

Ordinanza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli artt. 10 CE e 81 CE nonché della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 16 febbraio 1998, 98/5/CE, volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica (GU L 77, pag. 36; in prosieguo: la «direttiva 98/5»).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra l'associazione temporanea d'impresе guidata dalla Esaote SpA (in prosieguo: l'«ATI Esaote») e l'Azienda Sanitaria locale ULSS n. 15 – Alta Padovana, Regione Veneto (in prosieguo: l'«AULSS») in merito alla regolarità dell'aggiudicazione, da parte di quest'ultima, di un appalto di servizi in favore dell'associazione temporanea d'impresе guidata dalla società Hospital Consulting Srl (in prosieguo: l'«ATI HC»).

Contesto normativo

La normativa comunitaria

- 3 Il settimo 'considerando' della direttiva 98/5 così recita:

«(...) la presente direttiva, in armonia con le sue finalità, si astiene dal disciplinare situazioni giuridiche puramente interne e lascia impregiudicate le norme nazionali dell'ordinamento professionale, salvo laddove ciò risulti indispensabile per consentire di conseguire pienamente i suoi scopi; (...) in particolare, essa non lede in alcun modo la disciplina nazionale relativa all'accesso alla professione di avvocato e al suo esercizio con il titolo professionale dello Stato membro ospitante».

La normativa nazionale

- 4 Secondo il regio decreto legge 27 novembre 1933, n. 1578 (GURI del 5 gennaio 1933, n. 281), convertito nella legge 22 gennaio 1934, n. 36 (GURI del 30 gennaio 1934, n. 24), come successivamente modificata (in prosieguo: il «regio decreto legge»), il Consiglio nazionale forense (in prosieguo: il «CNF»), istituito presso il Ministero della Giustizia, è composto di avvocati eletti dai loro colleghi, in numero di uno per ciascun distretto di Corte d'appello.
- 5 L'art. 57 del regio decreto legge prevede che i criteri per la determinazione degli onorari e delle indennità dovuti agli avvocati ed ai procuratori in materia civile, penale e stragiudiziale siano stabiliti ogni due anni con deliberazione del CNF. Dopo essere stata deliberata dal CNF, la tariffa forense (in prosieguo: la «tariffa») deve, ai sensi della

normativa italiana, essere approvata dal Ministro della Giustizia, sentiti il Comitato interministeriale dei prezzi e il Consiglio di Stato.

- 6 Ai sensi dell'art. 58 del regio decreto legge, detti criteri sono stabiliti con riferimento al valore delle controversie e al grado dell'autorità giudiziaria adita nonché, per i procedimenti penali, alla durata degli stessi. Per ogni atto o serie di atti la tariffa fissa un limite massimo ed un limite minimo degli onorari.
- 7 L'art. 60 del regio decreto legge stabilisce che l'autorità giudiziaria liquidi gli onorari sulla base dei citati criteri, tenendo conto della gravità e del numero delle questioni trattate. Tale liquidazione deve restare entro i limiti massimi e minimi previamente fissati. Tuttavia, in casi di eccezionale importanza, tenuto conto della specialità delle controversie e qualora il valore intrinseco della prestazione lo giustifichi, il giudice può oltrepassare il limite massimo fissato dalla tariffa. Viceversa egli può, quando la causa risulti di facile trattazione, fissare onorari in misura inferiore al limite minimo. In entrambi i casi la decisione del giudice dev'essere motivata.
- 8 Ai sensi dell'art. 2233 del codice civile italiano, il compenso per una prestazione di servizi, se non è convenuto dalle parti e non può essere determinato secondo le tariffe o gli usi vigenti, è determinato dal giudice, sentito il parere dell'associazione professionale alla quale il professionista appartiene. Tuttavia, relativamente alla professione di avvocato, l'art. 24 della legge 13 giugno 1942, n. 794 (GURI del 23 luglio 1942, n. 172), stabilisce, pena la nullità di ogni accordo contrario, che non sono derogabili gli onorari minimi stabiliti dalla tariffa per le prestazioni giudiziarie in materia civile.
- 9 La tariffa in questione nella causa principale è quella stabilita dal CNF in data 20 settembre 2002, approvata con decreto ministeriale 8 aprile 2004, n. 127 (Supplemento ordinario alla GURI del 18 maggio 2004, n. 115; in prosieguo: il «decreto ministeriale n. 127/2004»).
- 10 L'art. 4, n. 1, del decreto ministeriale n. 127/2004 dispone l'inderogabilità delle tariffe minime stabilite per gli onorari degli avvocati. Il n. 2 del medesimo articolo prevede, tuttavia, che possano essere diminuiti i minimi indicati nelle tabelle «qualora fra le prestazioni dell'avvocato e l'onorario previsto dalle tabelle appaia, per particolari circostanze del caso, una manifesta sproporzione» e «purché la parte che vi abbia interesse esibisca il parere del competente Consiglio dell'ordine».

