



Lingua del documento :  ▼ ECLI:EU:C:2024:71

Edizione provvisoria

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

25 gennaio 2024 (\*)

«Rinvio pregiudiziale – Concorrenza – Intese – Articolo 101 TFUE – Fissazione da parte di un’organizzazione professionale di avvocati degli importi minimi di onorari – Decisione di un’associazione d’imprese – Divieto per un giudice di disporre la rifusione di un importo di onorari inferiore a tali importi minimi – Restrizione di concorrenza – Giustificazioni – Obiettivi legittimi – Qualità dei servizi forniti dagli avvocati – Attuazione della sentenza del 23 novembre 2017, CHEZ Elektro Bulgaria e FrontEx International (C-427/16 e C-428/16, EU:C:2017:890) – Possibilità di invocare la giurisprudenza Wouters in presenza di una restrizione di concorrenza per oggetto»

Nella causa C-438/22,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Sofiyski rayonen sad (Tribunale distrettuale di Sofia, Bulgaria), con decisione del 4 luglio 2022, pervenuta in cancelleria in pari data, nel procedimento

**Em akaunt BG EOOD**

contro

**Zastrahovatelno aktsionerno druzhestvo Armeets AD,**

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da A. Prechal, presidente di sezione, F. Biltgen, N. Wahl (relatore), J. Passer e M.L. Arastey Sahún, giudici,

avvocato generale: L. Medina

cancelliere: R. Stefanova-Kamisheva, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 6 luglio 2023,

considerate le osservazioni presentate:

per la Em akaunt BG EOOD, da I. Stoeva, V. Todorova e M. Yordanova, advokati;

per la Zastrahovatelno aktsionerno druzhestvo Armeets AD, da B. Dachev;

per il governo bulgaro, da T. Mitova e S. Ruseva, in qualità di agenti;

per la Commissione europea, da T. Baumé ed E. Rousseva, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l’avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

### Sentenza

La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull’interpretazione dell’articolo 101, paragrafi 1 e 2, TFUE, in combinato disposto con l’articolo 2 del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l’applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli [101 e 102 TFUE] (GU 2003, L 1, pag. 1), e dell’articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

Tale domanda è stata presentata nell’ambito di una controversia tra la Em akaunt BG EOOD e la Zastrahovatelno aktsionerno druzhestvo Armeets AD relativa a una domanda di risarcimento in base all’assicurazione sui beni a seguito del furto di un veicolo nonché a interessi moratori.

### Contesto normativo

#### Diritto dell’Unione

L’articolo 2 del regolamento n. 1/2003, intitolato «Onere della prova», così dispone:

«In tutti i procedimenti nazionali o comunitari relativi all’applicazione degli articoli [101 et 102 TFUE], l’onere della prova di un’infrazione dell’articolo [101], paragrafo 1, o dell’articolo [102 TFUE] incombe alla parte o all’autorità che asserisce tale infrazione. Incombe invece all’impresa o associazione di imprese che invoca l’applicazione dell’articolo [101], paragrafo 3, [TFUE] l’onere di provare che le condizioni in esso enunciate sono soddisfatte».

#### Diritto bulgaro

*Il GPK*

L’articolo 78 del Grazhdanski protsesualen kodeks (codice di procedura civile; in prosieguo: il «GPK»), intitolato «Liquidazione delle spese», prevede quanto segue:

«1. Gli oneri sostenuti dall’attore, le spese e gli onorari d’avvocato, in caso di patrocinio legale, sono posti a carico del convenuto proporzionalmente alla parte della domanda che è stata accolta.

(...)

5. Qualora gli onorari d’avvocato corrisposti dalla parte siano eccessivi rispetto alla reale complessità giuridica e fattuale del procedimento, il giudice può disporre, su domanda della controparte, la rifusione, a titolo di spese, di un importo più ridotto, relativamente a tale componente delle spese, il quale non può tuttavia essere inferiore all’importo minimo previsto dall’articolo 36 [dello Zakon za advokaturata (legge relativa alla professione d’avvocato)].

(...)

L'articolo 162 del GPK prevede che «[q]ualora la domanda sia fondata, ma i dati relativi al suo importo siano insufficienti, il giudice determina tale importo a sua discrezione o chiede il parere di un perito».

Ai sensi dell'articolo 248 del GPK:

«1. Entro il termine stabilito per proporre ricorso e, se la decisione non è impugnabile, entro un mese a decorrere dalla pronuncia di tale decisione, il giudice può, su istanza delle parti, integrare o modificare la decisione resa nella parte relativa alle spese.

2. Il giudice notifica alla controparte la domanda di integrazione o modifica della sentenza, invitandola a rispondere entro una settimana.

3. L'ordinanza di liquidazione delle spese è emessa in camera di consiglio e notificata alle parti. Essa è impugnabile con le stesse modalità previste per il ricorso avverso la decisione».

*Lo ZAdv*

L'articolo 36, paragrafi 1 e 2, del Zakon za advokaturata (legge relativa alla professione d'avvocato) (DV n. 55, del 25 giugno 2004; ultima modifica pubblicata nel DV n. 17, del 26 febbraio 2021), nella versione applicabile all'epoca dei fatti del procedimento principale (in prosieguo: lo «ZAdv»), è così formulato:

«1. L'avvocato, compreso l'avvocato di uno Stato membro dell'Unione europea, ha diritto agli onorari per l'attività svolta.

2. L'importo degli onorari è determinato in un accordo concluso tra l'avvocato o l'avvocato di uno Stato membro dell'Unione e il cliente. Tale importo dev'essere equo e giustificato e non può essere inferiore a quello previsto dal regolamento adottato dal Visshia advokatski savet [(Consiglio superiore dell'ordine forense, Bulgaria)] per il tipo di prestazione di cui trattasi».

