



AUTORITÀ GARANTE  
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

# Bollettino

Settimanale

Anno XXVI - n. 5

**Publicato sul sito [www.agcm.it](http://www.agcm.it)  
29 febbraio 2016**

**I748B - CONDOTTE RESTRITTIVE DEL CNF-INOTTEMPERANZA***Provvedimento n. 25868*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 10 febbraio 2016;

SENTITO il Relatore Dottor Salvatore Rebecchini;

VISTO l'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE);

VISTA la Legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO in particolare l'articolo 15, comma 2, della citata legge, nella parte in cui prevede che, in caso di inottemperanza alla diffida di cui al comma 1 dello stesso articolo, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria fino al dieci per cento del fatturato ovvero, nei casi in cui sia stata applicata la sanzione di cui al comma 1, di importo non inferiore al doppio della sanzione già applicata con un limite massimo del dieci per cento del fatturato, determinando altresì il termine entro il quale il pagamento della sanzione deve essere effettuato;

VISTA la Legge 24 novembre 1981, n. 689;

VISTO il proprio provvedimento n. 25154 del 22 ottobre 2014, con il quale l'Autorità ha accertato che il Consiglio Nazionale Forense (di seguito anche CNF), in violazione dell'art. 101 TFUE, ha posto in essere un'intesa unica e continuata, restrittiva della concorrenza, consistente nell'adozione di due decisioni volte a limitare l'autonomia dei professionisti nella determinazione del proprio comportamento economico sul mercato, stigmatizzando quale illecito disciplinare la richiesta di compensi inferiori ai minimi tariffari e limitando l'utilizzo di un canale promozionale e informativo attraverso il quale si veicola anche la convenienza economica della prestazione professionale;

VISTA la propria delibera n. 25487 del 27 maggio 2015, con la quale l'Autorità ha avviato un procedimento per contestare al CNF la violazione di cui all'articolo 15, comma 2, della legge n. 287/90 per inottemperanza alla propria delibera n. 25154 del 22 ottobre 2014;

VISTO il proprio provvedimento n. 25705 dell'11 novembre 2015, con il quale l'Autorità, facendo seguito alla sentenza del TAR Lazio n. 8778 del 1° luglio 2015, ha rideterminato la sanzione da irrogare al CNF per la violazione accertata con il provvedimento n. 25154 del 22 ottobre 2014;

VISTO il proprio provvedimento n. 25738 del 18 novembre 2015, con il quale, a seguito delle informazioni trasmesse dal CNF il 16 novembre 2015, l'Autorità ha deliberato di prorogare il termine di conclusione del presente procedimento al 15 febbraio 2016;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

**I. LA PARTE**

1. Il Consiglio Nazionale Forense è l'organismo di rappresentanza dell'avvocatura italiana e ha sede presso il Ministero della Giustizia. Esso è composto da avvocati iscritti all'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori, eletti dagli appartenenti alla categoria ogni quattro

anni, in maniera tale che sia assicurata la presenza di almeno un rappresentante per ogni distretto di Corte d'Appello.

Il CNF elegge il presidente, due vicepresidenti, il segretario ed il tesoriere che formano il consiglio di presidenza; il CNF nomina, inoltre, i componenti delle commissioni e degli altri organi previsti dal regolamento.

Oltre a rappresentare l'avvocatura a livello nazionale, il CNF esercita la funzione giurisdizionale nei confronti dei soggetti vigilati, secondo quanto disposto dagli artt. 59-65 del R.D. 22 gennaio 1934 n. 37 (art. 35, comma 1, lettera c), della L. n. 247/2012) ed emana e aggiorna il codice deontologico forense curandone la pubblicazione e la diffusione (art. 35, comma 1, lettera d) della L. n. 247/2012). A tal fine adotta circolari interpretative volte a chiarire la portata delle previsioni deontologiche, nonché pareri su questioni sottoposte alla sua attenzione da parte dei Consigli degli Ordini circondariali. Il CNF ha realizzato un fatturato complessivo pari a 9.125.364 euro per l'anno 2013<sup>1</sup>.

## **II. IL PROVVEDIMENTO DI CONCLUSIONE DELL'ISTRUTTORIA I748 – CONDOTTE RESTRITTIVE DEL CNF**

2. Con provvedimento n. 25154 del 22 ottobre 2014, l'Autorità ha accertato che *“il Consiglio Nazionale Forense, in violazione dell'articolo 101 del TFUE, ha posto in essere un'infrazione unica e continuata, restrittiva della concorrenza, consistente nell'adozione di due decisioni volte a limitare l'autonomia dei professionisti rispetto alla determinazione del proprio comportamento economico sul mercato, stigmatizzando quale illecito disciplinare la richiesta di compensi inferiori ai minimi tariffari [circolare n. 22-C/2006 ndr] e limitando l'utilizzo di un canale promozionale e informativo attraverso il quale si veicola anche la convenienza economica delle prestazioni professionali [parere n. 48/2012 ndr]”*<sup>2</sup>. Infatti, la circolare ed il parere miravano a limitare direttamente e indirettamente la concorrenza tra i professionisti basata sulle condizioni economiche dell'offerta dei servizi professionali, con evidente svantaggio per i consumatori finali<sup>3</sup>.

3. In particolare, la circolare n. 22-C/2006, pubblicata unitamente e quale premessa alle disposizioni in materia di tariffe prima e di parametri poi, prevedeva, *inter alia*, che *“il fatto che le tariffe minime non siano più obbligatorie non esclude che – sempre civilisticamente parlando – le parti contraenti possano concludere un accordo con riferimento alle tariffe come previste dal D.M. Tuttavia, nel caso in cui l'avvocato concluda patti che prevedano un compenso inferiore al minimo tariffario, pur essendo il patto legittimo civilisticamente, esso può risultare in contrasto con gli artt. 5 e 43 c. II del codice deontologico”*, segnatamente con i criteri del decoro e della dignità professionale ivi contenuti.

4. Il parere n. 48/2012, invece, censura l'uso di piattaforme quali AmicaCard in quanto in conflitto *“con il divieto di accaparramento di clientela sancito dall'art. 19 del Codice deontologico forense; tale disposizione non consente all'avvocato di porre in essere condotte preordinate*

---

<sup>1</sup> Cfr. doc. 26.

<sup>2</sup> Cfr. lett. a) del deliberato del provvedimento finale, adottato a conclusione dell'istruttoria relativa al caso I748, provvedimento n. 25154 del 22 ottobre 2014, notificato al CNF in data 14 novembre 2014 e pubblicato in Boll. n. 44/2014.