Causa principale e questioni pregiudiziali

- 11 La controversia principale trae origine dal ricorso proposto dall'ATI Esaote dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale del Veneto contro

una deliberazione dell'AULSS del 21 giugno 2004, con la quale quest'ultima ha attribuito, per un periodo di cinque anni, all'ATI HC l'appalto relativo alla fornitura dei servizi di ingegneria clinica relativi alla gestione di apparecchiature biomediche.

- 12 Il ricorso è stato accolto e l'AULSS è stata, fra l'altro, condannata a rimborsare alle ricorrenti nella causa principale le spese che hanno dovuto sostenere. L'ATI HC e l'AULSS hanno proposto ricorso contro tale sentenza dinanzi al Consiglio di Stato. L'ATI Esaote ha proposto un appello incidentale chiedendo, in particolare, la riforma della sentenza nella parte relativa alla liquidazione delle spese di soccombenza.
- 13 L'ATI Esaote sostiene che il giudice, nello statuire sulle spese, non può stabilire una somma inferiore ai minimi tariffari che risultano dagli importi approvati dal decreto ministeriale n. 127/2004. Tale rilievo induce la giurisdizione adita in appello ad interrogarsi sulla compatibilità di detto decreto ministeriale con gli artt. 10 CE e 81 CE.
- 14 Per queste ragioni, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti tre questioni pregiudiziali:
 - «1) Se l'inderogabilità degli onorari minimi e dei diritti stabiliti per le prestazioni dell'avvocato costituisca una misura di favore per gli appartenenti all'ordine professionale interessato, in difformità dagli artt. 81 [CE] e 10 [CE].
 - 2) Se il divieto al giudice di (...) diminuire, nella liquidazione delle spese di causa, i limiti minimi previsti dalle singole voci della tabella, in applicazione dell'inderogabilità degli onorari minimi e dei diritti stabiliti per le prestazioni dell'avvocato, si risolva in una misura di favore per gli appartenenti all'ordine professionale interessato, difformemente dai precetti degli artt. 81 [CE] e 10 [CE].
 - 3) Se l'obbligo di motivazione comunque previsto per la diminuzione degli onorari in misura inferiore al minimo, contraddetto dalla prassi del giudice amministrativo di procedere alla liquidazione delle spese di causa sulla base di elementi eterogenei tratti dalle risultanze processuali e non dall'effettivo valore economico della controversia, non rappresenti una restrizione all'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica, garantito dal settimo 'considerando' della direttiva [98/5]».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima e sulla seconda questione pregiudiziale

- 15 Ai sensi dell'art. 104, n. 3, primo comma, del suo regolamento di procedura, qualora una questione pregiudiziale sia identica ad una questione sulla quale la Corte ha già statuito, o qualora la soluzione di tale questione possa essere chiaramente desunta dalla giurisprudenza, la Corte, dopo aver sentito l'avvocato generale, può statuire in qualsiasi momento con ordinanza motivata.
- 16 Con la prima e con la seconda questione pregiudiziale, che è opportuno esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli artt. 10 CE e 81 CE ostino ad una normativa nazionale che in linea di principio vieta di derogare ai minimi tariffari stabiliti per le prestazioni degli avvocati, approvati mediante un provvedimento normativo sulla base di un progetto elaborato da un ordine professionale forense quale il CNF, e che vieta parimenti al giudice, quando si pronuncia sull'entità delle spese da porre a carico della parte soccombente in favore dell'altra parte, di derogare a tali minimi.
- 17 Nelle sentenze 19 febbraio 2002, causa C-35/99, Arduino (Racc. pag. I-1529), e 5 dicembre 2006, cause riunite C-94/04 e C-202/04, Cipolla e a. (Racc. pag. I-11421), la Corte ha già avuto modo di esaminare tali questioni e la soluzione che ha adottato è del tutto trasponibile alle prime due questioni sollevate dal giudice del rinvio nella causa principale.
- 18 In quelle sentenze la Corte ha affermato che gli onorari minimi si estendono a tutto il territorio di uno Stato membro e sono in grado di pregiudicare il commercio tra gli Stati membri ai sensi degli artt. 81, n. 1, CE e 82 CE (citate sentenze Arduino, punto 33, nonché Cipolla e a., punto 45 e giurisprudenza ivi citata).
- 19 La Corte ha ricordato che, secondo costante giurisprudenza, gli artt. 81 CE e 82 CE, pur riguardando esclusivamente la condotta delle imprese e non le disposizioni legislative o regolamentari emanate dagli Stati membri, nondimeno obbligano, in combinato disposto con l'art. 10 CE, che instaura un dovere di collaborazione, gli Stati membri a non adottare o mantenere in vigore provvedimenti, anche di natura legislativa o regolamentare, idonei ad eliminare l'effetto utile delle regole di concorrenza applicabili alle imprese (v., in particolare, ordinanza 17 febbraio 2005, causa C-250/03, Mauri, Racc. pag. I-1267, punto 29 e giurisprudenza ivi citata, nonché sentenze Cipolla e a., cit., punto 46, e 13 marzo 2008, causa C-446/05, Doulamis, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 19).
- 20 La Corte ha in particolare dichiarato che sussiste una violazione degli artt. 10 CE e 81 CE qualora uno Stato membro imponga o agevoli la conclusione di intese in contrasto con l'art. 81 CE, o rafforzi gli effetti di tali intese, o revochi alla propria normativa il suo carattere pubblico delegando ad operatori privati la responsabilità di adottare decisioni di