L'articolo 38 dello ZAdv prevede quanto segue:

«1. Un avvocato o un avvocato di uno Stato membro dell'Unione europea può fornire gratuitamente patrocinio e assistenza a: (...)

2. Nei casi di cui al paragrafo 1, se nel procedimento di cui trattasi la controparte è condannata alle spese, l'avvocato o l'avvocato di uno Stato membro dell'Unione europea ha diritto agli onorari d'avvocato. Il giudice fissa gli onorari in un importo che non può essere inferiore a quello previsto dal regolamento di cui all'articolo 36, paragrafo 2, e condanna l'altra parte al loro pagamento».

*Regolamento n. 1 relativo agli importi minimi degli onorari degli avvocati*

L'articolo 1 della Naredba n. 1 za minimalnite razmeri na advokatskite vaznagrazhdenia (regolamento n. 1 relativo agli importi minimi degli onorari degli avvocati), del 9 luglio 2004 (DV n. 64, del 23 luglio 2004), nella versione applicabile ai fatti del procedimento principale (in prosieguo: il «regolamento n. 1 relativo agli importi minimi degli onorari degli avvocati»), così dispone:

«L'importo degli onorari per il patrocinio prestato da un avvocato viene liberamente pattuito sulla base di un accordo scritto con il cliente, ma non può essere inferiore all'importo minimo fissato dal presente regolamento per il tipo di assistenza di cui trattasi».

L'articolo 2, paragrafo 5, di tale regolamento prevede che, per quanto riguarda la rappresentanza in giudizio, la difesa e l'assistenza nei procedimenti civili, gli onorari sono determinati in base alla natura e al numero di domande proposte, separatamente per ciascuna di esse, indipendentemente dalla forma in cui le domande vengono riunite.

L'articolo 7, paragrafo 2, di detto regolamento fissa taluni importi degli onorari per la rappresentanza, la difesa e l'assistenza in giudizio in base, in particolare, al valore dell'interesse difeso.

### **Procedimento principale e questioni pregiudiziali**

La EM akaunt BG ha proposto dinanzi al Sofiyski rayonen sad (Tribunale distrettuale di Sofia, Bulgaria) una domanda di risarcimento nei confronti della Zastrahovatelno aktsionerno druzhestvo Armeets, il suo assicuratore, per un importo di 16 112,32 leva bulgari (BGN) (circa EUR 8 241), in base all'assicurazione sui beni, a seguito del furto di un veicolo, maggiorato degli interessi di mora al tasso d'interesse legale, pari a BGN 1 978,24 (circa EUR 1 012).

In tale domanda di risarcimento erano inclusi gli onorari dell'avvocato della ricorrente nel procedimento principale, calcolati conformemente a un accordo previamente concluso tra la ricorrente nel procedimento principale e il suo avvocato. L'importo di tali onorari ammontava a BGN 1 070 (circa EUR 547). La resistente nel procedimento principale ha sostenuto che gli onorari così richiesti erano eccessivi e ha chiesto che fossero ridotti.

Con sentenza del 16 febbraio 2022 il giudice del rinvio si è pronunciato sulla controversia, accogliendo parzialmente la domanda di risarcimento. Per quanto riguarda le spese, esso ha ritenuto che l'importo degli onorari richiesti fosse eccessivo e lo ha ridotto a BGN 943 (circa EUR 482).

Nella motivazione relativa alla riduzione degli onorari d'avvocato, il giudice del rinvio ha fatto riferimento all'articolo 78, paragrafo 5, del GPK, che consente al giudice adito di ridurre l'importo degli onorari d'avvocato dovuti se, alla luce della reale complessità giuridica e fattuale del procedimento, esso appare eccessivo. Tuttavia, tale disposizione non consentirebbe al giudice di fissare un importo inferiore al minimo previsto all'articolo 36 dello ZAdv.

Tale giudice ha altresì ritenuto che dalla sentenza del 23 novembre 2017, CHEZ Elektro Bulgaria e FrontEx International (C-427/16 e C-428/16, EU:C:2017:890), si evincesse che la norma enunciata all'articolo 78, paragrafo 5, del GPK, in combinato disposto con l'articolo 36 dello ZAdv, non era contraria all'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, poiché si rivela necessaria per la realizzazione di un obiettivo legittimo. Detto giudice rileva che l'obiettivo legittimo perseguito da tale norma è quello di garantire la fornitura di servizi legali di qualità al pubblico. Esso ritiene che l'introduzione di onorari minimi possa perseguire tale obiettivo ed essere proporzionata, in quanto garantisce all'avvocato un reddito sufficiente che gli consente di condurre un'esistenza dignitosa, di fornire servizi di qualità e di perfezionarsi. Il giudice del rinvio constata che gli onorari lordi entro i quali la retribuzione non è eccessiva, ai sensi della normativa nazionale relativa agli onorari minimi, ammontano a BGN 42 (circa EUR 21) all'ora.

Il citato giudice indica, peraltro, di non condividere le conclusioni alle quali è giunto il Varhoven kasatsionen sad (Corte suprema di cassazione, Bulgaria), nella sua ordinanza n. 28, Seconda Sezione commerciale, del 21 gennaio 2022, nel procedimento n. 2347/2021, nella quale è stato dichiarato, in sostanza, che «gli onorari minimi fissati non possono di per sé impedire a un avvocato di offrire servizi di qualità mediocre», in quanto occorre prendere altresì in considerazione l'effetto cumulato delle norme professionali ed etiche dell'ordine forense applicabili.