<sup>3</sup> Cfr. AGCM, provv. n. 25154, cit., para. 108 e 146.

*all'acquisizione di rapporti di clientela "con modi non conformi alla correttezza e decoro". In particolare, nel parere si osserva che tali piattaforme consentono al professionista, dietro pagamento di un corrispettivo, di "pubblicizz[are] l'attività del suo studio evidenziando la misura percentuale dello sconto riservato ai titolari della carta"; secondo quanto riportato nel parere, in tal modo, i professionisti effettuano "un'offerta generalizzata al pubblico, il cui elemento distintivo è rappresentato dalla vantaggiosità dello sconto prospettato dal professionista offerente, mentre rimangono del tutto aspecifici ed indeterminati la natura e l'oggetto dell'attività al medesimo richiesta"; infatti, prosegue il parere, "il sito costituisce [...] un canale di informazione – concentrato sul prevalente aspetto della mera convenienza economica del servizio offerto [...]", comportando "lo svilimento della prestazione professionale da contratto d'opera intellettuale a questione di puro prezzo".*

5. Con specifico riferimento alla natura restrittiva del parere n. 48/2012, nel citato provvedimento l'Autorità ha rilevato che questo *"introduce una restrizione della concorrenza tra i professionisti sottoposti alla vigilanza del CNF, impedendo loro di utilizzare determinate piattaforme digitali per pubblicizzare i propri servizi professionali, anche con riguardo alla componente economica degli stessi [...]"*<sup>4</sup> e che, pertanto, *"limita l'impiego da parte degli avvocati di un importante canale messo a disposizione dalle nuove tecnologie per la diffusione dell'informazione circa la natura e la convenienza dei servizi professionali offerti, potenzialmente in grado di raggiungere un ampio numero di consumatori sul territorio nazionale. Piattaforme quali AmicaCard, infatti, costituiscono un mezzo idoneo per fornire agli avvocati nuove opportunità professionali, offrendo loro una maggiore capacità di attrazione di clientela rispetto alle tradizionali forme di comunicazione pubblicitaria; inoltre, tali strumenti permettono agli avvocati di penetrare nuovi mercati, consentendo di mettere in concorrenza servizi offerti da professionisti anche geograficamente distanti tra loro. Gli avvocati, come noto, pur essendo iscritti presso uno specifico albo circondariale, possono liberamente esercitare la propria attività professionale sull'intero territorio nazionale, dovendo, esclusivamente nel caso di attività giudiziale, munirsi di un domiciliatario per ricevere la notifica degli atti processuali, laddove non abbiano una sede nel luogo dove si trova l'autorità giudiziaria presso la quale il giudizio è in corso"*<sup>5</sup>.

6. Nel provvedimento, inoltre, l'Autorità dava conto dei vantaggi economici e della funzione pro-competitiva svolta dalla pubblicità in un'economia di mercato<sup>6</sup>, rigettando poi l'argomentazione del CNF secondo cui sarebbe legittima la pubblicità effettuata dagli avvocati utilizzando siti con nomi di dominio propri, mentre sarebbe deontologicamente scorretto l'utilizzo di siti messi a disposizione da terzi per svolgere la medesima attività<sup>7</sup>.

In relazione a quest'ultimo aspetto, infatti, nel citato provvedimento si afferma espressamente che *"appare inoltre artificiosa e non condivisibile la distinzione, effettuata dal CNF, tra la pubblicità veicolata dai professionisti tramite propri siti web, considerata legittima, e quella veicolata tramite le vetrine online quali AmicaCard, che il CNF ritiene invece in violazione della norma deontologica relativa all'accaparramento della clientela. La distinzione, basata sul fatto che nel*

<sup>4</sup> Cfr. AGCM, provv. n. 25154, cit., para. 125.

<sup>5</sup> Cfr. AGCM, provv. n. 25154, cit., para. 126-127.

<sup>6</sup> Cfr. AGCM, provv. n. 25154, cit., para. 129.

<sup>7</sup> Cfr. AGCM, provv. n. 25154, cit., para. 130-133.

*primo caso il sito web è accessibile alla generalità degli utenti, mentre nel secondo caso lo sarebbe solo agli iscritti al circuito attraverso il quale si pubblicizza l'attività professionale, appare capziosa e in ogni caso non risulta corrispondente alla realtà dei fatti nel caso di specie. E' infatti emerso che le vetrine di AmicaCard e le informazioni ivi contenute sono accessibili a chiunque navighi sul web, mentre ciò che è riservato agli iscritti al circuito è unicamente il vantaggio economico, consistente in uno sconto sul compenso professionale che il professionista si impegna a riconoscere agli affiliati al circuito AmicaCard.*

*In ogni caso, anche qualora ciò non fosse, e la pubblicità online fosse visibile esclusivamente da un numero ristretto di utenti, segnatamente gli affiliati al circuito in questione, ciò non muterebbe la natura pubblicitaria della comunicazione e il rilievo per i consumatori destinatari delle informazioni ivi contenute. Del resto anche la pubblicità su riviste generali o specializzate, ovvero le inserzioni su guide tematiche o su rubriche quali, ad esempio, le Pagine Gialle, sono visibili esclusivamente da coloro che acquistano o ricevono tali pubblicazioni, ma la legge non prevede alcun trattamento maggiormente restrittivo per queste forme di pubblicità rispetto a quella per esempio veicolata attraverso cartelloni pubblicitari o via etere.*

*D'altra parte né la riforma Bersani né i successivi interventi di liberalizzazione in materia di pubblicità dei professionisti, compresa da ultimo la legge di riforma dell'ordinamento forense, introducono distinzioni tra la pubblicità diretta alla generalità degli utenti/consumatori e quella diretta a un gruppo ristretto degli stessi, risultando entrambe forme lecite di comunicazione delle informazioni professionali”.*

7. L'Autorità rigettava, infine, le argomentazioni del CNF volte a giustificare la restrizione concorrenziale provocata dal parere n. 48/2012 sulla base della pretesa idoneità della stessa a perseguire in maniera proporzionata obiettivi di interesse generale, rilevando inoltre come il legislatore nella c.d. riforma Bersani – prima – e nella legge forense – poi – abbia sancito la legittimità della pubblicità professionale<sup>8</sup>, anche mediante strumenti informatici, senza distinguere in base all'appartenenza degli stessi ai professionisti o all'accessibilità agli stessi da gruppi più o meno ampi di utenti/consumatori<sup>9</sup>.