intervento nel settore economico (ordinanza Mauri, cit., punto 30 e giurisprudenza ivi citata, nonché citate sentenze Cipolla e a., punto 47, e Doulamis, punto 20).

- 21 A tale proposito, il fatto che uno Stato membro affidi ad un'organizzazione professionale composta di avvocati, come il CNF, l'elaborazione di un progetto di tariffa per gli onorari non appare, nelle circostanze della causa principale, sufficiente per affermare che tale Stato abbia revocato alla tariffa infine adottata il suo carattere statale, delegando ad avvocati la responsabilità di assumere decisioni in materia (sentenza Cipolla e a., cit., punto 48).
- 22 Infatti, sebbene la normativa nazionale contestata nella causa principale non contenga modalità procedurali, né prescrizioni di merito idonee a garantire, con una probabilità ragionevole, che il CNF si comporti, in sede di elaborazione del progetto di tariffa, come un'articolazione del potere pubblico che agisce per obiettivi di interesse generale, non risulta che lo Stato italiano abbia rinunciato ad esercitare il suo potere di decisione in ultima istanza o a controllare l'applicazione di tale tariffa (citate sentenze Arduino, punti 39 e 40, nonché Cipolla e a., punto 49).
- 23 Da un lato, il CNF è incaricato soltanto di approntare un progetto di tariffa privo, in quanto tale, di forza vincolante. In mancanza di approvazione da parte del Ministro della Giustizia, il progetto di tariffa non entra in vigore e continua a trovare applicazione la tariffa precedentemente approvata. Per questo motivo, tale Ministro ha il potere di far emendare il progetto da parte del CNF. Il Ministro è inoltre assistito da due organi pubblici, il Consiglio di Stato ed il Comitato interministeriale dei prezzi, dai quali deve ottenere il parere prima di qualsiasi approvazione della tariffa (citate sentenze Arduino, punto 41, nonché Cipolla e a., punto 50).
- 24 Dall'altro lato, l'art. 60 del regio decreto legge dispone che la liquidazione degli onorari sia effettuata dagli organi giudiziari in base ai criteri stabiliti dall'art. 57 del medesimo decreto legge, tenuto conto della gravità e del numero di questioni trattate. Inoltre, in talune circostanze eccezionali, il giudice può, con una decisione debitamente motivata, derogare ai limiti minimi fissati in applicazione dell'art. 58 del citato regio decreto legge (citate sentenze Arduino, punto 42, nonché Cipolla e a., punto 51).
- 25 Pertanto, non si può ritenere che lo Stato italiano abbia rinunciato ad esercitare il proprio potere delegando ad operatori privati la responsabilità di prendere decisioni di intervento nel settore economico, cosa che avrebbe portato a privare del suo carattere pubblico la normativa di cui trattasi nella causa principale (citate sentenze Arduino, punto 43, e Cipolla e a., punto 52, nonché ordinanza Mauri, cit., punto 36).

- 26 Per le ragioni indicate ai punti 22 e 23 della presente ordinanza, non può essere nemmeno addebitato allo Stato italiano di imporre o di favorire la conclusione, da parte del CNF, di intese in contrasto con l'art. 81 CE o di rafforzarne gli effetti, né di imporre o di favorire abusi di posizione dominante in contrasto con l'art. 82 CE o di rafforzarne gli effetti (v., in tal senso, citate sentenze Arduino, punto 43, nonché Cipolla e a., punto 53, e ordinanza Mauri, cit., punto 37).
- 27 Pertanto, occorre rispondere alle prime due questioni sollevate che gli artt. 10 CE e 81 CE non ostano ad una normativa nazionale che in linea di principio vieta di derogare ai minimi tariffari approvati mediante un provvedimento normativo, sulla base di un progetto elaborato da un ordine professionale forense quale il CNF, e che vieta parimenti al giudice, quando si pronuncia sull'entità delle spese da porre a carico della parte soccombente in favore dell'altra parte, di derogare a tali minimi.