La decisione del giudice del rinvio sulla domanda di risarcimento è stata oggetto di ricorsi proposti da entrambe le parti nel procedimento principale. Successivamente, la ricorrente nel procedimento principale ha altresì presentato una domanda di riesame della decisione relativa alle spese dinanzi al giudice del rinvio, sulla base del rilievo che gli onorari d'avvocato erano stati fissati al di sotto della soglia prevista dalla normativa nazionale.

Il giudice del rinvio nutre dubbi quanto al modo in cui deve effettuare un siffatto esame alla luce delle precisazioni fornite dalla Corte nella sentenza del 23 novembre 2017, CHEZ Elektro Bulgaria e FrontEx International (C-427/16 e C-428/16, EU:C:2017:890).

In tali circostanze, il Sofiyski rayonen sad (Tribunale distrettuale di Sofia) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

Se l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, inteso nel senso della sentenza pronunciata nelle cause riunite C-427/16 e C-428/16 (EU:C:2017:890), CHEZ Elektro Bulgaria, debba essere interpretato nel senso che i giudici nazionali possono disapplicare una normativa nazionale in base alla quale il giudice non è autorizzato a imporre alla parte soccombente il pagamento di spese relative a onorari d'avvocato in misura inferiore a un importo minimo stabilito in un regolamento adottato unicamente da un ordine professionale di avvocati, quale il Consiglio superiore dell'ordine forense (Bulgaria), qualora tale normativa non si limiti al conseguimento di obiettivi legittimi, in particolare non solo nei confronti delle parti contraenti, ma anche rispetto a terzi che potrebbero essere condannati al pagamento delle spese del procedimento.

Se l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, inteso nel senso della sentenza pronunciata nelle cause riunite C-427/16 e C-428/16, CHEZ Elektro Bulgaria, debba essere interpretato nel senso che gli obiettivi legittimi che giustificano l'applicazione di una normativa nazionale in base alla quale il giudice non è autorizzato a imporre alla parte soccombente il pagamento di spese relative a onorari d'avvocato in misura inferiore a un importo minimo stabilito in un regolamento adottato da un ordine professionale di avvocati, quale il Consiglio superiore dell'ordine forense (Bulgaria), debbano essere considerati come fissati per legge e il giudice possa disapplicare la normativa nazionale se non accerta che nel caso specifico detti obiettivi vengono oltrepassati, o se si debba piuttosto considerare che la normativa nazionale è inapplicabile se non si accerta il raggiungimento di tali obiettivi.

A quale parte spetti, ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1/2003, provare, in un procedimento di diritto civile in cui la parte soccombente è condannata alle spese, l'esistenza di un interesse legittimo e la proporzionalità del suo perseguimento da parte di un regolamento adottato da un ordine professionale di avvocati in merito all'importo più basso possibile degli onorari d'avvocato, nel caso in cui venga richiesta una riduzione per compenso eccessivo: se alla parte che chiede la condanna alle spese o alla parte soccombente che chiede di diminuire gli onorari.

Se l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, inteso nel senso della sentenza pronunciata nelle cause riunite C-427/16 e C-428/16, CHEZ Elektro Bulgaria, debba essere interpretato nel senso che un'autorità statale quale la Narodnoto sabranie (Assemblea nazionale, Bulgaria), allorché delega l'adozione di tariffe minime mediante regolamento a un ordine professionale di avvocati, debba indicare espressamente metodi specifici in base ai quali determinare la proporzionalità della restrizione, o se si debba attribuire all'ordine il compito di discuterli in sede di adozione del regolamento (per esempio nella motivazione della bozza o in altri documenti preparatori), e se il giudice debba eventualmente, qualora tali metodi non siano tenuti in considerazione, rifiutare l'applicazione del regolamento, senza verificare in concreto gli importi [di tali tariffe minime], e se la presenza di un esame motivato di detti metodi sia sufficiente per presumere che il regolamento si limita a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi legittimi stabiliti.

In caso di risposta negativa alla quarta questione: se l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, inteso nel senso della sentenza pronunciata nelle cause riunite C-427/16 e C-428/16, CHEZ Elektro Bulgaria, debba essere interpretato nel senso che un giudice debba valutare gli obiettivi legittimi che giustificano l'applicazione di una normativa nazionale in base alla quale il giudice non è autorizzato a imporre alla parte soccombente il pagamento di spese relative a onorari d'avvocato in misura inferiore a un importo minimo stabilito in un regolamento adottato da un ordine professionale di avvocati, quale il Consiglio superiore dell'ordine forense (Bulgaria), nonché la loro proporzionalità alla luce degli effetti sull'importo concretamente previsto nella specie, e rifiutare di applicare detto importo se supera quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi, o se il giudice debba analizzare in linea di principio la tipologia dei criteri previsti nel regolamento per la determinazione di un importo e il modo in cui si manifestano, e disapplicare la regola in esame qualora accerti che in determinati casi essi possono eccedere quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi.

Se, considerando come interesse legittimo perseguito con gli onorari d'avvocato minimi la garanzia di prestazioni di servizi giuridici di alta qualità, l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE consenta che gli importi minimi siano fissati solo sulla base del tipo di procedimento (oggetto della controversia), dell'interesse materiale nella causa e, in parte, del numero di sedute tenute, senza tener conto di altri criteri, tra cui la sussistenza di una certa complessità sotto il profilo fattuale, la normativa nazionale e internazionale applicabile, ecc.

Se la risposta alla quinta questione è che il giudice nazionale deve verificare specificamente per ciascun processo se gli obiettivi legittimi della garanzia di un'assistenza legale efficace possano giustificare l'applicazione della disposizione giuridica relativa all'importo minimo degli onorari, quali siano i criteri in base ai quali il giudice deve valutare la proporzionalità dell'importo minimo degli onorari nel caso specifico, se ritiene che un importo minimo sia disciplinato con l'obiettivo di garantire a livello nazionale un'assistenza legale efficace.