8. Come risulta dal provvedimento di chiusura dell'istruttoria, alla data di adozione dello stesso, l'infrazione accertata risultava ancora in corso<sup>10</sup>. Infatti, mentre durante il procedimento istruttorio la circolare n. 22-C/2006 è stata rimossa dalla banca dati del CNF, dove era pubblicata unitamente alle tariffe ministeriali (e poi anche ai parametri)<sup>11</sup>, il parere n. 48/2012 continuava ad essere pubblicato sia nella sezione “circolari e pareri” della banca dati del CNF, sia nella sezione del sito web dedicata alla deontologia forense ([www.codicedeontologico-cnf.it](http://www.codicedeontologico-cnf.it)), entrambe accessibili a

---

<sup>8</sup> Si ricorda che, per legge, prevede quali uniche condizioni per la legittimità della pubblicità degli avvocati che le informazioni trasmesse siano “trasparenti, veritiere, corrette e non devono essere comparative con altri professionisti, equivoche, ingannevoli, denigratorie o suggestive” e facciano “riferimento alla natura e ai limiti dell'obbligazione professionale” (cfr. art. 10, commi 2 e 3, L. n. 247/2012), senza menzionare ulteriori requisiti quali il “decoro e la dignità professionali”.

<sup>9</sup> Cfr. AGCM, provv. n. 25154, cit., para. 135-138, nonché 131-133.

<sup>10</sup> Cfr. AGCM, provv. n. 25154, cit., 158.

<sup>11</sup> Cfr. AGCM, provv. n. 25154, cit., para. 37-40 e 157.

chiunque dalla *homepage* del sito istituzionale del CNF, e non risultavano atti di revoca dello stesso comunicati agli iscritti<sup>12</sup>.

9. Si osserva, infine, che con sentenza n. 8778/2015, il TAR Lazio ha parzialmente accolto il ricorso proposto dal CNF avverso il provvedimento dell'Autorità n. 25154 del 22 ottobre 2015, disponendo l'annullamento dell'impugnato provvedimento nella parte relativa alla qualificazione come intesa anticoncorrenziale della circolare n. 22-C/2006, mentre ha confermato l'accertamento condotto dall'Autorità con riferimento al parere n. 48/2012, riconoscendone espressamente la natura anticoncorrenziale.

### III. IL PROCEDIMENTO DI INOTTEMPERANZA

#### ***a) L'inottemperanza contestata al CNF in relazione alle lettere (b) ed (e) della delibera n. 25154/2014***

10. Con provvedimento n. 25487 del 27 maggio 2015<sup>13</sup>, l'Autorità ha avviato il presente procedimento di inottemperanza, contestando al CNF la violazione delle lettere (b) ed (e) del dispositivo della delibera n. 25154/2014, che prescrivevano, rispettivamente, che il CNF assumesse misure atte a porre termine all'infrazione accertata nel provvedimento stesso, dandone adeguata comunicazione agli iscritti e che il CNF trasmettesse, entro il 28 febbraio 2015, una relazione scritta finalizzata ad illustrare le misure assunte.

Il procedimento è stato avviato in quanto il CNF non ha prodotto alcuna documentazione, entro il termine del 28 febbraio 2015, volta a dare conto delle misure adottate per porre termine all'infrazione contestata con il citato provvedimento, né ha prodotto documentazione in tal senso a seguito di sollecitazione effettuata con comunicazione del 14 aprile 2015<sup>14</sup>.

11. Inoltre, da accertamenti svolti nelle date 7, 13 e 21 maggio 2015, il parere n. 48/2012 risultava ancora pubblicato nel sito istituzionale del CNF sia nella sezione dedicata alla deontologia professionale ([www.codicedeontologico-cnf.it](http://www.codicedeontologico-cnf.it)), dove sono raccolti i pareri, la prassi e le sentenze in materia deontologica, sia nella banca dati del CNF, nella sezione "circolari e pareri", accessibile dalla *homepage* del sito istituzionale dello stesso<sup>15</sup>. Da tali accertamenti non risultavano, invece, pubblicati sul sito del CNF atti e/o comunicazioni di revoca o modifica del citato parere n. 48/2012 dai quali poter desumere l'avvenuta cessazione della condotta anticoncorrenziale.

12. Nel provvedimento n. 25487/2015, pertanto, l'Autorità ha contestato al CNF di non avere posto termine all'illecito concorrenziale realizzato con il parere n. 48/2012, e di aver in tal modo perpetuato la restrizione concorrenziale oggetto dell'accertamento istruttorio.

#### ***b) L'inottemperanza contestata al CNF in relazione alla lettera (c) della delibera n. 25154/2014***

13. Nel provvedimento n. 25487/2015 di avvio del presente procedimento, l'Autorità ha altresì contestato la violazione della lettera (c) del dispositivo della delibera n. 25154/2014, con la quale il

---

<sup>12</sup> Cfr. AGCM, provv. n. 25154, cit., para. 46 e 158.

<sup>13</sup> Pubblicato in Boll. n. 21/2015.

<sup>14</sup> Cfr. doc. 1.

<sup>15</sup> Cfr. doc. 2, 3 e 4.

CNF veniva diffidato dal porre in essere in futuro comportamenti analoghi a quello oggetto dell'infrazione accertata<sup>16</sup>.

**14.** Al riguardo, da rilevazioni effettuate sul sito internet del CNF il 21 maggio 2015 è emerso, infatti, che il nuovo codice deontologico forense, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 16 ottobre 2014 ed entrato in vigore il 15 dicembre 2014<sup>17</sup>, all'articolo 35, rubricato "*Dovere di corretta informazione*", prescrive al comma 9 che "*L'avvocato può utilizzare, a fini informativi, esclusivamente i siti web con domini propri senza reindirizzamento, direttamente riconducibili a sé, allo studio legale associato o alla società di avvocati alla quale partecipi, previa comunicazione al Consiglio dell'Ordine di appartenenza della forma e del contenuto del sito stesso*", aggiungendo al comma 11 che "*le forme e le modalità delle informazioni devono comunque rispettare i principi di dignità e decoro della professione*" e stabilendo, infine, al comma 12 che "*la violazione dei doveri di cui ai precedenti commi comporta l'applicazione della sanzione disciplinare della censura*"<sup>18</sup>.

