è idonea di per sé a conferire loro il carattere di associazione di imprese, essendo necessario che al dato strutturale si associ un dato funzionale, costituito dallo scopo esclusivo della tutela degli interessi economici della categoria. Sarebbe invece evidente che l'insieme delle competenze proprie degli Ordini in esame corrisponda a finalità di interesse pubblico.

L'Autorità avrebbe quindi dovuto considerare operante in loro favore l'esenzione di cui all'art. 8, comma 2, della legge n. 287, del 1990 in relazione alla gestione di servizi di interesse economico generale, o quanto meno rivolgere loro richiesta di informazioni a norma dell'art. 10, comma 4 della stessa legge, e non già ai sensi dell'art. 14 commi 2 e 5, che disciplina l'istruttoria nei confronti delle imprese, con comminatoria di sanzioni in caso di inottemperanza.

II - Eccesso di potere sotto altro profilo e violazione del principio desumibile dall'art. 25, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Secondo la legge sul procedimento amministrativo, la richiesta di accesso ai documenti amministrativi va rivolta all'autorità che ha formato il documento o lo detiene stabilmente. Le note impugnate andavano indirizzate al Ministero di Grazia e Giustizia, il quale è l'organo deputato alla approvazione sostanziale delle tariffe professionali e a proporre il provvedimento avente rilevanza esterna che ne determina l'efficacia, mentre i Consigli degli Ordini hanno una mera funzione consultiva.

III - Incompetenza. Violazione degli artt. 10 e 14 della legge n. 287 del 1990. Le note impugnate potevano essere legittimamente adottate soltanto dall'Autorità, nella sua composizione collegiale, quale titolare del potere di istruttoria, mentre il responsabile della Direzione interessata e il responsabile del procedimento, che hanno sottoscritto le lettere, sarebbero incompetenti al riguardo.

Entrambi i ricorsi si concludono con la domanda di annullamento delle note impugnate, con istanza di sospensione successivamente riunita al merito.

A seguito della costituzione dell'Autorità Garante nei suddetti giudizi, il solo Cnrpc ha proposto formale impugnazione (ricorso n. 3588 del 1998) avverso la deliberazione 23 ottobre 1997 recante l'avvio dell'istruttoria.

A fondamento della doglianza il Cnrpc ha dedotto motivi che nella sostanza anticipano le censure poi riproposte ed approfondite nel successivo gravame avverso il provvedimento di chiusura dell'istruttoria, alle quali si accennerà più oltre.

Con deliberazione del 26 novembre 1998, infatti, l'Autorità ha deciso che: a) l'elaborazione e la definizione da parte del Cndc di un tariffario relativo alle prestazioni professionali degli iscritti al relativo albo costituisce infrazione all'art. 2, comma 2, lett. a) della legge n. 287 del 1990; b) che l'elaborazione e la definizione da parte del Cnrpc di un tariffario relativo alle prestazioni professionali degli iscritti al relativo albo costituisce infrazione all'art. 2, comma 2, lett. a) della legge n. 287 del 1990; c) la raccomandazione del Cnrpc di applicare le tariffe dallo stesso deliberate nelle more dell'approvazione ministeriale costituisce infrazione all'art. 2, comma 2, lett. a) della legge n. 287 del 1990; d) che il coordinamento concorrenziale posto in essere dai due Consigli Nazionali volto all'uniformazione delle tariffe costituisce infrazione all'art. 2, comma 2, lett. a) della legge n. 287 del 1990.

La deliberazione reca inoltre la diffide ai due Consigli dal porre in essere in futuro intese analoghe.

Il provvedimento è stato impugnato sia dal Cnrpc che dal Cndc, con richiesta di sospensione successivamente riunita al merito.

Le censure proposte nei due ricorsi possono essere esposte unitariamente in quanto, sia pure con formulazioni diverse, denunciano sostanzialmente gli stessi vizi.

Si torna a contestare, innanzi tutto, che i Consigli Nazionali degli Ordini professionali, ed in particolare i ricorrenti, possano essere considerati associazioni di imprese ai sensi della tutela della concorrenza in ragione della loro natura di enti pubblici e delle finalità pubblicistiche loro assegnate dall'ordinamento. Anche ammesso, ma non concesso, che i singoli professionisti possano considerarsi soggetti alla legislazione antitrust ciò non sarebbe motivo sufficiente per annoverare i Consigli Nazionali tra le associazioni di imprese. La tutela degli interessi della categoria, infatti, non sarebbe la ragion d'essere preminente dell'Ordine professionale, il quale invece tende soprattutto a salvaguardare il decoro, la dignità e l'indipendenza della professione.

Sarebbe quindi non conferente il richiamo alla giurisprudenza comunitaria (Cgce 30 gennaio 1985 in causa 123/83, Bnic e Guy Clair) riferentesi ad un accordo tra operatori privati omologato dalla pubblica autorità, poiché nel precedente invocato dall'Autorità l'associazione procedente non era titolare di alcuna competenza afferente ad interessi pubblici.

Nei confronti degli ordini ricorrenti, quindi, doveva ritenersi operante l'esenzione di cui all'art. 8 comma 2, della legge n. 287 del 1990, in considerazione della finalità di interesse generale assegnata ai ricorrenti.

Con riguardo più specifico alle contestazioni mosse dall'Autorità, si afferma che la partecipazione al procedimento che si conclude con l'adozione di criteri per la formazione delle tariffe professionali è espressamente prevista e imposta dalla legge (art. 47 dei decreti del Presidente della Repubblica 27 ottobre 1953, n. 1067 e n. 1068).

Anche nella attuale fattispecie le tariffe sono state approvate con decreto del Capo dello Stato, su proposta del Ministro di Grazia e Giustizia, di concerto con i ministri per l'industria e il commercio, sentito il Consiglio Nazionale dell'Ordine.

L'attività consultiva rimessa dai Consigli ricorrenti poteva legittimamente svolgersi anche mediante la redazione di una proposta e mediante richiesta al Governo di procedere all'aggiornamento della tariffa. È lo stesso Ministero di Grazia e Giustizia a contestare la prassi, tradizionalmente seguita, di far luogo agli

interventi normativi sulla tariffa a seguito di una iniziativa degli Ordini interessati.

Risulterebbe quindi infondato l'addebito con il quale l'Autorità censura il ruolo "eminentemente attivo" svolto dai Consigli Nazionali dei due Ordini nel procedimento, e così pure il rilievo che le tariffe "possono essere ricondotte alla volontà decisionale dei due organismi". Si considera decisiva la circostanza che le tariffe in vigore sono fissate da un decreto del Capo dello Stato, su proposta dei Ministri competenti, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, a seguito del parere del Consiglio di Stato, del Cip e del Ministero del tesoro. Ne conseguirebbe che l'atto di approvazione delle tariffe non può essere imputato ai ricorrenti. Nei confronti del provvedimento amministrativo formale l'Autorità non dispone, adducendo pretese irregolarità del procedimento, di un potere di annullamento o di disapplicazione.

Si addebita all'Autorità di aver ignorato che la legge n. 287 del 1990 disciplina all'art. 21 l'ipotesi che una legge, un regolamento o un atto amministrativo generale provochi distorsioni della libera concorrenza, delimitandone il potere di intervento ad una mera facoltà di segnalazione al Parlamento e al Governo.

Con diverso profilo di doglianza si denuncia che l'Autorità, censurando l'accordo per l'emanazione di una tariffa unica per i commercialisti e per i ragionieri, sembra essere caduta nell'equivoco di ritenere che il gioco della concorrenza si svolga tra le due categorie, mentre sono i singoli studi professionali ad agire in concorrenza tra loro. L'unicità della tariffa, infatti, accompagnata dalla definizione unitaria delle singole prestazioni, non può sortire altro effetto che l'allargamento dell'offerta delle medesime prestazioni, con evidente beneficio della concorrenza.

Si denuncia, a questo riguardo, un consistente difetto di istruttoria in merito al preteso effetto negativo sulla concorrenza che sarebbe derivato dalla definizione di una tariffa unica, ed al beneficio che sarebbe da collegare al mantenimento di tariffe differenziate.