Se l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 47, terzo comma, della Carta (...), debba essere interpretato nel senso che, nel valutare la settima questione, occorra tener conto di una normativa

approvata dal potere esecutivo sugli onorari che lo Stato deve riconoscere agli avvocati nominati d'ufficio, onorari che costituiscono, in virtù di un rinvio legislativo, l'importo massimo per il rimborso alla parte vittoriosa rappresentata in giudizio da un consulente giuridico.

Se l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta (...), debba essere interpretato nel senso che, nel valutare la settima questione, il giudice nazionale debba indicare un importo degli onorari che sia sufficiente al conseguimento dell'obiettivo di garantire un'assistenza legale di alta qualità e che esso deve confrontare con quello risultante dalla normativa, spiegando i motivi per l'importo che ha fissato facendo uso della sua discrezionalità.

Se l'articolo 101, paragrafo 2, TFUE, in combinato disposto con i principi di effettività dei mezzi procedurali nazionali e del divieto di abuso del diritto, debba essere interpretato nel senso che un giudice nazionale, qualora accerti che una decisione di un'associazione di imprese viola i divieti di restrizione della concorrenza fissando tariffe minime per i suoi membri senza che sussistano motivi validi per ammettere un'ingerenza del genere, sia tenuto ad applicare le tariffe minime stabilite in tale decisione in quanto esse riflettono i prezzi effettivi di mercato dei servizi cui la decisione si riferisce, visto che tutte le persone che prestano il servizio di cui trattasi sono tenute all'adesione a tale associazione».

### **Sulle questioni pregiudiziali**

#### ***Osservazioni preliminari***

Con le sue questioni il giudice del rinvio chiede se e in quale misura i giudici nazionali, quando sono chiamati a determinare l'importo delle spese ripetibili a titolo di onorari d'avvocato, siano vincolati da una tariffa che fissa importi minimi di onorari, adottata da un'organizzazione professionale di avvocati di cui questi ultimi sono obbligatoriamente membri per legge.

Tale giudice intende, in sostanza, ottenere precisazioni quanto alla portata e alla natura del controllo che è chiamato a effettuare, nel procedimento principale, sulla validità di una tariffa del genere, alla luce del divieto di intese previsto all'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, come interpretato, in particolare, nella sentenza del 23 novembre 2017, CHEZ Elektro Bulgaria e FrontEx International (C-427/16 e C-428/16, EU:C:2017:890).

Con tale sentenza, pronunciata a seguito di due domande di pronuncia pregiudiziale vertenti sull'interpretazione dell'articolo 101 TFUE, proposte dallo stesso giudice del rinvio, la Corte ha, in primo luogo, dichiarato che una normativa nazionale, come quella bulgara relativa agli onorari degli avvocati di cui si trattava nella causa che ha dato luogo a detta sentenza, che, da un lato, non consente all'avvocato e al proprio cliente di pattuire un onorario d'importo inferiore al minimo stabilito dal regolamento adottato dall'associazione di imprese costituita da un'organizzazione di categoria dell'ordine forense e, dall'altro, non autorizza i giudici nazionali aditi a disporre la rifusione degli onorari d'importo inferiore a tale minimo, era idonea a restringere il gioco della concorrenza nel mercato interno ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE (sentenza del 23 novembre 2017, CHEZ Elektro Bulgaria e FrontEx International, C-427/16 e C-428/16, EU:C:2017:890, punti 49 e 52).

In secondo luogo, dopo aver fatto riferimento alla giurisprudenza relativa alla possibilità di considerare che taluni comportamenti, i cui effetti restrittivi della concorrenza sono inerenti al perseguimento di obiettivi legittimi, non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, quale sancita, in particolare, dalla sentenza del 19 febbraio 2002, Wouters e a. (C-309/99, EU:C:2002:98) (in prosieguo: la «giurisprudenza Wouters»), la Corte ha ritenuto di non essere in grado di valutare, alla luce degli atti di cui disponeva, se detta normativa nazionale potesse essere considerata necessaria per la realizzazione di un obiettivo legittimo. Pertanto, essa ha dichiarato che spettava al giudice del rinvio valutare, alla luce del contesto generale in cui il regolamento adottato dal Consiglio superiore dell'ordine forense si collocava ovvero spiegava i propri effetti, se, alla luce del complesso degli elementi pertinenti di cui disponeva, le norme che sancivano le restrizioni controverse nei procedimenti principali potevano essere considerate necessarie all'attuazione di tale obiettivo (sentenza del 23 novembre 2017, CHEZ Elektro Bulgaria e FrontEx International, C-427/16 e C-428/16, EU:C:2017:890, punti da 53 a 57).

È questa seconda parte della valutazione della Corte a essere al centro degli interrogativi del giudice del rinvio. Quest'ultimo ritiene, infatti, che la Corte lasci al giudice nazionale il compito di decidere se sia possibile avere soglie minime di prezzo per servizi fissate da un organo di un'associazione di imprese che forniscono tali servizi e che nutrono un interesse anticoncorrenziale, ossia se sia possibile formulare eccezioni al divieto di principio di cui all'articolo 101 TFUE. Il giudice del rinvio rileva che la giurisprudenza e le disposizioni nazionali sollevano numerosi dubbi su come applicare il regolamento n. 1 relativo agli importi minimi degli onorari degli avvocati e stabilire se gli onorari la cui rifusione incombe alla parte soccombente siano irragionevoli.