**15.** L'Autorità, nel proprio provvedimento n. 25487/2015, ha quindi osservato che tali prescrizioni confermano e inaspriscono le limitazioni introdotte dal CNF, per mezzo del parere n. 48/2012, all'impiego di un nuovo canale di diffusione delle informazioni relative all'attività professionale, idoneo a veicolare anche la convenienza economica della prestazione.

**16.** Pertanto, nel citato provvedimento n. 25487/2015, l'Autorità ha ritenuto che le disposizioni dell'art. 35 del codice deontologico forense, entrato in vigore il 15 dicembre 2014, si pongono in contrasto con i principi di cui al provvedimento n. 25154/2014, costituendo una violazione di quanto disposto alla lettera (c) del deliberato n. 25154, con il quale il CNF è stato diffidato dal porre in essere in futuro comportamenti analoghi a quello oggetto dell'infrazione accertata.

<sup>16</sup> Cfr. AGCM, provv. n. 25154, cit., lett. c) del deliberato.

<sup>17</sup> Nuovo codice deontologico forense, approvato dal Consiglio Nazionale Forense nella seduta del 31 gennaio 2014 e pubblicato sulla G.U. n. 241 del 16 ottobre 2014.

<sup>18</sup> Cfr. doc. 5. Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 51, comma 1, della legge n. 247/2012: "*le infrazioni ai doveri e alle regole di condotta dettati dalla legge o dalla deontologia sono sottoposte al giudizio dei consigli distrettuali di disciplina*". L'art. 53 della medesima legge prescrive inoltre quanto segue: "*[...] la censura consiste nel biasimo formale e si applica quando la gravità dell'infrazione, il grado di responsabilità, i precedenti dell'incolpato e il suo comportamento successivo al fatto inducono a ritenere che egli non incorrerà in un'altra infrazione*" (comma 2), mentre "*la sospensione consiste nell'esclusione temporanea dall'esercizio della professione o dal praticantato e si applica per le infrazioni consistenti in comportamenti e in responsabilità gravi quando non sussistono le condizioni per irrogare la sola sanzione della censura*". Il codice deontologico vigente prevede inoltre che "*nei casi più gravi, la sanzione disciplinare può essere aumentata nel suo massimo: [...] b) fino alla sospensione dall'esercizio dell'attività professionale non superiore a un anno, nel caso in cui sia prevista la sanzione della censura [...]*" (art. 22 comma 2).

Nel provvedimento di avvio si dava altresì conto del fatto che nella Relazione illustrativa del codice deontologico, sempre rinvenuta sul sito istituzionale del CNF, è specificato: "*l'art. 35 ("dovere di corretta informazione") trova ora collocazione sempre in questo titolo e, in applicazione dell'art. 17 dei principi generali (che mutua la previsione legislativa), affina, semplifica e razionalizza gli articoli 17 e 17 bis del codice ancora vigente e si pone in diretta saldatura con il divieto di accaparramento di clientela; degne di particolare menzione sono le previsioni di cui ai commi 9 e 10<sup>1</sup> destinate a presidiare, con la realistica consapevolezza dell'arduità del compito, il complesso ed articolato mondo di internet; il comma 11, con il valore che assume come previsione "di chiusura", riflette una linea interpretativa da sempre fatta propria ed avallata dalla giurisprudenza del Consiglio Nazionale Forense e della Corte di legittimità". Il comma 10 inoltre afferma che "L'avvocato è responsabile del contenuto e della sicurezza del proprio sito, che non può contenere riferimenti commerciali o pubblicitari sia mediante l'indicazione diretta che mediante strumenti di collegamento interni o esterni al sito".*

#### IV. GLI ELEMENTI FATTUALI EMERSI NEL CORSO DEL PROCEDIMENTO

##### *a) La posizione della Parte*

**17.** Il 26 giugno 2015 il CNF ha richiesto di essere audito innanzi agli uffici dell'Autorità e ha presentato per iscritto le proprie osservazioni di replica alle contestazioni mosse dell'Autorità con il provvedimento di avvio del presente procedimento<sup>19</sup>, le quali sono state riprese e ampliate nel corso di un'audizione svoltasi in data 11 settembre 2015<sup>20</sup>.

**18.** In relazione al mancato adeguamento al provvedimento dell'Autorità per quanto riguarda la condotta relativa al parere n. 48/2012, ossia alla mancata revoca o modifica dello stesso con comunicazione agli iscritti, nel corso dell'audizione la Parte ha comunicato che, essendo la questione ancora *sub-iudice*, per rispetto all'Autorità giudiziaria, il CNF ha ritenuto di non provvedere in attesa del pronunciamento<sup>21</sup>.

**19.** Con riguardo all'art. 35 del vigente codice deontologico, il CNF ha comunicato la recente costituzione di una commissione, deputata alla revisione del codice deontologico stesso al fine di emendare le eventuali criticità derivanti da incompatibilità con la legge forense e con i regolamenti emanati dal CNF e dal Ministero della Giustizia in esecuzione della medesima, nonché le eventuali criticità di natura concorrenziale, evidenziate dall'Autorità nel proprio provvedimento di chiusura del procedimento I748.

Fra le criticità oggetto di attenzione da parte della commissione deontologica vi è quella, evidenziata nel provvedimento di avvio del presente procedimento, relativa all'obbligo di comunicazione preventiva al Consiglio dell'Ordine della forma e del contenuto dei siti utilizzati dai professionisti vigilati per lo svolgimento di attività pubblicitarie. Il CNF ha rilevato, al riguardo, che si tratta di una disposizione non vincolante, in quanto non è prevista una sanzione disciplinare per la violazione di tale obbligo, né, per quanto di conoscenza del Consiglio, vi sono mai stati procedimenti disciplinari per la violazione della suddetta disposizione<sup>22</sup>. Il CNF ha, peraltro, evidenziato che tale disposizione costituisce un mero obbligo di informazione, non essendo possibile nell'ordinamento italiano richiedere ad un Ordine di approvare preventivamente i messaggi pubblicitari dei soggetti vigilati<sup>23</sup>.

**20.** Ad avviso del CNF, inoltre, la contestazione mossa nel provvedimento di avvio del presente procedimento dovrebbe essere riconsiderata in quanto l'art. 35 del vigente codice deontologico forense presenta contenuto identico a quello previsto dall'art. 17-bis del previgente codice deontologico; pertanto, sarebbe improprio considerare l'art. 35 come una reiterazione dell'illecito contestato, visto che analoga disposizione deontologica esisteva anche prima dell'adozione del parere relativo ad AmicaCard.