L'accordo sulla tariffa unica, infatti non deve essere confuso con il possibile accordo tra gruppi di professionisti sulla pratica di un medesimo prezzo, ipotesi che è del tutto estranea alla vicenda considerata dall'Autorità.

Viene anche denunciata l'illegittimità della diffida, contenuta nel provvedimento impugnato, a non ripetere in futuro intese analoghe a quelle contestate. Si obietta che l'autorità tenderebbe a sopprimere l'intervento dei Consigli ricorrenti nel procedimento di determinazione delle tariffe, trascurando che tale at-

tività consultiva è prescritta dalla legge. Né sarebbe ipotizzabile una facoltà di disapplicazione da parte dell'Autorità delle leggi vigenti nel Paese, prerogativa questa propria dell'autorità comunitaria. Di qui la censura di eccesso di potere per sviamento.

Nel ricorso del Cnrpc è proposta autonoma impugnazione nei confronti della determinazione, contenuta nell'atto impugnato, che sanziona la deliberazione di sollecitare i propri iscritti ad applicare le tariffe nelle more dell'approvazione ministeriale. Tale deliberazione quale "univoca manifestazione della volontà di coordinare il comportamento concorrenziale dei rispettivi aderenti", è stata considerata dall'autorità "autonomamente rilevante ai sensi dell'art. 2 della legge n. 287 del 1990".

Si rileva che la deliberazione censurata non avrebbe una autonomia concettuale rispetto alla pretesa intesa volta alla definizione delle tariffe, la quale, pertanto, non potrebbe essere considerata illecita due volte. Inoltre la nota del Presidente dell'Ordine, che ne ha dato esecuzione, ad una attenta lettura, mostra come il Cnrpc fosse ben consapevole che la tariffa, in difetto di approvazione, non potesse considerarsi vincolante, e che quindi i nuovi compensi avrebbero potuto essere richiesti solo a seguito di preciso accordo con il cliente.

L'Autorità si è costituita in entrambi i giudizi tramite l'Avvocatura Generale dello Stato, ed ha chiesto il rigetto dei ricorsi,

Ha esplicito intervento il Codacons chiedendo il rigetto dei ricorsi.

Le parti hanno depositato memorie per ribadire le rispettive tesi, ulteriormente sostenute alla pubblica udienza del 12 gennaio 2000. Al termine della discussione la causa passava in decisione.

### *Diritto*

I cinque ricorsi presentano evidenti elementi di connessione soggettiva ed oggettiva. Può pertanto disporsene la riunione ai fini di un'unica decisione.

La controversia verte sul provvedimento con il quale l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (in seguito, Autorità) ha deliberato che: a) l'elaborazione e la definizione da parte del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti (in seguito, Cndc) di un tariffario relativo alle prestazioni professionali degli iscritti al relativo albo costituisce infrazione all'art. 2, comma 2, lett. a) della legge n. 287 del 1990; b) che l'elaborazione e la definizione da parte del Consi-

glio Nazionale dei Ragionieri e Periti Commerciali (in seguito, Cnrpc) di un tariffario relativo alle prestazioni professionali degli iscritti al relativo albo costituisce infrazione all'art. 2, comma 2, lett. a) della legge n. 287 del 1990; c) la raccomandazione del Cnrpc di applicare le tariffe dallo stesso deliberate nelle more dell'approvazione ministeriale costituisce infrazione all'art. 2, comma 2, lett. a) della legge n. 287 del 1990; d) che il coordinamento concorrenziale posto in essere dai due Consigli Nazionali volto all'uniformazione delle tariffe costituisce infrazione all'art. 2, comma 2, lett. a) della legge n. 287 del 1990.

La deliberazione reca inoltre la diffida ai due Consigli dal porre in essere in futuro intese analoghe.

Specifiche e separate impugnazioni sono state proposte avverso le note con le quali l'Autorità ha chiesto ai due Consigli di fornire informazioni utili all'istruttoria, con particolare riguardo al procedimento amministrativo che aveva condotto alla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica 10 ottobre 1995, n. 645 e 6 marzo 1997, n. 100, recanti le nuove tariffe professionali per gli appartenenti all'Ordine, rispettivamente, dei commercialisti e dei ragionieri e periti commerciali.

Il solo Cnrpc ha proposto ricorso anche avverso la deliberazione di avvio dell'istruttoria.

Le doglianze, ampiamente articolate ed argomentate, pongono due principali quesiti.

Il primo, in ordine logico, impone di stabilire se possa ritenersi legittimo un intervento dell'Autorità nella sua funzione di garante della concorrenza e del mercato, ai sensi dell'art. 2 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, nei confronti dei Consigli Nazionali degli Ordini Professionali, nella specie dei commercialisti e dei ragionieri. I ricorrenti sostengono la tesi negativa in ragione della natura pubblicistica dell'ente e delle sue finalità di tutela del decoro e dell'indipendenza della professione, nonché della asserita impossibilità di essere considerati imprese o associazioni di imprese.

Il secondo quesito, che assume rilievo concreto in caso di risposta affermativa al primo, riguarda la illiceità, affermata dal provvedimento impugnato, del complessivo comportamento tenuto dai ricorrenti in occasione dell'adozione delle nuove tariffe professionali, sia accordandosi per l'emanazione di una tariffa unica per le due categorie di professionisti, sia assumendo nel relativo procedimento amministrativo un ruolo attivo che ha avuto per effetto l'adozione della tariffa dagli stessi proposta.

Sul primo problema le tesi dei ricorrenti non possono essere condivise. Costituisce, infatti, orientamento generalmente condiviso che “la nozione di impresa cui occorre fare riferimento per l’applicazione della legge 287 del 1990 è quella risultante dal diritto comunitario riferita a tutti i soggetti che svolgono una attività economica e che, quindi, siano attivi su un determinato mercato” (Tar Lazio, Sez. I, 27 marzo 1996, n. 476). Tale orientamento non intende assimilare, ad ogni effetto, alle imprese commerciali altre attività che, come l’esercizio delle professioni intellettuali, siano caratterizzate da profili concettuali diversi, e che per tale ragione sono soggette a discipline privatistiche e pubblicistiche loro proprie. Si tratta del riconoscimento che il diritto comunitario, a partire dall’art. 85 del Trattato (ora 81) della Comunità europea, nelle applicazioni effettuate in sede amministrativa dalla Commissione e in sede giurisdizionale dalla Corte di Giustizia e dal Tribunale di primo grado, diritto espressamente richiamato per la materia in esame dall’art. 1, comma 4, della legge n. 287 del 1990, intende garantire il valore giuridico della libera concorrenza in tutti gli ambiti nei quali sia realizza la prestazione di beni o servizi dietro corresponsione di un corrispettivo in regime di libero mercato.

In siffatta prospettiva, di impianto eminentemente funzionale, è del tutto logico che gli esercenti delle professioni intellettuali siano considerati imprese ai fini specifici della tutela della libera concorrenza in quanto la loro attività consiste nella offerta sul mercato di prestazioni suscettibili di valutazione economica e di acquisto delle stesse dietro corrispettivo.

E fin troppo nota, in argomento, la vertenza svoltasi in sede comunitaria, sia di Commissione che di Corte di giustizia, che si è conclusa con l’affermazione della assoggettabilità degli spedizionieri doganali alle norme di tutela della concorrenza, perché se ne debba riferire in termini più dettagliati (v. Cgce, 18 giugno 1998 in causa C. 35/96). Ciò posto, è anche pacifico che le associazioni di imprese sono direttamente contemplate dalla legge n. 287 del 1990 (art. 2, comma 1) come destinatarie dei divieti di accordi o pratiche restrittive della concorrenza. L’obiezione che i Consigli Nazionali degli ordini professionali non potrebbero farsi rientrare nella nozione di associazioni di imprese, in ragione della natura pubblicistica delle funzioni ad essi affidate dalla legge (tutela del decoro e dell’indipendenza della professione, poteri di vigilanza, poteri disciplinari), risulta inidonea ad escludere la competenza dell’Autorità a valutarne i comportamenti lesivi della libera concorrenza eventualmente, posti in essere dai Consigli medesimi.