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

Tuttavia, la Corte, nel pronunciarsi su un rinvio pregiudiziale, può, in base agli elementi del fascicolo a sua disposizione, fornire precisazioni dirette a guidare il giudice del rinvio nella sua interpretazione, affinché quest'ultimo possa risolvere la controversia (sentenze del 18 novembre 2021, Visma Enterprise, C-306/20, EU:C:2021:935, punto 52 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 29 giugno 2023, Super Bock Bebidas, C-211/22, EU:C:2023:529, punto 29).

Nel caso di specie appare necessario fornire precisazioni relativamente alla portata del riferimento effettuato dalla Corte, ai punti da 53 a 55 della sentenza del 23 novembre 2017, CHEZ Elektro Bulgaria e FrontEx International

(C-427/16 e C-428/16, EU:C:2017:890), alla giurisprudenza Wouters.

Un siffatto riferimento poteva, infatti, far presumere che persino un comportamento imprenditoriale portatore di una restrizione della concorrenza «per oggetto», ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, come la fissazione orizzontale di tariffe minime imposte, possa sottrarsi al divieto sancito in tale disposizione, eventualmente in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, qualora gli effetti restrittivi della concorrenza che ne derivano siano inerenti al perseguimento di obiettivi legittimi.

Orbene, è vero che da una giurisprudenza costante risulta che non tutti gli accordi tra imprese o le decisioni di un'associazione di imprese che limitino la libertà d'azione delle imprese che partecipano a tale accordo o sono assoggettate al rispetto di tale decisione ricadono necessariamente sotto il divieto sancito all'articolo 101, paragrafo 1, TFUE. Infatti, l'esame del contesto economico e giuridico in cui si inseriscono taluni di tali accordi e talune di tali decisioni può portare a constatare, in primo luogo, che essi sono giustificati dal perseguimento di uno o più obiettivi legittimi d'interesse generale privi, di per sé, di carattere anticoncorrenziale; in secondo luogo, che i mezzi concreti ai quali si fa ricorso per perseguire tali obiettivi sono effettivamente necessari a tal fine e, in terzo luogo, che, anche qualora risulti che tali mezzi hanno l'effetto intrinseco di restringere o falsare, perlomeno potenzialmente, la concorrenza, tale effetto intrinseco non si spinge oltre quanto necessario, in particolare eliminando qualsiasi concorrenza (sentenza del 21 dicembre 2023, *European Superleague Company*, C-333/21, EU:C:2023:1011, punto 183).

Tale giurisprudenza può trovare applicazione, in particolare, in presenza di accordi o di decisioni in forma di regole adottate da un'associazione, come un'associazione professionale o un'associazione sportiva, al fine di perseguire taluni obiettivi di ordine etico o deontologico e, più in generale, di disciplinare l'esercizio di un'attività professionale, qualora l'associazione di cui trattasi dimostri che sono soddisfatti i presupposti appena ricordati (v., in tal senso, sentenze del 19 febbraio 2002, *Wouters e a.*, C-309/99, EU:C:2002:98, punto 97; del 18 luglio 2006, *Meca-Medina e Majcen/Commissione*, C-519/04 P, EU:C:2006:492, punti da 42 a 48, nonché del 28 febbraio 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, C-1/12, EU:C:2013:127, punti 93, 96 e 97).

Per contro, detta giurisprudenza non può trovare applicazione in presenza di comportamenti che, lungi dal limitarsi ad avere per «effetto» intrinseco quello di restringere, perlomeno potenzialmente, la concorrenza, limitando la libertà di azione di talune imprese, presentano, nei confronti di tale concorrenza, un grado di dannosità che giustifica la considerazione che essi abbiano per «oggetto» stesso di impedirle, di restringerla o di falsarla. Pertanto, solo qualora risulti, al termine dell'esame del comportamento di cui trattasi in un determinato caso di specie, che tale comportamento non ha per oggetto di impedire, restringere o falsare la concorrenza, occorre determinare, successivamente, se esso possa rientrare nell'ambito di applicazione di tale giurisprudenza (sentenza del 21 dicembre 2023, *European Superleague Company*, C-333/21, EU:C:2023:1011, punto 186 e giurisprudenza ivi citata).

Per quanto riguarda i comportamenti che hanno per oggetto di impedire, restringere o falsare la concorrenza, quindi, è unicamente in applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, TFUE, e purché siano rispettati tutti i presupposti previsti in tale disposizione, che può essere ad essi applicato il beneficio di un esonero dal divieto di cui all'articolo 101, paragrafo 1, TFUE. In una situazione in cui il comportamento che viola quest'ultima disposizione è anticoncorrenziale per oggetto, ossia presenta un grado sufficiente di dannosità per la concorrenza, ed è, inoltre, tale da incidere su diverse categorie di utenti o consumatori, occorre in particolare, ai fini di un siffatto beneficio, stabilire se, ed eventualmente in quale misura, tale comportamento abbia, nonostante la sua dannosità, un impatto favorevole su ciascuna di esse (sentenza del 21 dicembre 2023, *European Superleague Company*, C-333/21, EU:C:2023:1011, punti 187 e 194 nonché giurisprudenza ivi citata).

Dall'insieme di tali considerazioni risulta che, se è vero che la Corte si è parimenti riferita, ai punti 51 e 53 della sentenza del 23 novembre 2017, *CHEZ Elektro Bulgaria e FrontEx International* (C-427/16 e C-428/16, EU:C:2017:890), alla giurisprudenza *Wouters* in presenza di una normativa nazionale che prescrive un accordo orizzontale sui prezzi, essa lo ha fatto solo per guidare il giudice del rinvio nell'ipotesi in cui quest'ultimo dovesse concludere, al termine di una valutazione di tutti i fatti del caso di specie, che tale normativa nazionale rendeva obbligatoria una decisione di un'associazione di imprese che aveva soltanto «per effetto» di restringere la concorrenza. Infatti, dai punti 56 e 57 della sentenza del 23 novembre 2017, *CHEZ Elektro Bulgaria e FrontEx International* (C-427/16 e C-428/16, EU:C:2017:890), risulta che la Corte aveva ritenuto di non disporre di tutti gli elementi relativi al contesto generale in cui il regolamento adottato dal Consiglio superiore dell'ordine forense si collocava ovvero spiega i propri effetti.