Sulla terza questione pregiudiziale

- 28 Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, alla Corte di precisare se l'obbligo di motivazione imposto al giudice qualora intenda diminuire gli onorari di avvocato a carico della parte soccombente in misura inferiore agli onorari minimi approvati da un provvedimento normativo rappresenti una restrizione all'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica, come garantito dal settimo 'considerando' della direttiva 98/5.
- 29 Si deve ricordare che, secondo costante giurisprudenza, il procedimento ex art. 234 CE costituisce uno strumento di cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali, per mezzo del quale la prima fornisce ai secondi gli elementi d'interpretazione del diritto comunitario necessari per risolvere le controversie dinanzi ad essi pendenti (ordinanza 9 agosto 1994, causa C-378/93, La Pyramide, Racc. pag. I-3999, punto 10; sentenza 5 febbraio 2004, causa C-380/01, Schneider, Racc. pag. I-1389, punto 20, e ordinanza 23 maggio 2007, causa C-438/06, Greser, punto 5).
- 30 Nell'ambito di tale cooperazione, spetta alla giurisdizione nazionale cui è stata sottoposta la controversia, che è la sola a possedere una conoscenza diretta dei fatti e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze della causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di rendere la propria sentenza sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, se le questioni sollevate vertono sull'interpretazione del diritto comunitario, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire (sentenze 6 dicembre 2001, causa C-472/99, Clean Car Autoservice, Racc. pag. I-9687, punto 13, e

Schneider, cit., punto 21, nonché ordinanza Greser, cit., punto 6).

- 31 Tuttavia, l'esigenza di giungere ad un'interpretazione del diritto comunitario che sia utile per il giudice nazionale impone che quest'ultimo definisca l'ambito di fatto e di diritto in cui si inseriscono le questioni sollevate o che esso spieghi almeno le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate (sentenze 26 gennaio 1993, cause riunite da C-320/90 a C-322/90, Telemarsicabruzzo e a., Racc. pag. I-393, punto 6, e 7 settembre 2006, causa C-470/04, N, Racc. pag. I-7409, punto 69, nonché ordinanza 6 ottobre 2006, causa C-436/05, De Graaf e Daniels, punto 9).
- 32 La Corte insiste parimenti sull'importanza dell'individuazione, da parte del giudice nazionale, delle ragioni precise che lo hanno indotto a interrogarsi sull'interpretazione del diritto comunitario e a ritenere necessario sollevare questioni pregiudiziali (ordinanze 25 giugno 1996, causa C-101/96, Italia Testa, Racc. pag. I-3081, punto 6; 30 aprile 1998, cause riunite C-128/97 e C-137/97, Testa e Modesti, Racc. pag. I-2181, punto 15; 8 luglio 1998, causa C-9/98, Agostini, Racc. pag. I-4261, punto 6, e 13 luglio 2006, causa C-166/06, Eurodomus, punto 10).
- 33 Orbene, è giocoforza constatare che, nella presente fattispecie, la domanda di pronuncia pregiudiziale non contiene indicazioni quanto alle ragioni che hanno spinto il giudice del rinvio ad interrogarsi sull'interpretazione del settimo 'considerando' della direttiva 98/5.
- 34 Tale 'considerando', come sottolinea parimenti la Commissione delle Comunità europee, non fa riferimento agli onorari di avvocato e alle spese processuali che il giudice nazionale può porre a carico della parte soccombente, di cui si tratta nella causa principale. È opportuno precisare, inoltre, che nella sua decisione il giudice di rinvio non indica quale legame sussisterebbe tra detto 'considerando' della direttiva 98/5 e la normativa nazionale applicabile alla controversia di cui è investito, né perché l'interpretazione di detto 'considerando' gli sia necessaria per statuire sulla controversia.
- 35 Pertanto, occorre constatare che, in applicazione dell'art. 92, n. 1, del suo regolamento di procedura, la terza questione sottoposta alla Corte è manifestamente irricevibile.

Sulle spese

- 36 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Settima Sezione) dichiara:

- 1) Gli artt. 10 CE e 81 CE non ostano a una normativa nazionale che vieta in linea di principio di derogare ai minimi tariffari approvati mediante decreto ministeriale, sulla base di un progetto elaborato da un ordine professionale forense, quale il Consiglio Nazionale Forense, e che vieta parimenti al giudice, quando si pronuncia sull'entità delle spese da porre a carico della parte soccombente in favore dell'altra parte, di derogare a tali minimi.
- 2) La terza questione sollevata dal Consiglio di Stato, con decisione 13 gennaio 2006, è manifestamente irricevibile.

Firme