**21.** Nel corso dell'audizione il CNF ha altresì fatto presente che non vi è una preclusione circa il mezzo impiegato dagli iscritti agli Ordini per diffondere informazioni a carattere professionale. Al riguardo, il CNF ha comunicato che è in corso una riflessione circa la possibilità di richiedere agli

---

<sup>19</sup> Cfr. doc. 7.

<sup>20</sup> Cfr. doc. 10 e anche doc. 7.

<sup>21</sup> Cfr. doc. 10.

<sup>22</sup> Cfr. doc. 10 e doc. 7.

<sup>23</sup> Cfr. doc. 7.



Ordini di inserire nei propri siti istituzionali, nelle sezioni relative ai professionisti iscritti all'albo, anche gli indirizzi dei siti web degli studi legali, oltre alle più classiche generalità dei professionisti, quali: indirizzo postale, indirizzo PEC, etc<sup>24</sup>.

**22.** Il CNF ha, poi, ricordato che il codice deontologico, in materia pubblicitaria, ha subito profonde modifiche nel corso del tempo, passando dal divieto assoluto di pubblicità previsto nel testo del 1997 all'accettazione di taluni mezzi per veicolare la pubblicità professionale fino ad affermare, di recente, l'indifferenza del mezzo utilizzato. Ciò che rileva sotto il profilo deontologico, secondo quanto sostenuto dalla Parte, è il contenuto del messaggio veicolato sul mezzo; infatti, la norma deontologica vieta forme di pubblicità falsa e surrettizia, con l'obiettivo di colpire i professionisti che aprono siti internet apparentemente volti a trattare specifiche tematiche giuridiche, ma che in realtà sono finalizzati a reindirizzare l'utente sul sito "commerciale" del professionista<sup>25</sup>.

**23.** Nel corso dell'audizione il CNF è anche intervenuto in merito alla distinzione - contenuta nel parere n. 48/2012 - tra la pubblicità (legittima) veicolata attraverso siti web con nomi di dominio propri e quella (illegittima) veicolata mediante altri siti web e alla sua compatibilità con l'art. 10 della L. n. 247/2012, che prevede la possibilità di effettuare la pubblicità con qualsiasi mezzo, anche informatico, senza introdurre alcuna distinzione.

Al riguardo, il CNF ha ribadito che il parere n. 48/2012 è stato emesso per contrastare il fenomeno dell'accaparramento della clientela. Ad avviso della Parte, AmicaCard non consente a tutti gli avvocati di iscriversi, ma ne ammette solo un numero limitato, selezionato dalla stessa. Tali avvocati vengono, poi, messi in contatto con gli associati al circuito AmicaCard, ai quali offrono i propri servizi a prezzi vantaggiosi, così realizzando un'ipotesi di accaparramento della clientela. Ciò è diverso da quanto accade per la pubblicità diffusa mediante giornali o altri mezzi di comunicazione che è destinata e consultabile da chiunque.

Quanto prescritto dall'art. 35 codice deontologico si inquadra invece nei commi 2 e 3 dell'art. 10 della L. n. 247/2012, in quanto finalizzato a garantire la trasparenza e la veridicità delle informazioni. Con il parere il CNF ha cercato di bloccare il comportamento di un certo numero di avvocati che, secondo notizie che circolano nell'ambiente forense, si accaparravano clienti nelle carceri o negli ospedali per il tramite dei dipendenti di tali strutture, a cui corrispondevano delle utilità.

Pertanto, il parere e l'art. 35 del codice deontologico non hanno come obiettivo, ha ribadito il CNF, di limitare la pubblicità tramite sistemi informatici, ma di salvaguardare la qualità delle prestazioni e tutelare il consumatore, garantendo l'affidamento della collettività<sup>26</sup>.

**24.** Il CNF ha, altresì, sostenuto che vi è una notevole differenza tra un sito aperto a chiunque e un sito selettivo quale AmicaCard, al quale si accede registrandosi a pagamento e dove un terzo (AmicaCard, il gestore della piattaforma) riceve un'utilità per l'aver messo in contatto la domanda e l'offerta di servizi professionali. Questo tipo di intermediazione, secondo il CNF, costituisce un comportamento sanzionabile deontologicamente<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Cfr. doc. 10.

<sup>25</sup> Cfr. doc. 10.

<sup>26</sup> Cfr. doc. 10.

<sup>27</sup> Cfr. doc.10 e doc. 7.

25. Il CNF è, inoltre, intervenuto in merito alla coerenza tra quanto previsto dall'art. 35, comma 11, del codice deontologico, a mente del quale *“le forme e le modalità delle informazioni devono comunque rispettare i principi di dignità e decoro della professione”*, e l'elenco dei requisiti a cui deve conformarsi la pubblicità professionale ai sensi dell'art. 10, comma 2, della L. n. 247/2012.

**b) La comunicazione del CNF**

26. In data 28 settembre 2015 il CNF ha reso noto che Commissione di deontologia del Consiglio si sarebbe riunita il giorno 8 ottobre 2015, con l'obiettivo di *“valutare se debbano emendarsi l'art. 20 (tipicità ed atipicità) e l'art.35 (utilizzo siti web) del Codice Deontologico”*<sup>28</sup>.

27. Facendo seguito alla comunicazione di cui sopra, il 16 novembre 2015 il CNF ha trasmesso copia per estratto del verbale n. 10-A relativo all'adunanza del 23 ottobre 2015 nel corso della quale sono stati deliberati l'interpretazione autentica del parere n. 48/2012 e la modifica dell'art. 35 del codice deontologico forense, al fine di ottemperare a quanto disposto dall'Autorità nel proprio provvedimento n. 25154 del 22 ottobre 2014 di chiusura del procedimento I/748.