Il dato rilevante in proposito, infatti, non va individuato nella possibilità di qualificare come attività economiche tutte le funzioni esplicate dai Consigli Nazionali, poiché a tale stregua, in presenza di compiti come la vigilanza sulla legalità dell'esercizio della professione, o il potere disciplinare, la tesi dei ricorrenti sarebbe da condividere. Assume, invece, 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.

Perché tale evenienza sia, almeno astrattamente, configurabile - e la circostanza è di per sé sufficiente a radicare il potere di istruttoria dell'autorità - non è necessario che, come sostengono i ricorrenti, accanto al dato strutturale offerto dalla natura associativa, sia presente un dato funzionale, rappresentato dal fatto che l'ente abbia quale unico scopo, la tutela degli interessi economici della categoria. Risulta invece determinante che l'ente, in ragione della posizione che riveste nei confronti degli iscritti, sia nella condizione di orientarne i comportamenti per quanto attiene agli aspetti economici dell'attività professionale, anche eventualmente con effetti nocivi per la libera concorrenza.

In tal senso, del resto, la Sezione si è già pronunciata con la sentenza n. 476 del 1996, già citata, che può considerarsi valido precedente nel presente giudizio, anche se gli enti allora ricorrenti erano sprovvisti di natura pubblicistica. È agevole ribadire infatti, anche al di là dell'espressa previsione di applicabilità della normativa di tutela della concorrenza anche alle imprese pubbliche (art. 8, comma 1, legge n. 287/1990), che è la natura, privata o pubblica, di ente esponenziale di imprese, e quindi la sua capacità di influenza sullo specifico mercato, che non consente di escludere in linea di principio l'ordine professionale dell'area affidata alla cura dell'Autorità Garante.

Anche il richiamo all' "esenzione" di cui all'art. 8, comma.2 appare privo di pregio. La norma fa evidente riferimento ad attività economiche in senso stretto, quali sono quelle di "gestione di servizi di interesse economico generale". Ma si è già visto come i Consigli Nazionali degli ordini professionali possano legittimamente incidere sulla libera concorrenza in forza della loro posizione di enti esponenziali di imprese, sicché risulta ininfluenza la valutazione di interesse generale del servizio da essi gestito.

La soluzione nei sensi suindicati del primo, ed in certo senso pregiudiziale, dei problemi suscitati dalla vertenza in esame, conduce - ritenendo il Collegio di prescindere dall'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Autorità a causa della natura endoprocedimentale degli atti impugnati - ad un giudizio di infondatezza delle impugnazioni (ricc. n. 861 e n. 1135 del 1998) proposte avverso le note con le quali l'autorità ha chiesto al Cndc ed al Cnrpc di fornire informazioni sull'istruttoria in corso.

Identiche conclusioni vanno formulate nei confronti del ricorso avverso la deliberazione di avvio dell'istruttoria proposto dal Cnrpc (ric. n. 3588 del 1998).

Può dunque procedersi all'esame del secondo quesito che, come accennato, ha per oggetto la legittimità della censura mossa nei confronti dei comportamenti del Cndc e del Cnrpc in relazione all'adozione delle nuove tariffe professionali (decreti del Presidente della Repubblica 10 ottobre 1995, n. 645 e 6 marzo 1997, n. 100, rispettivamente per i commercialisti e per i ragionieri). L'addebito concerne innanzi tutto la circostanza che i due Consigli non sarebbero intervenuti nel procedimento emettendo un parere su una proposta governativa, come, secondo l'Autorità, varrebbe la legge, ma avrebbero stabilito loro stessi le tariffe, essendosi il Governo limitato a ratificarle. In secondo luogo i Consigli ricorrenti si sarebbero accordati per pervenire ad una tariffa unica per le due categorie: tanto nella descrizione delle prestazioni quanto nei compensi, realizzando un coordinamento lesivo della concorrenza.

Tra i complessi motivi in cui si articolano le doglianze dedotte, assume rilievo prioritario, in quanto incidente sull'esistenza stessa del potere esercitato, la censura con la quale si fa rilevare che il provvedimento impugnato non terrebbe conto della circostanza che i suddetti comportamenti ritenuti lesivi della concorrenza hanno concorso, in osservanza delle disposizioni di legge che regolano l'approvazione delle tariffe, all'adozione di provvedimenti amministrativi formali e tipici di natura regolamentare, imputabili esclusivamente all'autorità di governo.

Da ciò conseguirebbe che, anche ammettendo, secondo l'assunto, che i detti regolamenti siano stati adottati in modo difforme dalla disciplina stabilita dalla legge, in relazione al ruolo esplicito dai ricorrenti, e presentassero un contenuto lesivo della concorrenza, la loro illegittimità o illiceità potrebbe essere fatta valere solo nelle sedi giurisdizionali competenti.

In altri termini l'Autorità, censurando comportamenti non più separabili dal provvedimento che li ha recepiti, avrebbe esorbitato dall'ambito dei suoi poteri,

quali debbono desumersi da una interpretazione logico sistematica dell'ordinamento complessivamente considerato, e così come delimitati dall'art. 21 della legge n. 287 del 1990, che, rispetto agli atti normativi e generali che determinino distorsioni della concorrenza, le attribuisce un mero potere di segnalazione.

Il provvedimento, nell'intento di contrastare il rilievo in esame, adduce il conforto della giurisprudenza della Corte di Giustizia della Comunità europea, citando la nota sentenza 30 gennaio 1985, in causa 123/83, Bric/Clair, la cui massima recita che "l'adozione di un atto della pubblica amministrazione, destinato a rendere obbligatorio l'accordo per tutti gli operatori economici...non può avere l'effetto di sottrarlo all'applicazione dell'art. 85,1" del Trattato.

Di qui la conclusione, tratta dall'Autorità, che "la definitiva formalizzazione della tariffa con Decreto Presidenziale" non è idonea a "sanare il comportamento in oggetto".

Negli scritti difensivi dell'autorità si allega poi altra e più recente pronuncia della medesima Corte (10 ottobre 1998, in causa C-38/97, Autotrasporti Librandi/Cuttica), che, invero, i ricorrenti avevano citato a sostegno delle doglianze, in quanto vi si legge che "gli artt. 3, lett. j) e g), 5, 85, 86 e 90 del Trattato non ostano a una normativa di uno Stato membro che preveda che le tariffe dei trasporti di merci su strada siano approvate e rese esecutive ad opera di pubblici poteri sulla base di proposte di un comitato centrale, composto in maggioranza di rappresentanti degli operatori economici interessati,...a condizione che le tariffe siano determinate nel rispetto dei criteri di interesse pubblico definiti dalla legge e che i pubblici poteri non rinuncino alle proprie prerogative a favore degli operatori economici privati, ma tengano conto, prima dell'approvazione delle proposte, delle osservazioni di altri organismi pubblici e privati, o addirittura fissino le tariffe d'ufficio".

L'Autorità, invece, valorizza a sostegno della sua tesi quella parte della massima della medesima decisione secondo cui "spetta tuttavia al giudice nazionale controllare nell'ambito della sua competenza se, nella pratica, le tariffe siano determinate nel rispetto dei criteri di interesse pubblico definiti dalla legge e se i pubblici poteri non rinuncino alle proprie prerogative a vantaggio di operatori economici privati".

Ritiene il Collegio che un attento esame della suddetta giurisprudenza consenta di coglierne l'autentica portata e il suo valore rilevante per l'esame della censura. Va chiarito, in primo luogo, che entrambe le pronunce sono state adottate nell'esercizio della competenza attribuita alla Cgce dall'art. 177 del Trattato Ce, os-

sia a seguito di domande pregiudiziali sull'interpretazione del Trattato proposte con ordinanze da autorità giurisdizionali nazionali, chiamati a decidere controversie implicanti l'applicazione di provvedimenti amministrativi di approvazione di tariffe. In entrambi i casi erano stati convenuti in giudizio soggetti che non intendevano praticare o osservare gli importi stabiliti dalle tariffe, allegando il principio di tutela della libera concorrenza.