È alla luce di tali precisazioni preliminari che occorre rispondere alle questioni sollevate dal giudice del rinvio.

#### ***Sulla prima questione***

Con la sua prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE debba essere interpretato nel senso che, nell'ipotesi in cui un giudice nazionale constati che un regolamento che fissa gli importi minimi degli onorari degli avvocati, reso obbligatorio da una normativa nazionale, è contrario a tale disposizione, esso può rifiutare di applicare detta normativa nazionale nei confronti della parte condannata a pagare le spese corrispondenti agli onorari d'avvocato, anche qualora tale parte non abbia sottoscritto alcun contratto di servizi d'avvocato e di onorari d'avvocato.

In forza di una giurisprudenza costante, il principio del primato del diritto dell'Unione impone al giudice nazionale incaricato di applicare, nell'ambito di propria competenza, le disposizioni del diritto dell'Unione, qualora non possa effettuare un'interpretazione della normativa nazionale conforme alle disposizioni di diritto dell'Unione, l'obbligo di garantire la piena efficacia delle disposizioni di tale diritto nella controversia di cui è investito, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi normativa o prassi nazionale, anche posteriore, che sia contraria a una disposizione del diritto dell'Unione dotata di efficacia diretta, senza dover chiedere o attendere la previa rimozione di tale normativa o di tale prassi nazionale in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale [sentenza del 22 febbraio 2022, *RS (Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale)*, C-430/21, EU:C:2022:99, punto 53 e giurisprudenza ivi citata].

Inoltre, occorre ricordare che l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE produce effetti diretti nei rapporti fra i singoli e attribuisce a questi diritti che i giudici nazionali devono tutelare (sentenza del 6 ottobre 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, punto 32 e giurisprudenza citata).

Pertanto, nei limiti in cui un giudice nazionale dovesse constatare che le restrizioni della concorrenza risultanti dal regolamento relativo agli importi minimi degli onorari degli avvocati non possono essere considerate inerenti al perseguimento di obiettivi legittimi, la normativa nazionale che lo rende obbligatorio sarebbe incompatibile con l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE.

In una simile ipotesi, tale giudice avrà l'obbligo di disapplicare la norma nazionale controversa. Infatti, se è vero che l'articolo 101 TFUE riguarda esclusivamente la condotta delle imprese e non disposizioni legislative o regolamentari emanate dagli Stati membri, resta il fatto che tale articolo, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, che istituisce un dovere di collaborazione tra l'Unione e gli Stati membri, obbliga questi ultimi a non adottare o a non mantenere in vigore provvedimenti, anche di natura legislativa o regolamentare, idonei ad eliminare l'effetto utile delle regole di concorrenza applicabili alle imprese (sentenza del 21 settembre 2016, *Établissements Fr. Colruyt*, C-221/15, EU:C:2016:704, punto 43 e giurisprudenza ivi citata).

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, dev'essere interpretato nel senso che, nell'ipotesi in cui un giudice nazionale constati che un regolamento che fissa gli importi minimi degli onorari degli avvocati, reso obbligatorio da una normativa nazionale, è contrario a detto articolo 101, paragrafo 1, esso è tenuto a rifiutare di applicare tale normativa nazionale nei confronti della parte condannata a pagare le spese corrispondenti agli onorari d'avvocato, anche qualora tale parte non abbia sottoscritto alcun contratto di servizi d'avvocato e di onorari d'avvocato.

### ***Sulle questioni dalla seconda alla nona***

Con le sue questioni dalla seconda alla nona, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede precisazioni per quanto riguarda, in primo luogo, gli «obiettivi legittimi» che dovrebbe perseguire una normativa nazionale che, da un lato, non consente all'avvocato e al suo cliente di pattuire un compenso inferiore all'importo minimo fissato da un regolamento adottato da un'organizzazione professionale di avvocati, come il Consiglio superiore dell'ordine forense, e, dall'altro, non autorizza il giudice a disporre la rifusione degli onorari per un importo inferiore a tale minimo, per essere conforme all'articolo 101, paragrafo 1, TFUE e, in secondo luogo, per quanto riguarda il controllo che tale giudice è chiamato a effettuare nel contesto in parola.

Il citato giudice indica che non vi è alcun dubbio sul fatto che, nonostante manchi qualsiasi riferimento all'obiettivo perseguito dal legislatore bulgaro, tale obiettivo consiste nel garantire la qualità dei servizi forniti dagli avvocati. Esso si chiede, tuttavia, come, e sulla base di quali parametri, debbano essere valutati la legittimità di detto obiettivo nonché l'adeguatezza e la proporzionalità della misura di cui trattasi, vale a dire la tariffa che fissa importi minimi di onorari, rispetto al medesimo obiettivo.

Su tale punto, occorre ricordare che è già stato statuito che il Consiglio superiore dell'ordine forense, i cui membri sono tutti avvocati eletti dai loro colleghi, agisce, in assenza di qualsiasi controllo da parte delle autorità pubbliche e di disposizioni idonee a garantire che esso si comporti quale emanazione della pubblica autorità, come un'associazione di imprese, ai sensi dell'articolo 101 TFUE, quando adotta i regolamenti diretti alla fissazione degli importi minimi degli onorari forensi (sentenza del 23 novembre 2017, *CHEZ Elektro Bulgaria e FrontEx International*, C-427/16 e C-428/16, EU:C:2017:890, punti da 47 a 49).