28. In particolare, con riferimento all'interpretazione del parere n. 48/2012 fornita nella anzidetta delibera del CNF si legge quanto segue: *“il parere n. 48/2012 si presta ad interpretazioni difformi all'effettivo scopo cui lo stesso intendeva, ed intende perseguire”*; *“lo stesso è stato pronunciato nella consapevolezza dell'evoluzione normativa che aveva portato al definitivo superamento della preventiva individuazione dei soli mezzi pubblicitari consentiti all'iscritto (principio, peraltro, ribadito anche dall'art. 10 della L. n. 247/2012) ed all'affermazione dell'opposto principio secondo il quale è consentito tutto ciò che non è espressamente vietato”*; *“la libertà di informare nel modo più opportuno e con qualsiasi mezzo, ma nel rispetto dei canoni fondamentali, ha costituito e costituisce, oggetto di costante riconoscimento a parte del Consiglio Nazionale Forense”*; *“nel rispetto del richiamato principio, la ratio del parere n. 48/2012 non era quella di limitare le possibilità di concorrenza tra iscritti attraverso un'informazione sulle caratteristiche della prestazione ma piuttosto quella di stigmatizzare la ricerca e l'acquisizione di clientela, e quindi l'uso di mezzi che potessero, e possano, facilmente degradare ad improprio accaparramento di clientela attraverso la suggestione creata esclusivamente dalla convenienza economica che, enfatizzata, sarebbe divenuta l'unico criterio per orientare la scelta dell'utente”*. Pertanto il CNF ha ritenuto di precisare l'effettivo contenuto del parere n. 48/2012, deliberando che *“il parere n. 48/12 vada interpretato come ferma stigmatizzazione dello accaparramento della clientela con modi e mezzi non idonei ovvero come stigmatizzazione dell'acquisizione di incarichi professionali tramite l'offerta di omaggi e/o di prestazioni a terzi e/o di promesse di vantaggi e/o la corresponsione di denaro a procacciatori d'affari”* (enfasi aggiunta).

Con riferimento a tale interpretazione autentica del parere n. 48/2012, la delibera del 23 ottobre 2015, inoltre, stabilisce: i) la pubblicazione di tale delibera in un apposito *link* in calce al parere n. 48/2012; ii) il suo invio a tutti i Consigli dell'Ordine degli Avvocati; iii) la sua immediata esecutività<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Cfr. doc. 11.

<sup>29</sup> Cfr. doc. 16.

29. Quanto alla modifica dell'art. 35 del codice deontologico forense, l'anzidetta delibera del CNF dispone che il comma 1 dell'art. 35 sia modificato come segue: "*l'avvocato che dà informazioni sulla propria attività professionale, quali che siano i mezzi utilizzati per rendere le stesse, deve rispettare i doveri di verità, correttezza, trasparenza, segretezza e riservatezza, facendo in ogni caso riferimento alla natura e ai limiti dell'obbligazione professionale*" (la parte sottolineata identifica l'aggiunta al testo del comma 1). Inoltre, si dispone la soppressione dei commi 9 e 10 dell'art. 35<sup>30</sup> e si dà mandato alla Commissione deontologica di predisporre la stesura definitiva del testo e agli Uffici di segreteria di avviare quanto prima le procedure di consultazione previste dall'art. 35, comma 1, lettera d), della legge n. 247/12, nella consolidata modalità telematica, disponendo al contempo l'immediata esecutività della delibera<sup>31</sup>.

***c) Gli ulteriori accertamenti e adempimenti istruttori effettuati***

30. Al fine di acquisire maggiori informazioni in ordine alle iniziative del CNF sopra descritte, adottate per ottemperare a quanto disposto dall'Autorità nel provvedimento n. 25154/2014, e comunicate il 16 novembre 2015, in data 4 dicembre 2015 i rappresentanti del CNF sono stati sentiti in audizione<sup>32</sup>.

31. Nel corso di tale audizione il CNF ha illustrato il procedimento di modifica del codice deontologico forense, come regolato a seguito dell'introduzione della nuova legge forense (legge n. 247/2012). In particolare, secondo quanto comunicato, la delibera adottata dal *plenum* del CNF il 23 ottobre 2015 costituisce l'avvio del procedimento di revisione del testo dell'art. 35 del codice. Il testo deliberato in tale sede e trasmesso all'Autorità il 16 novembre 2015 è stato sottoposto alla valutazione degli Ordini territoriali, i quali hanno avuto tempo fino al 9 dicembre per esprimere il proprio parere, obbligatorio ma non vincolante, in merito alla proposta di modifica deliberata dal *plenum*. Pertanto, il testo trasmesso all'Autorità il 16 novembre 2015 non è necessariamente quello definitivo, in quanto, a seguito delle risposte degli Ordini territoriali, il suo contenuto potrebbe variare. Una volta ricevuti i commenti degli Ordini territoriali, il testo dell'art. 35 del codice deontologico verrà nuovamente sottoposto al *plenum* del CNF che, a seguito dell'approvazione del testo definitivo, ne disporrà la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale<sup>33</sup>.

Secondo quanto rappresentato dal CNF, la delibera del 23 ottobre 2015 è stata trasmessa a tutti i Consigli dell'Ordine territoriali, i quali, al pari dei Consigli Distrettuali di Disciplina (di seguito, CDD), dovranno tenerne conto fin da subito. In tal senso deve essere interpretato quanto indicato dalla delibera in ordine alla immediata esecutività del nuovo testo dell'art. 35 cod. deont.<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Si ricorda che il comma 9, nella versione vigente, dispone che "L'avvocato può utilizzare, a fini informativi, esclusivamente i siti web con domini propri senza reindirizzamento, direttamente riconducibili a sé, allo studio legale associato o alla società di avvocati alla quale partecipi, previa comunicazione al Consiglio dell'Ordine di appartenenza della forma e del contenuto del sito stesso". Il comma 10, nella versione vigente, prescrive che "L'avvocato è responsabile del contenuto e della sicurezza del proprio sito, che non può contenere riferimenti commerciali o pubblicitari sia mediante l'indicazione diretta che mediante strumenti di collegamento interni o esterni al sito".

<sup>31</sup> Cfr. doc. 17.

<sup>32</sup> Cfr. doc. 21.

<sup>33</sup> Il CNF ha aggiunto che normalmente le modifiche delle disposizioni deontologiche entrano in vigore il giorno stesso della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

<sup>34</sup> Cfr. doc. 21.

**32.** Sempre nel corso dell'audizione del 4 dicembre 2015, il CNF ha illustrato il funzionamento del procedimento disciplinare nei confronti degli avvocati che violano il codice deontologico, specificando che lo stesso è profondamente mutato a seguito dell'entrata in vigore della nuova legge forense e dei regolamenti attuativi della stessa. Infatti, a differenza di quanto accadeva in passato, dal 1° gennaio 2015 non sono più i Consigli dell'Ordine territoriali a valutare e censurare le condotte deontologicamente scorrette degli iscritti, bensì i CDD a cui gli Ordini territoriali, secondo quanto disposto dalla legge, trasmettono le notizie relative a possibili infrazioni della deontologia professionale commesse dai professionisti vigilati. Più dettagliatamente, i Consigli dell'Ordine territoriali non svolgono alcuna attività preliminare o di vaglio delle denunce ricevute, neppure per archiviare quelle palesemente non in contrasto con le disposizioni deontologiche, limitandosi a trasmettere ai CDD tutte le segnalazioni che ricevono in merito ai comportamenti degli avvocati<sup>35</sup>.