La Corte di Giustizia ha affermato che la approvazione della tariffa con atto del pubblico potere non impedisce al giudice di verificare la legittimità o la liceità della tariffa, e quindi di respingere la domanda della parte che ne pretende l'applicazione ove ravvisi che il procedimento, o il contenuto del provvedimento di approvazione, si ponga in contrasto con la tutela della libera concorrenza.

Si tratta di un principio del tutto condivisibile che scaturisce dal primato del diritto comunitario sul diritto nazionale, in forza del quale il giudice del singolo Stato membro è tenuto a disapplicare norme nazionali, anche di rango legislativo, che contrastino con la normativa comunitaria.

E noto, infatti, che, a partire dalla sentenza n. 170 del 1984, la Corte costituzionale italiana accoglie il principio fondamentale (ispirato alla teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici) secondo cui i due ordinamenti, comunitario e statale, sono "distinti e al tempo stesso coordinati" e le norme del primo vengono, in forza dell'art. 11 Cost., a ricevere diretta applicazione in quest'ultimo, pur rimanendo estranee al sistema delle fonti statali.

L'effetto di tale diretta applicazione - ha puntualizzato la Corte - non è quindi la caducazione della norma interna incompatibile, bensì la mancata applicazione di quest'ultima da parte del giudice nazionale al caso di specie oggetto della sua cognizione, che, pertanto sotto tale aspetto è attratto nel plesso normativo comunitario.

Ciò premesso, è da rilevare che i ricorrenti non sostengono, con il motivo ora in esame e salve le diverse censure, che l'adozione del decreto presidenziale di approvazione abbia sanato gli eventuali vizi che fossero ravvisabili nel procedimento o nel contenuto di esso sotto il profilo della libera concorrenza. Essi affermano che l'Autorità non aveva il potere di censurare il loro comportamento relativo alla formulazione della proposta di nuova tariffa e l'accordo per pervenire ad una tariffa unitaria per le due categorie coinvolte, in quanto il prodotto della loro attività era ormai confluito nella determinazione autoritativa finale, esclusivamente imputabile all'autorità pubblica.

Nei termini suddetti la censura è fondata.

Appare sufficiente, al riguardo, richiamare il principio fondamentale del diritto pubblico, saldamente ancorato al testo costituzionale (artt. 103 e 113 Cost.), che gli atti della pubblica amministrazione, nella loro espressione tipica data dal provvedimento amministrativo, godono di una particolare garanzia, che si articola nei ben noti attributi della obbligatorietà, della presunzione di legittimità, della esecutività, in virtù della quale essi debbono essere osservati fino a quando non ne intervenga la caducazione (o la disapplicazione) da parte delle autorità a ciò abilitata dall'ordinamento.

Tale principio si applica, come è pacificamente ammesso, anche nei confronti di provvedimenti che si formino a seguito di una sequenza procedimentale nella quale intervengono altri soggetti od organi pubblici, i cui pronunceamenti perdono la loro autonoma rilevanza per fondersi nella determinazione finale che rappresenta il contemperamento coordinato delle diverse istanze chiamate dalla legge ad esprimersi in vista dell'interesse pubblico da soddisfare. Ne consegue che l'eventuale invalidità dei diversi apporti endoprocedimentali non può essere fatta valere se non mediante la reazione avverso il provvedimento conclusivo.

La fattispecie del decreto presidenziale di approvazione delle tariffe dei commercialisti e dei ragionieri, a norma dell'art. 47 dei decreti del Presidente della Repubblica n. 1Q67 e n. 1068 del 1953, ("con decreto del Capo dello Stato, su proposta del Ministro di Grazia e Giustizia, di concerto con i Ministri per l'industria e il commercio e per il tesoro, sentito il Consiglio Nazionale") si colloca all'interno di tale quadro generale di riferimento.

Le modalità concrete di intervento nel procedimento dei Consigli Nazionali dei due Ordini (che, fra l'altro, può ben consistere nella formulazione di una proposta, anche alla stregua della giurisprudenza della Cgce sopra ricordata) non potevano dunque formare oggetto di una determinazione repressiva dell'Autorità, in quanto l'apporto da essi fornito è ormai incorporato ad ogni effetto nel decreto presidenziale di approvazione.

Tale conclusione, lungi dall'affermare che il provvedimento amministrativo di approvazione delle tariffe sia idoneo a sanare l'eventuale illegittimità dell'atto o l'illiceità del contenuto per contrasto con la libera concorrenza, sicché le stesse risulterebbero in ogni caso vincolanti, sta a significare soltanto che la contestazione dei pretesi comportamenti distorsivi può essere realizzata solo nelle forme consentite dall'ordinamento, ossia sollecitando l'esercizio dei poteri che possono legittimamente incidere sul provvedimento am-

ministrativo, ossia la stessa pubblica amministrazione e le diverse giurisdizioni competenti.

Ciò è quanto risulta dalla giurisprudenza comunitaria e quanto dispone la stessa legge n. 287 del 1990, che, all'art. 21 prevede in capo all'Autorità, come è stato osservato, un mero potere di segnalazione al Parlamento e al Governo delle situazioni distorsive della concorrenza e del mercato, derivanti da norme di legge, di regolamento o di provvedimento amministrativo di carattere generale.

La censura va dunque accolta, restando assorbita di ogni altra contestazione sul punto, con conseguente annullamento della deliberazione impugnata nella parte in cui dichiara l'illiceità, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 287 del 1990, degli atti o comportamenti posti in essere dai ricorrenti nel procedimento di approvazione delle tariffe professionali delle rispettive categorie.

L'annullamento delle dette determinazioni priva di legittimo presupposto la diffida ad astenersi in futuro dai medesimi comportamenti, che, per conseguenza, deve essere del pari annullata.

Il Cnrpc ha anche impugnato quella parte del provvedimento con il quale si censura la deliberazione 27 settembre 1995 recante l'invito agli iscritti ad applicare la nuova tariffa non ancora approvata.

La censura dedotta dal ricorrente tende a mettere in evidenza, adducendo il contenuto della circolare esplicativa adottata dal Presidente dell'Ordine, che l'organo non ha inteso conferire efficacia anticipata al provvedimento ma ha indicato agli iscritti gli strumenti giuridici per pervenire lecitamente alla percezione dei nuovi importi.

La censura non può trovare accoglimento.

Le tariffe dei ragionieri possono essere imposte a seguito dell'adozione del provvedimento di approvazione, più volte ricordato.

La Autorità ha quindi rilevato, correttamente, che nell'iniziativa dell'Ordine in materia soggetta a precisa disciplina legislativa non può non individuarsi una forma di coordinamento della condotta economica delle "imprese" (poiché tali, come si è visto, i singoli studi professionali possono essere considerati ai fini che qui interessano) che si riconoscono nell'Ordine medesimo. In tal modo, al regime stabilito dalla legge, si è voluto sostituire un regime nascente dall'intesa raggiunta in seno alla categoria.

Ne consegue che la compressione della libera concorrenza intrinsecamente connessa al sistema della tariffa, è stata ottenuta con un mezzo diverso da quello legittimo.

La doglianza va dunque respinta.  
Sussistono ragioni per disporre la compensazione delle spese.

*PQM*

Il Tribunale Amministrativo regionale per il Lazio, Sezione Prima, rigetta i ricorsi n. 861, n. 1135 e n. 3588 del 1998;  
accoglie il ricorso n. 2690 del 1999 e accoglie in parte il ricorso n. 2120 del 1999, e per l'effetto annulla in parte il provvedimento impugnato, come precisato in motivazione;  
dispone la compensazione tra le parti delle spese di lite;  
ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

**SENTENZA N. 351 DEL TRIBUNALE DI TEMPIO PAUSANIA (Sezione unica promiscua), 28 maggio 1998**

Presidente ed estensore Mazzaroppi

*(omissis)*

Si pone, a tale proposito, la questione, già affrontata da talune autorità giudiziarie (Corte d'Appello di Torino, sez. 1, sent. n. 791/1998), dell'applicazione della tariffa forense, di cui al d.m. 5 ottobre 1994, n. 585.

In questa, traendo spunti ed argomentazioni dalla nota sentenza 18 giugno 1998 della Corte di Giustizia delle Comunità europee, si è, appunto, ravvisata una determinazione del Consiglio Nazionale Forense, riguardato, a sua volta, come un'associazione fra imprese, con la conseguenza di ritenerla inficiata da nullità assoluta derivante dalla violazione dell'art. 85 del Trattato di Roma.