Nei limiti in cui le questioni dalla seconda alla nona vertono sui presupposti di applicazione della giurisprudenza *Wouters*, occorre preliminarmente verificare, quindi, alla luce delle considerazioni esposte ai punti da 30 a 33 della presente sentenza, se tale giurisprudenza debba essere applicata alla decisione di un'associazione di imprese che fissa gli importi minimi degli onorari degli avvocati, come quella di cui trattasi nel procedimento principale.

A tal fine, occorre determinare se una decisione del genere si limiti ad avere per «effetto» intrinseco quello di restringere, perlomeno potenzialmente, la concorrenza, limitando la libertà di azione di talune imprese, oppure se essa presenti, nei confronti di tale concorrenza, un grado di dannosità che giustifica la considerazione che essa abbia per «oggetto» stesso di impedire, restringere o falsare detta concorrenza.

A tal riguardo, occorre ricordare che, per ricadere nel divieto sancito all'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, un accordo deve avere «per oggetto o per effetto» di impedire, restringere o falsare la concorrenza nel mercato interno. Secondo una giurisprudenza costante a partire dalla sentenza del 30 giugno 1966, *LTM* (56/65, EU:C:1966:38), l'alternatività di tale condizione, espressa dalla disgiunzione «o», rende necessario innanzitutto considerare l'oggetto stesso dell'accordo. Pertanto, nel caso in cui venga dimostrato l'oggetto anticoncorrenziale di un accordo, non è necessario indagare i suoi effetti sulla concorrenza (sentenza del 29 giugno 2023, *Super Bock Bebidas*, C-211/22, EU:C:2023:529, punto 31 e giurisprudenza ivi citata).

È pacifico che il criterio giuridico essenziale per determinare se un accordo, che sia orizzontale o verticale, comporti una «restrizione della concorrenza per oggetto» risiede nel rilievo che un simile accordo presenta, di per sé, un grado di dannosità per la concorrenza sufficiente (v., in tal senso, sentenze dell'11 settembre 2014, *CB/Commissione*, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, punto 57, e del 18 novembre 2021, *Visma Enterprise*, C-306/20, EU:C:2021:935, punto 59 e giurisprudenza ivi citata).

Al fine di valutare se tale criterio sia soddisfatto, occorre riferirsi al tenore delle sue disposizioni, agli obiettivi che mira a raggiungere, nonché al contesto economico e giuridico nel quale si colloca. Nella valutazione di tale contesto occorre prendere in considerazione anche la natura dei beni o dei servizi coinvolti e le condizioni reali del funzionamento e della struttura del mercato o dei mercati in questione (sentenze dell'11 settembre 2014, *CB/Commissione*, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, punto 53, e del 12 gennaio 2023, *HSBC Holdings e a./Commissione*, C-883/19 P, EU:C:2023:11, punto 107 e giurisprudenza ivi citata).

Nel caso di una decisione di un'associazione di imprese che fissa gli importi minimi degli onorari degli avvocati, come già dichiarato dalla Corte, la determinazione degli importi minimi degli onorari d'avvocato, resi obbligatori da una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale, equivale alla determinazione orizzontale

di tariffe minime imposte, vietata dall'articolo 101, paragrafo 1, TFUE (sentenza del 23 novembre 2017, CHEZ Elektro Bulgaria e FrontEx International, C-427/16 e C-428/16, EU:C:2017:890, punto 51 e giurisprudenza ivi citata).

Orbene, è notorio che la possibilità che certi comportamenti collusivi, quali quelli che portano alla fissazione orizzontale dei prezzi, abbiano effetti negativi, in particolare, sul prezzo, sulla quantità o sulla qualità dei prodotti e dei servizi è talmente alta che può essere ritenuto inutile, ai fini dell'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, dimostrare che tali comportamenti abbiano effetti concreti sul mercato. L'esperienza, infatti, mostra che tali comportamenti determinano riduzioni della produzione e aumenti dei prezzi, dando luogo a una cattiva allocazione delle risorse a detrimento, in particolare, dei consumatori (sentenza del 2 aprile 2020, Budapest Bank e a., C-228/18, EU:C:2020:265, punto 36 e giurisprudenza ivi citata).

Detti comportamenti devono, quindi, essere qualificati come «restrizioni per oggetto», in quanto rivelano un grado sufficiente di dannosità nei confronti della concorrenza, a prescindere dal livello a cui è fissato il prezzo minimo.

Pertanto, conformemente alla giurisprudenza menzionata al punto 32 della presente sentenza, siffatte restrizioni non possono in nessun caso essere giustificate dal perseguimento di «obiettivi legittimi», come quelli asseritamente perseguiti dalla normativa relativa agli importi minimi degli onorari d'avvocato, la quale è oggetto del procedimento principale.

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni dalla seconda alla nona dichiarando che l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, dev'essere interpretato nel senso che una normativa nazionale che, da un lato, non consente all'avvocato e al suo cliente di pattuire un compenso inferiore all'importo minimo fissato da un regolamento adottato da un'organizzazione professionale di avvocati, come il Consiglio superiore dell'ordine forense, e, dall'altro, non autorizza il giudice a disporre la rifusione degli onorari per un importo inferiore a tale minimo, dev'essere considerata una restrizione della concorrenza «per oggetto», ai sensi di tale disposizione. In presenza di una simile restrizione, non possono essere invocati, al fine di sottrarre il comportamento in questione al divieto degli accordi e delle pratiche restrittivi della concorrenza, enunciato all'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, gli obiettivi legittimi asseritamente perseguiti da detta normativa nazionale.