**33.** Il CNF, in audizione, ha illustrato la delibera del 23 ottobre 2015 relativa all'interpretazione autentica del parere n. 48/2012, spiegando che con tale delibera il CNF ha inteso precisare il significato e la portata del parere che consiste nel proibire l'acquisizione della clientela in maniera scorretta. In particolare, il CNF ha sottolineato che non è affatto intenzione del CNF entrare nel merito delle strategie di promozione adottate dai professionisti, bensì nel merito delle modalità con cui i professionisti acquisiscono la clientela. Se, infatti, l'avvocato acquisisce il cliente remunerando un intermediario/procacciatore d'affari, la condotta diventa contraria al divieto di accaparramento della clientela. L'obiettivo del parere e della delibera consiste nel salvaguardare l'immagine del professionista e nel tutelare la clientela<sup>36</sup>.

**34.** Risulta, inoltre, che il CNF, nella Newsletter n. 276 del 17 novembre 2015 ha dato conto di quanto deliberato il 23 ottobre 2015, specificando che “[...] *Nella direzione di fugare fraintendimenti va una seconda delibera, interpretativa del parere CNF n. 48/12 (AmicaCard) che ha provocato la sanzione da parte dell'autorità Antitrust. La delibera specifica che “il parere n. 48/12 vada interpretato come ferma stigmatizzazione dello accaparramento di clientela con modi e mezzi non idonei ovvero come stigmatizzazione dell'acquisizione di incarichi professionali tramite l'offerta di omaggi e/o di prestazioni a terzi e/o di promesse di vantaggi e/o la corresponsione di denaro a procacciatori di affari”. E sottolinea che “la libertà di informare nel modo più opportuno e con qualsiasi mezzo, ma nel rispetto dei canoni fondamentali, ha costituito, e costituisce, oggetto di costante riconoscimento da parte del Consiglio Nazionale Forense il quale, più volte, ha avuto modo di ribadire la liceità deontologica di una pubblicità informativa resa attraverso la cartellonistica all'interno di impianti sportivi o la utilizzazione di spazi sulla carrozzeria di automezzi”, a titolo di esempio*”<sup>37</sup>.

**35.** Da successive rilevazioni effettuate da ultimo sul sito istituzionale del CNF il 2 febbraio 2016 è emerso che nella sezione dedicata alla deontologia professionale, in calce al parere n. 48/2012 è

---

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Cfr. doc. 22.

presente un *link* che rinvia alla delibera del CNF n. 10-A del 23 ottobre 2015. Analogo *link* compare anche nella banca dati del CNF<sup>38</sup>.

**36.** Secondo quanto riportato nella Newsletter n. 285/2016, *“Il Consiglio Nazionale Forense ha approvato nella seduta amministrativa del 22 gennaio scorso la nuova versione dell’articolo 35 del Codice deontologico, dedicato al Dovere di corretta informazione. La nuova formulazione ha raccolto i pareri favorevoli dei Consigli degli Ordini, interpellati con la consultazione telematica, ed è stata così confermata dal plenum. La modifica è volta a chiarire la portata dell’articolo 35 che disciplina il dovere di corretta informazione, aprendo alla libertà dei mezzi comunicativi “quale che sia il mezzo utilizzato per rendere le informazioni”, ed eliminando il riferimento specifico alla disciplina dei siti web (commi 9 e 10 sono abrogati). In altre parole, qualsiasi mezzo è ammesso ( e dunque anche siti web con o senza re-indirizzamento), purché la informazione rispetti i doveri di verità, correttezza, trasparenza, segretezza e riservatezza, facendo in ogni caso riferimento alla natura e ai limiti dell’obbligazione professionale. La modifica all’articolo 35 entrerà in vigore dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale”*<sup>39</sup>.

**37.** In data 18 dicembre 2015 è stato comunicato al CNF il termine infra-procedimentale per l’acquisizione degli elementi probatori nell’ambito del presente procedimento, fissato al 1° febbraio 2016<sup>40</sup>. Il CNF non ha fatto pervenire, entro tale data, ulteriori memorie o documentazione.

## V. VALUTAZIONI

**38.** Ai sensi dell’articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90, a seguito dell’accertamento dell’intesa di cui al provvedimento n. 25154 del 22 ottobre 2014 incombeva sul CNF il dovere di eliminare l’infrazione ancora in essere, entro i termini previsti dal provvedimento stesso ed astenersi dal porre in essere comportamenti analoghi a quelli oggetto dell’accertamento.

**39.** Nel corso dell’audizione dell’11 settembre 2015, lo stesso CNF ha riconosciuto di non avere adottato misure in ottemperanza alla delibera n. 25154/2014, ritenendo di non dare seguito ad un provvedimento esecutivo dell’Autorità, non sospeso dal giudice amministrativo di primo grado, nell’attesa del pronunciamento del Consiglio di Stato.

Sempre nel corso dell’audizione dell’11 settembre 2015, il CNF ha formulato una serie di argomentazioni a difesa della legittimità del parere n. 48/2012 e della sua compatibilità con le norme a tutela della concorrenza, già avanzate nel corso del procedimento I748. Come descritto, il CNF ha richiamato il funzionamento selettivo del circuito AmicaCard, non aperto alla generalità degli utenti, le finalità del parere di contrasto al fenomeno di accaparramento della clientela e di salvaguardia della qualità delle prestazioni, nonché le caratteristiche di intermediazione proprie del circuito Amica Card non ammesse deontologicamente. Analoghe argomentazioni sono state sostenute dal CNF nell’audizione del 4 dicembre 2015.

---

<sup>38</sup> Cfr. doc. 25 (cfr. anche doc. 24, rilevazione del 12 gennaio 2016). Dalla rilevazione effettuata in data 16 novembre 2015, emerge che in tale data non risultavano pubblicati, sul sito del CNF, atti e/o comunicazioni interpretative relative al suddetto parere (cfr. doc. 18 e anche doc. 12, rilevazione del 28 ottobre 2015). Dalla rilevazione effettuata il 10 dicembre 2015, il *link* alla delibera del 23 ottobre 2015 appariva in calce al parere pubblicato nella sezione del sito istituzionale del CNF dedicato alla deontologia professionale, ma non in calce al parere pubblicato nella banca dati del CNF.