Detta normativa vieta, infatti, "tutti gli accordi fra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate che possono pregiudicare il commercio tra gli Stati membri che abbiano per oggetto e per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune".

Orbene, va di certo riconosciuto che, per il diritto comunitario, la nozione di impresa comprende qualsiasi entità, sia di natura pubblica che privata, la quale eserciti un'attività economica consistente nella prestazione di beni o servizi a fronte di un corrispettivo, e non può dubitarsi che in tale nozione rientri anche l'attività esercitata dall'avvocato.

L'art. 60 del Trattato, difatti, esplicitamente sancisce che "ai sensi del Trattato sono considerate come servizi le prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione ... i servizi comprendono, in particolare ... le attività delle libere professioni".

L'attività degli avvocati, dunque, al pari di quella di altri professionisti, è da ritenersi di impresa.

Consegue che debbono considerarsi come associazioni di imprese le loro organizzazioni professionali, ivi compresi gli ordini locali ed i Consigli nazionali: organi esclusivamente formati da iscritti agli albi che rappresentano la categoria, ai quali nessuna norma impedisce di agire e deliberare nel solo interesse della professione.

Tanto ritenuto, non può sussistere dubbio alcuno che, ove la tariffa attualmente



vigente fosse stata determinata dal Consiglio Nazionale Forense, dovrebbe essere disapplicata in quanto costituente una violazione dell'art. 85 del Trattato. Vero è però, che l'esame del suo procedimento di formazione porta ad escludere che possa in essa ravvisarsi il risultato del discrezionale arbitrio dell'organizzazione professionale, venendo, al contrario, in rilievo il decisivo e determinante intervento della pubblica autorità sia nella fase della elaborazione che in quella della approvazione.

La tariffa, invero, acquista vigore ed efficacia vincolante per il professionista, per l'utente e per il giudice, che, a seguito di procedimento contenzioso, deve provvedere alla liquidazione degli onorari, solo dopo l'approvazione dell'autorità governativa, la quale deve essere obbligatoriamente preceduta dai pareri del Consiglio di Stato e del Comitato Interministeriale dei Prezzi.

L'art. 14, comma 20 della L. 22 dicembre 1984, n. 887, ha imposto, infatti, che "il Ministero di Grazia e Giustizia approva le tariffe proposte dagli ordini professionali previo parere del Comitato Interministeriale dei Prezzi", con il che, peraltro, è fatto palese che ciò che il Consiglio Nazionale Forense delibera, ai sensi dell'art. 57 della L. 22 novembre 1933, n. 1548, non è tariffa ma solo la sua proposta.

Orbene, la natura degli organi che partecipano all'iter formativo della tariffa e di quello che, con l'approvazione, la rende operativa, depone per una sua qualificazione come risultato dell'esercizio del potere statale.

Ancora più evidente è tale carattere per la tariffa dei Dottori commercialisti, professionisti che svolgono una attività prossima per molti aspetti a quella degli avvocati, esercitando essi la difesa dinanzi al giudice tributario.

Nel loro caso gli onorari e le indennità sono stabilite d'ufficio, nell'ambito dell'esercizio del potere di fissazione delle tariffe, con decreto del Capo dello Stato, su iniziativa, concertata con i Ministri dell'Industria e per il Tesoro, del Ministero di Grazia e Giustizia.

L'intervento della categoria, rappresentata dal Consiglio nazionale dei Dottori commercialisti, è di marginale rilievo, non essendo previsti né un potere di proposta né un concerto, né un formale parere: l'organo rappresentativo deve, infatti, solo "essere sentito".

Il potere di iniziativa, però, riconosciuto all'organo rappresentativo degli avvocati, non pare che possa costituire un sostanziale discrimen in ordine alla natura pubblica delle due tariffe, essendo evidente che la proposta avanzata dalla categoria, come meglio in appresso si osserverà, e come, proprio a proposito della vigente tariffa si è verificato, possa essere rigettata o accolta solo in parte.

La natura indubbiamente pubblicistica dei provvedimenti (D.P.R. e D.M.) che stabiliscono la tariffa, e dei relativi procedimenti di formazione ne escluderebbe, di per se, l'applicazione dell'art. 85 del Trattato, che riguarda unicamente il comportamento, gli accordi e le decisioni delle imprese.

Vero è, tuttavia, che si è autorevolmente affermato che l'art. 85, letto congiuntamente all'art. 5 del Trattato, impone agli Stati membri di non adottare o mantenere in vigore provvedimenti, sia pure di legge e di regolamento, tali da privare di effetto utile tutte le norme della concorrenza che valgono per le imprese: "Ciò avviene per esempio, quando ... (lo Stato membro) toglie alla propria normativa la natura statutale, delegando ad operatori privati la responsabilità di adottare decisioni di intervento in materia economica (Corte di Giustizia delle Comunità europee 17 novembre 1993 n. 245/91).

Tale principio è stato riaffermato dalla successiva sentenza in data 18 giugno 1998, la quale, nel pronunciarsi in merito alla tariffa degli spedizionieri doganali, ha rilevato violazione del menzionato art. 85 nel fatto che lo Stato italiano abbia "obbligato il Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali ad elaborare una tariffa obbligatoria ed uniforme per le prestazioni doganali" (par. 56), "demandando completamente ad operatori economici privati il potere delle autorità pubbliche in materia di determinazione delle tariffe" (par. 57).

Nel caso degli spedizionieri doganali, invero, "nessuna disposizione legislativa o regolamentare conferisce al Ministero delle Finanze il potere di approvare le tariffe e l'averne, il detto Ministro, pur nell'assenza del relativo potere, adottato un decreto di approvazione, ha conferito alla tariffa l'apparenza di una disciplina pubblica" (par. 59).

Fin troppo evidenti sono la netta differenza sussistente fra la tariffa degli spedizionieri doganali e quella degli avvocati, e l'impossibilità di attribuire ad entrambe una natura comune:

- la prima era stabilita dal Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali; la seconda è approvata dal Ministro di Grazia e Giustizia su proposta degli ordini professionali (art 14 L. 22/12/1984, n. 887);
- l'approvazione della prima richiedeva la proposta dei Consigli compartimentali, che sono anch'essi, al pari del CNSD, organi rappresentativi degli spedizionieri doganali; l'approvazione della seconda richiede, invece, obbligatoriamente il parere del Consiglio di Stato e del Comitato Interministeriale dei Prezzi;

- la prima era dunque il portato dell'esclusiva volontà e decisione dei medesimi professionisti cui la tariffa doveva applicarsi; la seconda, invece, è il risultato di un iter procedimentale nel quale intervengono organi tecnici di natura squisitamente pubblica: a) il Consiglio di Stato, che deve valutare la conformità della tariffa alla legge ed ai criteri da essa stabiliti; b) il Comitato Interministeriale dei Prezzi, che deve valutarne l'impatto sull'economia; c) il Ministro di Grazia e Giustizia che, quale organo governativo, deve tener conto dell'interesse generale e degli utenti del servizio.

La tariffa degli spedizionieri era, quindi, il risultato della decisione di una associazione di imprese; la tariffa degli avvocati è, invece, esercizio del potere della pubblica autorità in materia di determinazione delle tariffe.

Che, peraltro, l'approvazione da parte della autorità governativa non si risolva, nemmeno in concreto, in una mera presa d'atto ed in una lustra di esercizio del potere statale, agevolmente si evince dalla vicenda della tariffa forense attualmente in vigore (D.M. 585/1994).

Proposta, infatti, la tariffa da parte dell'organo rappresentativo degli avvocati, il Consiglio di Stato ed il Cip ebbero a valutare negativamente l'impatto sull'economia e sull'inflazione, manifestando il parere, poi pienamente accolto nel decreto ministeriale, di una graduazione nel tempo del pieno regime della tariffa. È appena il caso di affermare che, in tale fattispecie, come nell'altra di cui al comma 10 dell'art. 9 della L. 26 aprile 1983, n. 130, che vide addirittura il blocco delle tariffe, le pubbliche autorità hanno modulato il loro intervento sulle tariffe secondo criteri ispirati all'esclusivo interesse generale.