#### **Sulla decima questione**

Con la decima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 101, paragrafo 2, TFUE debba essere interpretato nel senso che, nel caso in cui un giudice nazionale constati che un regolamento che fissa gli importi minimi degli onorari degli avvocati, reso obbligatorio da una normativa nazionale, viola il divieto enunciato all'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, esso è, nondimeno, tenuto a utilizzare gli importi minimi previsti da tale regolamento, nei limiti in cui tali importi riflettono i prezzi reali del mercato dei servizi d'avvocato.

A tal riguardo, e come risulta dalla risposta alla prima questione, un giudice nazionale, qualora constati che un regolamento che fissa gli importi minimi degli onorari degli avvocati viola l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, è tenuto a rifiutare l'applicazione della normativa nazionale che rende obbligatorio tale regolamento.

Inoltre, occorre ricordare che, poiché l'articolo 101 TFUE costituisce una disposizione fondamentale indispensabile per l'adempimento dei compiti affidati all'Unione e, in particolare, per il funzionamento del mercato interno, gli autori del Trattato hanno espressamente previsto, all'articolo 101, paragrafo 2, TFUE, che gli accordi e le decisioni vietati in virtù di tale articolo sono nulli di pieno diritto (v., in tal senso, sentenze del 1<sup>o</sup> giugno 1999, Eco Swiss, C-126/97, EU:C:1999:269, punto 36, e del 20 settembre 2001, Courage e Crehan, C-453/99, EU:C:2001:465, punti 20 e 21).

Tale nullità, che può essere fatta valere da chiunque, s'impone al giudice quando ricorrono i presupposti per l'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE e l'accordo di cui trattasi non può giustificare la concessione di un'esenzione ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 3, TFUE. Posto che la nullità di cui all'articolo 101, paragrafo 2, TFUE è assoluta, un accordo nullo in forza di questa disposizione è privo di effetti nei rapporti fra i contraenti e non può essere opposto ai terzi. Inoltre, questa nullità riguarda tutti gli effetti, passati e futuri, dell'accordo o della decisione di cui trattasi (v., in tal senso, sentenza del 20 settembre 2001, Courage e Crehan, C-453/99, EU:C:2001:465, punto 22 e giurisprudenza ivi citata).

Nella fattispecie il giudice del rinvio si chiede se non sia comunque tenuto ad applicare gli importi previsti dal regolamento n. 1 relativo agli importi minimi degli onorari degli avvocati, vale a dire anche qualora tale regolamento fosse dichiarato nullo, ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 2, TFUE. Esso giustifica tale domanda con il fatto che gli importi previsti da detto regolamento riflettono i prezzi di mercato reali dei servizi d'avvocato, poiché tutti gli avvocati sono tenuti a essere membri dell'associazione che ha adottato il regolamento medesimo.

Orbene, occorre sottolineare che il prezzo di un servizio fissato in un accordo o in una decisione adottati da tutti gli operatori del mercato non può essere considerato un prezzo reale di mercato. Al contrario, l'azione concertata sui prezzi dei servizi da parte di tutti gli operatori del mercato, che costituisce una grave distorsione della concorrenza, ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, osta proprio all'applicazione di prezzi reali di mercato.

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla decima questione dichiarando che l'articolo 101, paragrafo 2, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, dev'essere interpretato nel senso che, nel caso in cui un giudice nazionale constati che un regolamento che fissa gli importi minimi degli onorari degli avvocati, reso obbligatorio da una normativa nazionale, viola il divieto enunciato all'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, esso è tenuto a rifiutare l'applicazione di tale normativa nazionale, anche quando gli importi minimi previsti da tale regolamento riflettono i prezzi reali del mercato dei servizi d'avvocato.

#### **Sulle spese**

Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa 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 (Seconda Sezione) dichiara:

**L'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, dev'essere interpretato nel senso che, nell'ipotesi in cui un giudice nazionale constati che un regolamento che fissa gli importi minimi degli onorari degli avvocati, reso obbligatorio da una normativa nazionale, è contrario a detto articolo 101, paragrafo 1, esso è tenuto a rifiutare di applicare tale normativa nazionale nei confronti della parte condannata a pagare le spese corrispondenti agli onorari d'avvocato, anche qualora tale parte non abbia sottoscritto alcun contratto di servizi d'avvocato e di onorari d'avvocato.**

**L'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, dev'essere interpretato nel senso che una normativa nazionale che, da un lato, non consente all'avvocato e al suo cliente di pattuire un compenso inferiore all'importo minimo fissato da un regolamento adottato da un'organizzazione professionale di avvocati, come il Visshia advokatski savet (Consiglio superiore dell'ordine forense), e, dall'altro, non autorizza il giudice a disporre la rifusione degli onorari per un importo inferiore a tale minimo, dev'essere considerata una restrizione della concorrenza «per oggetto», ai sensi di tale disposizione. In presenza di una simile restrizione, non possono essere invocati, al fine di sottrarre il comportamento in questione al divieto degli accordi e delle pratiche restrittivi della concorrenza, enunciato all'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, gli obiettivi legittimi asseritamente perseguiti da detta normativa nazionale.**

**L'articolo 101, paragrafo 2, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, dev'essere interpretato nel senso che, nel caso in cui un giudice nazionale constati che un regolamento che fissa gli importi minimi degli onorari degli avvocati, reso obbligatorio da una normativa nazionale, viola il divieto enunciato all'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, esso è tenuto a rifiutare l'applicazione di tale normativa nazionale, anche quando gli importi minimi previsti da tale regolamento riflettono i prezzi reali del mercato dei servizi d'avvocato.**

Firme

---

\* Lingua processuale: il bulgaro.