Parafrasando la sentenza 96/94 in data 5 ottobre 1995 della Corte di Giustizia, può quindi affermarsi che :

- le tariffe sono legittime allorquando “i pubblici poteri non hanno rinunciato ai loro poteri ma hanno tenuto conto, prima della loro approvazione, dei rilievi di altri enti pubblici o privati, (come nel caso degli avvocati) ovvero allorquando hanno, addirittura, fissato d'ufficio le tariffe” (come nel caso dei dottori commercialisti);
- altrettanto legittima è la normativa statale allorché, in materia di tariffe, “non impone o agevola la conclusione di intese contrarie all'art. 85 del Trattato né delega ad operatori privati la responsabilità di adottare decisioni di intervento in materia economica, ma si limita, invece, a fissare le condizioni di accesso al mercato e taluni elementi del comportamento delle imprese, segnatamente in materia di prezzi, senza riconoscere diritti esclusivi”.

A tale proposito vale rammentare che il comma 3 dell'art. 60 del Trattato sancisce esplicitamente che "il prestatore (di servizi) può, per l'esecuzione della sua prestazione, esercitare, a titolo temporaneo, la sua attività nel paese ove la prestazione è fornita, alle stesse condizioni imposte dal paese stesso ai propri cittadini".

È dunque legittimo, da parte dello Stato membro, imporre condizioni "segnatamente in materia di prezzi" per le imprese di servizi, purché sia assicurata la parità di condizioni ai cittadini degli altri stati membri.

Orbene, si è già osservato che la tariffa degli avvocati deve ritenersi il risultato dell'esercizio di poteri pubblici; è d'altra parte garantita la parità di condizioni, atteso che l'art. 13 della L. 9 febbraio 1982, n. 31 sancisce che "per le attività professionali (svolte da avvocati di Stati membri) sono dovuti gli onorari, i diritti, le indennità nella misura stabilita in materia giudiziale e stragiudiziale a norma del vigente ordinamento professionale"

Le vigenti tariffe, di conseguenza, devono ritenersi legittime e, in quanto tali, vanno applicate.

(Omissis).

**SENTENZA N. 863 DELLA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE ( Sezione II Civile), 26 gennaio 2000**

**Svolgimento del processo**

A seguito del ricorso monitorio dell'ingegnere Gaetano Arena, con decreto del 31 ottobre 1991 il presidente del tribunale di Patti ingiunse al Comune di Capo d'Orlando di pagare la somma di lire il 29.360.703, oltre gli interessi e le spese del procedimento, a titolo di compenso della prestazione professionale consistente nella elaborazione del progetto di una strada.

Al decreto si oppose il Comune eccependo il "difetto di giurisdizione" (*rectius*: di competenza) del giudice adito per la espressa previsione, con la clausola compromissoria, di devolvere ad un collegio arbitrale ogni controversia concernente il rapporto negoziale ed, in subordine e nel merito, l'infondatezza della pretesa per essere il credito condizionato al finanziamento dell'opera, in concreto non ancora avvenuto.

Il professionista eccepì l'infondatezza dell'opposizione che, con sentenza del 21 dicembre 1994, venne accolta dal tribunale di Patti limitatamente al merito della controversia.

Adita con i gravami, principale, dell'Arena e, incidentale, del Comune (che si era doluto del rigetto dell'eccezione del "difetto di giurisdizione") con sentenza del 15 febbraio 1997 la corte d'appello di Messina ha accolto l'appello principale e rigettato quello incidentale condannando l'amministrazione comunale al pagamento delle spese dei due gradi di giudizio.

La corte di merito (ritenuta inefficace la clausola compromissoria perché non specificamente approvata per iscritto in difformità della previsione dell'art. 1341 Cc) ha rilevato la nullità ai sensi dell'art. 1418 Cc della clausola con la quale il pagamento del compenso era stato condizionato all'erogazione del finanziamento dell'opera, perché in contrasto con la legge n. 340 del 1976 che, imponendo l'obbligo di minimi tariffari, aveva derogato all'autonomia privata concernente il compenso del professionista, con salvezza dell'ipotesi, in concreto estranea, della gratuità della prestazione perché sorretta da motivi di benevolenza, di convenienza o di solidarietà sociale.

Per la cassazione di detta pronunzia, esponendo un motivo di doglianza, ha proposto ricorso il Comune, non resistito con controricorso dell'Arena, il cui difensore, avv. Giovanni Giacobbe, costituitosi all'odierna pubblica discussio-

ne, munito di procura speciale *“ad litem”* conferitagli con atto pubblico del 14 aprile 1999, ha concluso chiedendo il rigetto del ricorso.

### *Motivi della decisione*

Con il motivo di doglianza, in relazione al n. 3 dell'art. 360 Cpc, l'amministrazione comunale denuncia la violazione dell'art. 1418 Cc in relazione all'art. 5 della legge 5 maggio 1976 n. 340 secondo l'interpretazione autentica fornita dall'art. 6 della legge 10 luglio 1977 n. 404.

Contrariamente a quanto ritenuto dalla corte territoriale - sostiene la ricorrente - la norma indicata non aveva derogato alla facoltà degli architetti e degli ingegneri di rinunciare al compenso o di sottoporre l'esigibilità ad una condizione sospensiva. L'art. 5 della legge n. 340 del 1975 aveva solo stabilito l'inderogabilità dei minimi tariffari ed era stato autenticamente interpretato dall'art. 7 della legge n. 404 del 1977 nel senso di limitarne l'applicazione nei soli rapporti tra privati.

Il motivo di censura trova consenso. Non può ritenersi, infatti nullo, ai sensi del primo comma dell'articolo 1418 Cc, nella carenza di un'esplicita previsione in tal senso, il patto comunque elusivo dell'*“obbligatorietà”* dei *“minimi inderogabili”* delle tariffe professionali (in proposito vedasi la giurisprudenza di questa corte consolidatasi, dopo la pronuncia delle Ss. Uu. n. 1053/80, con quelle nn. 2877/82, 6034/82, 224/86, 260/83, 5675/88, 11625/92, 9155/95, 11037/95). Questi sono dettati nell'interesse, al decoro ed alla dignità, delle singole categorie professionali che può essere adeguatamente tutelato in sede disciplinare (sul punto vedasi la pronuncia di questa corte n. 669/71) e non in quello generale, dell'intera collettività: il solo idoneo ad attribuire carattere di imperatività al precetto, con la conseguente sanzione della nullità delle convenzioni comunque ad esso contrarie (art. 1418, 1 comma, Cpc).

In particolare, l'articolo unico della legge 5 maggio 1976 n. 340 - che stabilisce l'inderogabilità dell'obbligo di (alcuni) *“minimi”* della tariffa degli architetti e degli ingegneri - non contiene un'espressa previsione di novità delle convenzioni in deroga (previsione invece rinvenibile nell'art. 24, ultimo comma, della legge 13 giugno 1942 n.794 - *“ogni convenzione contraria è nulla”*, concernente l'inderogabilità dei minimi tariffari per le prestazioni giudiziali in materia civile degli avvocati dei procuratori): così che deve ritenersi quell'inderogabilità fissata nell'interesse delle categorie professionali, alla quale appartiene l'odierno

resistente. Va osservato, inoltre, che il primo comma dell'art. 6 della legge 10 luglio 1977 n. 404, operando un'interpretazione autentica dell'articolo unico della legge n. 340 del 1976, stabilisce che detta norma "deve intendersi applicabile esclusivamente tra soggetti privati" (questi considerandosi quegli operanti anche "*iure privatorum*") ma non conferisce "all'inderogabilità" il carattere del precepto dettato nell'interesse della collettività la cui inosservanza determina, ai sensi del primo comma dell'art. 1418 Cc, la nullità delle convenzioni derogatorie.

Ne discende il carattere prioritario - nella gerarchia delle fonti di determinazione del compenso delle prestazioni professionali - del "patto" art. 2233 Cc che, anche in deroga ai minimi tariffari, sia stato stipulato tra un ingegnere ed un ente pubblico territoriale il quale, quando (come nella specie) si sia avvalso del professionista "esterno" per la redazione del progetto di un'opera pubblica, agisce nella veste di soggetto privato.

L'atto di affidamento del relativo incarico, come altri che pur successivamente vengano ad interferire nel rapporto, sono, come quello di accettazione, espressione di autonomia negoziale privatistica.

In queste considerazioni sono inammissibili le questioni di legittimità, per contrasto con gli artt. 3, 4 e 35 della Costituzione "nell'ipotesi in cui l'interpretazione della normativa vigente in tema di onorari professionali dovesse ritenersi valida", poste dalla resistente poiché non sono indicate le specifiche disposizioni di legge viziate da illegittimità costituzionale (art. 23 1 comma, lett. a) della legge 11 marzo 1953 n. 87) e l'accertata fonte negoziale, e non legale, del compenso professionale è insuscettibile di contrasto con gli indicati parametri costituzionali.

Concludendo la disamina, l'accoglimento del ricorso determina la cassazione della sentenza impugnata con rinvio per un nuovo esame ad altro giudice che si indica nella corte d'appello di Reggio Calabria.

Il giudice di rinvio, adeguandosi agli esposti principi di diritto, si pronunzierà sull'appello dell'Arena ed, all'esito, provvederà anche al regolamento delle spese del giudizio di legittimità, facendone questa corte espressa rimessione art. 385 ult. cpv, Cpc.

*PQM*

la Corte accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata con rinvio, anche per il regolamento delle spese di questo giudizio, alla corte d'appello di Reggio Calabria.

## ORDINANZA DELLA PRETURA DI PINEROLO, 13-15 gennaio 1999

Pretore: Reynaud

Premesso

1. che la Corte di Cassazione, con sent. 1363 del 29/46/7/1998, ha annullato la sent. Pretura Pinerolo n.551 del 3/6/1997 limitatamente alla liquidazione delle spese sostenute dalla parte civile ed accolte all'imputato, avendo il pretore ad avviso della Corte immotivatamente disapplicato l'inderogabile tariffa professionale forense approvata con D.M. 5 ottobre 1994 n. 585, e la decisione sul punto è stata rimessa a questo giudice, in sede di giudizio di rinvio;
2. che, nonostante l'assenza del difensore di parte civile all'odierna udienza, non essendo intervenuta rituale revoca della costituzione, né ricorrendo l'ipotesi di revoca tacita di cui all'art. 82, comma 2, prima parte c.p.p. (anche perché, qualora si ritenesse di estendere l'obbligo di depositare conclusioni scritte pure al pagamento delle spese di costituzione, nel giudizio concluso con l'annullata sentenza di primo grado la nota spese era stata depositata sicché non sarebbe necessario reiterare l'adempimento), questo giudice deve procedere al giudizio demandatogli dalla Suprema Corte di cassazione;
3. che, peraltro, non si può accogliere la richiesta della difesa dell'imputato volta ad ottenere una pronuncia di declaratoria della cessazione della materia del contendere sul rilievo che il difensore di parte civile avrebbe raggiunto un accordo con la compagnia d'assicurazione dell'imputato per il pagamento delle spese (non è stata, infatti, fornita la prova scritta del supposto accordo e l'esistenza dello stesso non si può desumere, come vorrebbe il difensore dell'imputato, dall'assenza del procuratore di parte civile all'odierna udienza, trattandosi di comportamento non univocamente interpretabile);
4. che, pertanto, non essendo necessaria, né prevista, l'acquisizione di altri elementi, questo giudice deve concludere il procedimento e dovrebbe liquidare le spese sostenute dalla parte civile in base alla nota prodotta dal suo difensore e acquisita agli atti del procedimento, facendo applicazione delle tariffe indicate nel citato decreto ministeriale, non potendosi ad esse derogare se non nelle eccezionali e tassative ipotesi previste dalla disciplina normativa di seguito meglio specificata;



## Rilevato

5. che, come testualmente affermato dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee nella recente sentenza 18 giugno 1998, causa C35/96, Commissione/Repubblica Italiana, “per giurisprudenza costante, la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che eserciti un’attività economica, a prescindere dallo *status* giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento (sentenze 23 aprile 1991, causa C41/90, Hofner e Elser, Racc. pag. I1979, punto 21; 16 novembre 1995, causa C244194, Federation Francaise des sociétés d’assurances e a., Racc. pag. 14013, punto 14, e 11 dicembre 1997, causa C55/96, Job Centre, Racc. pag. 17119, punto 21), e che costituisce un’attività economica qualsiasi attività che consista nell’offrire beni o servizi su un determinato mercato (sentenza 16 giugno 1987, causa 118/85, Commissione/Italia, Racc. pag. 2599, punto 71”;
6. che a norma dell’art. 60 del Trattato istitutivo CE, “sono considerati come servizi le prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione” e che i servizi comprendono in particolare... d) le attività delle libere professioni”;
7. che gli avvocati sono liberi professionisti che operano sul mercato offrendo un servizio (consulenza stragiudiziale, ovvero patrocinio avanti ad organi giurisdizionali), remunerato da un corrispettivo in denaro, sicché non vi è dubbio che, nell’ordinamento comunitario, essi debbano considerarsi imprenditori, tenendo anche conto che il fatto che un’attività “sia intellettuale, richiede un’autorizzazione e possa essere svolta senza la combinazione di elementi materiali, immateriali e umani non è tale da escluderla dalla sfera di applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato CE” (C.Gius. CE, sent. 18/6/98, causa C35/96, punto 38);
8. che “i criteri per la determinazione degli onorari e delle indennità dovute agli avvocati e ai procuratori in materie civile e penale e stragiudiziali sono stabiliti ogni biennio con deliberazione del Consiglio nazionale forense” (art. 57 R.D.L. 27 novembre 1933 o. 1578 conv. nella Legge 22 gennaio 1934 n. 36, così come modificato, da ultimo, dall’art. 1 Legge 7 novembre 1957 n. 1051);
9. che il Consiglio Nazionale Forense (d’ora in avanti, CNF) organo composto di avvocati eletti dagli appartenenti alla categoria, uno per ciascun distretto di corte d’appello (cfr. art. 21 D.Lgs. Lgt. 23 novembre 1944 n. 382, integrato dall’art. 1 D.Lgs. P 21 giugno 1946 n. 6) quando opera adottando le deliberazioni con cui fissa i criteri per la determinazione degli onorari e delle indennità può essere considerato un’associazione tra imprese nel sen-

so di cui all'art. 85, n.1, del Trattato CE, posto che nessuna disposizione della normativa nazionale impedisce ai suoi membri "di agire nell'esclusivo interesse della professione" (come specificato, con riferimento all'analogica situazione degli spedizionieri doganali, da C. Gius. CE, sent. 18/6/98, causa C35/96, punto 41), né li obbliga o induce "a fissare le tariffe prendendo in considerazione non soltanto gli interessi delle imprese o delle associazioni di imprese nel 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" (così, ancora C. Gius. CE, sent. 18/6/98, causa C35/96, punto 44, la quale, al punto 40, precisa altresì che lo *status* di diritto pubblico di un organismo nazionale qual è il CNF "non osta all'applicazione dell'art. 85 del Trattato");

10. che, come previsto dall'art. 57, comma 2, R.D.L. 1578/33, le deliberazioni con cui il CNF fissa le tariffe "devono essere approvate dal Ministro per la Grazia e Giustizia" e che, attualmente, sono in vigore quelle approvate con D.M. 5/10/1994 n. 585;
11. che, a norma dell'art. 4, comma 1, del citato D.M., tali tariffe salvi casi eccezionali previsti dallo stesso decreto in relazione alla ricorrenza di specifiche ipotesi (cfr. artt. 4, comma 2, e 5, commi 2 e 3), ovvero previsti dalla legge con riferimento alla liquidazione fatta dall'autorità giudiziaria (art. 60 R.D.L. 1578/33) sono inderogabili, sicché il singolo avvocato non potrebbe applicare onorari diversi pena la violazione di un obbligo sanzionato in via disciplinare, né il giudice che ne effettui la liquidazione in corso di causa potrebbe discostarsene al di fuori dell'eccezionale caso di cui si è detto e con stretto obbligo di motivazione, pena la nullità della sentenza (come avvenuto nel caso della controversia oggi *sub iudice*);
12. che, sulla scorta delle osservazioni più sopra riportate e del rilievo per cui tali tariffe "sono solamente approvate dal Ministero della Giustizia, senza che alcuna norma di legge imponga di tenere conto di criteri di pubblico interesse", applicando gli insegnamenti tratti dalla più volte citata sent. C. Gius. CE 18/6/98, una recente decisione di autorevole giudice di merito (Corte d'appello Torino, sent. 19/611/7/1998 n. 791) ha disapplicato la tariffa forense di cui al D.M. 585/94, giudicandola in contrasto con l'art. 85, punto I del Trattato CE;

Considerato

13. che, a norma dell'art. 14, comma 20, Legge 22 dicembre 1984 n. 887, "il

Ministro di Grazia e Giustizia approva le modificazioni delle tariffe proposte dagli ordini professionali, previo parere del Comitato interministeriale dei prezzi" (d'ora in avanti, CIP) che è organismo presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri (o da ministro da lui delegato), composto da otto ministri indicati dalla legge e da tre esperti nominati dal Presidente del Consiglio dei ministri (cfr. art. 1 D.Lgs.Lgt. 23 aprile 1946 n. 363), il quale sin dalla sua istituzione (avvenuta con D.Lgs.Lgt.10 ottobre 1944 n. 347), esercita, insieme ai Comitati provinciali, i compiti ad esso attribuiti, nel corso del tempo, da diverse disposizioni di legge, tra cui quello di fissare i prezzi dei beni di largo consumo (cfr. DL. 24 luglio 1973 n. 427, conv. in Legge 4 agosto 1973 n. 496), di controllare il rispetto dei medesimi (cfr. D.M. Industria, Commercio e Artigianato 3 agosto 1973, emanato in attuazione del D.L. 427/73) e fornire pareri sulle tariffe dei liberi professionisti (come previsto dal già citato art. 14, comma 20, L. 887/84);

14. che il decreto ministeriale di approvazione delle tariffe forensi previsto dall'art. 57, comma 2, R.D.L. 1578/33 quale provvedimento normativo secondario di natura delegata deve essere emanato nel rispetto della procedura generale prevista dall'art. 17, comma 3, Legge 23 agosto 1988 n. 400, la quale richiede il previo parere del Consiglio di Stato e i successivi visto e registrazione da parte della Corte dei Conti;
15. che, in base alle osservazioni di cui ai precedenti punti 13 e 14, altra corte di merito (Tribunale Tempio Pausania, sent. 351/98) ha ritenuto che l'analisi del procedimento di formazione delle tariffe forensi come più sopra brevemente riassunto "porta ad escludere che possa in essa ravvisarsi il risultato del discrezionale arbitrio dell'organizzazione professionale, venendo, al contrario, in rilievo il decisivo e determinante intervento della pubblica autorità sia nella fase della elaborazione che in quella dell'approvazione", poiché nell'iter procedimentale "intervengono organi tecnici di natura squisitamente pubblica a) il Consiglio di Stato, che deve valutare la conformità della tariffa alla legge ed ai criteri da essa stabiliti; b) il Comitato interministeriale prezzi che deve valutarne l'impatto sull'economia; c) il Ministero di Grazia e Giustizia che, quale organo governativo, deve tenere conto dell'interesse generale e degli utenti del servizio", sicché ha escluso la violazione dell'art. 85 del Trattato CE;
16. che, considerate anche le decisioni diametralmente opposte delle due sentenze di giudici di merito citate (le uniche, per quanto consta a questo giu-

dice, sinora edite), sorgono due problemi interpretativi della disposizione di cui all'art. 85 del Trattato CE, e cioè:

1° PROBLEMA INTERPRETATIVO: se, con specifico riferimento all'intervento degli organi pubblici nella procedura di approvazione, la tariffa forense attualmente prevista dal D.M. 585/94 integri o meno gli estremi di una decisione di associazione d'impresе che abbia l'effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza, in relazione all'attività professionale degli avvocati, all'interno del mercato comune e sia perciò incompatibile con l'art. 85, punto 1, del Trattato, tenendo conto, in particolare, che:

- l'art. 57, comma 2, R.D.L. 1578/33 non consente al Ministro di Grazia e Giustizia di modificare il contenuto della delibera del CNF sicché essa delibera ha il carattere di proposta vincolante, né precisa se competa al Ministro, una qualche discrezionalità nel valutare il merito delle tariffe e, eventualmente, a quali criteri tale discrezionalità debba essere informata;
- i pareri del CIP e del Consiglio di Stato sulla deliberazione del CNF sono obbligatori nel senso che il Ministro li deve necessariamente richiedere prima di approvare le tariffe, ma non vincolanti (nel senso che dal contenuto di essi si può anche prescindere) e, soprattutto, la legge non precisa quale valutazione tali organi debbano compiere, mentre il visto e la registrazione della Corte dei Conti rispondono ad un, mero controllo di legittimità degli atti regolamentari del Governo;
- dal preambolo del D.M. 585/94 risulta che i citati organi consultivi hanno compiuto soltanto una valutazione circa l'impatto dell'entrata in vigore delle nuove tariffe forensi sull'inflazione, suggerendo l'opportunità di consentire l'immediata entrata in vigore degli aumenti rispetto alle previgenti tariffe limitatamente al 50% di essi e di ritardare di sei mesi l'applicazione integrale degli aumenti;
- su invito del Ministro, il CNF ha aderito alle osservazioni degli organi consultivi modificando la precedente deliberazione nel senso di posticipare di sei mesi la decorrenza del 50% degli aumenti che la nuova tariffa prevede rispetto a quella previgente (confermandosi, in tal modo, l'assenza di poteri ministeriali di modifica della proposta vincolante del CNF);
- la tariffa è poi stata approvata dal Ministro senza che nel decreto si faccia menzione di valutazioni diverse da quella dell'impatto della manovra sull'inflazione

2° PROBLEMA INTERPRETATIVO: se, in caso di ritenuta applicabilità dell'ipotesi vietata dall'art. 85, punto i del Trattato, la particolare natura dell'attività professionale svolta dall'avvocato che risponde all'esigenza di garantire il diritto di difesa tutelato dalle Costituzioni degli Stati democratici e dalle Convenzioni internazionali relative ai diritti inalienabili dell'uomo giustifichi la previsione di tariffe inderogabili (nei minimi e nei massimi) rispetto all'obiettivo di migliorare la qualità del servizio, senza con ciò imporre agli imprenditori interessati restrizioni non indispensabili per raggiungere tale fine, sicché le deliberazioni del CNF siano comunque compatibili con il Trattato CE alla luce della previsione di cui all'art. 85, punto 3.

Ritenuto

che la soluzione delle due questioni interpretative di cui sopra è pregiudiziale rispetto alla decisione che in questa sede si deve assumere, poiché, a seconda dell'esito del procedimento incidentale avanti alla Corte di Giustizia, nel liquidare le spese sostenute dalla parte civile, questo giudice dovrà fare applicazione oppure no delle tariffe professionali forensi;

Visto

l'art. 177, comma 1, lett.A) del Trattato istitutivo della Comunità europea, sottoscritto il 25/3/1957 e reso esecutivo con L. 14/10/1957 n. 1203

Rimette

alla Corte di Giustizia delle Comunità europee la soluzione delle seguenti questioni interpretative:

A) se rientri nel campo di operatività del divieto di cui all'art. 85, punto 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;

nel caso di risposta affermativa al quesito sub A

B) se, tuttavia, l'ipotesi rientri nella previsione di inapplicabilità del divieto stabilita dall'art. 85, punto 3 del Trattato.

Ordina: la sospensione del procedimento penale in corso;

Manda: alla Cancelleria di trasmettere la presente ordinanza alla Corte di Giustizia delle Comunità europee.

*Finito di stampare nel mese di giugno 2000*  
Stampa: tipografia Edigraf, via Ugo Fleres 24, 00199 Roma