<sup>39</sup> Cfr. doc. 25.

<sup>40</sup> Cfr. doc. 23.

40. Tali questioni sono state già compiutamente valutate nell'ambito del procedimento conclusosi con l'accertamento dell'infrazione e non appaiono quindi pertinenti nel contesto del presente procedimento, avviato ai sensi dell'articolo 15, comma 2, della legge n. 287/90 per inottemperanza al provvedimento dell'Autorità n. 25154/2014.

41. Nel citato provvedimento n. 25154/2014, infatti, l'Autorità ha già avuto modo di rilevare che le vetrine di AmicaCard e le informazioni ivi contenute, relative a tutti gli avvocati che abbiano inteso di aderire al circuito, sono accessibili a chiunque navighi sul *web*, mentre ciò che è riservato agli iscritti al circuito è unicamente il vantaggio economico, consistente in uno sconto sul compenso professionale che il professionista si impegna a riconoscere ai clienti affiliati al circuito AmicaCard. Nel provvedimento, peraltro, si è osservato che anche qualora *“la pubblicità online fosse visibile esclusivamente da un numero ristretto di utenti, segnatamente gli affiliati al circuito in questione, ciò non muterebbe la natura pubblicitaria della comunicazione e il rilievo per i consumatori destinatari delle informazioni ivi contenute”*<sup>41</sup>. Ciò posto, l'Autorità ha ritenuto che il parere *“sussumendo il fenomeno in esame nel divieto di accaparramento della clientela di cui all'articolo 19 del codice deontologico, inibisce il ricorso da parte degli avvocati a un importante strumento per pubblicizzare e diffondere informazioni, anche di carattere economico, circa la propria attività professionale, limitando lo sviluppo di un'effettiva concorrenza nel mercato, con evidenti ricadute negative sui consumatori”*<sup>42</sup>.

42. Ancora, nel provvedimento n. 25154/2014 l'Autorità ha ritenuto che *“non risulta affatto che AmicaCard svolga attività di intermediazione nella circolazione dei servizi, ricevendo provvigioni o altre utilità a seguito della conclusione di contratti di rappresentanza legale tra il professionista e il cliente affiliati al circuito. Al contrario, AmicaCard riceve dal professionista una somma di denaro la cui causa consiste nella messa a disposizione di uno spazio online, la c.d. vetrina, nella quale presentare la propria attività professionale ivi inclusa la convenienza economica della stessa per gli affiliati al circuito. Tale attività non sembra diversa da quella svolta dagli inserzionisti pubblicitari i quali mettono a disposizione degli spazi, affinché le imprese possano portare a conoscenza dei consumatori i loro servizi”*<sup>43</sup>.

43. La natura anticoncorrenziale del parere n. 48/2012 e il rigetto delle argomentazioni del CNF sopra esposte sono stati, come già osservato, pienamente avallati dal TAR Lazio nella propria sentenza n. 8778/2015<sup>44</sup>.

44. Non può essere considerata una misura ottemperante al provvedimento dell'Autorità quanto successivamente deliberato dal CNF in data 23 ottobre 2015, in relazione al parere n. 48/2012 di cui il CNF ha inteso fornire un'interpretazione autentica.

Tale ultimo parere infatti, analogamente al precedente, stigmatizza come comportamento deontologicamente scorretto *“la ricerca e l'acquisizione di clientela, e quindi l'uso di mezzi che [...] possano, facilmente degradare ad improprio accaparramento di clientela attraverso la suggestione creata esclusivamente dalla convenienza economica”*, convenienza economica che, enfatizzata, – secondo quanto deliberato il 23 ottobre 2015 - diventerebbe *“l'unico criterio per*

<sup>41</sup> Cfr. AGCM, provv. n. 25154, cit., para.132.

<sup>42</sup> Cfr. AGCM, provv. n. 25154, cit., para. 134.

<sup>43</sup> Cfr. AGCM, provv. n. 25154, cit. para. 135.

<sup>44</sup> Cfr sentenza del TAR Lazio n. 8778 del 1° luglio 2015, punti 6 e 7.

*orientare le scelte del consumatore*". La delibera del 23 ottobre 2015 conclude, pertanto, che il precedente parere n. 48/2012 "*vada interpretato come ferma stigmatizzazione dell'accaparramento di clientela con modi e mezzi non idonei*".

**45.** Al riguardo, si ricorda che nel provvedimento n. 25154/2014 di chiusura del procedimento I748 è stata chiaramente censurata la limitazione all'autonomia di prezzo dei professionisti introdotta con il parere n. 48/2012, allorché quest'ultimo, sussumendo l'impiego delle piattaforme in questione nel divieto di accaparramento della clientela, inibisce il ricorso da parte degli avvocati a un importante strumento per pubblicizzare e diffondere informazioni, anche di carattere economico, circa la propria attività professionale, limitando lo sviluppo di un'effettiva concorrenza nel mercato, con evidenti ricadute negative sui consumatori<sup>45</sup>.

**46.** In conclusione, la delibera interpretativa assunta dal CNF in data 23 ottobre 2015 non solo non revoca il contenuto del precedente parere n. 48/2012, ma anzi ne ribadisce, nella sostanza, i principi informatori e, pertanto, non può essere considerata idonea a porre termine all'infrazione contestata nel provvedimento di chiusura del procedimento I748.

**47.** Quanto all'art. 35 del codice deontologico forense entrato in vigore il 15 dicembre 2014, il CNF, nell'audizione dell'11 settembre 2015, ha evidenziato che la norma deontologica in oggetto presenta contenuto analogo all'art. 17-*bis* del previgente codice deontologico.

L'articolo 17-*bis* del codice deontologico in vigore precedentemente al 15 dicembre 2014, tuttavia, non è stato oggetto di valutazione nell'ambito del procedimento I748.

**48.** Nella nuova versione del codice deontologico deliberata dal Consiglio il 23 ottobre 2015 e, secondo quanto si legge nella Newsletter del CNF n. 285/2016, approvata in via definitiva dal Consiglio il 22 gennaio 2016, i commi 9 e 10 dell'art. 35, relativi alle comunicazioni via *internet*, sono stati soppressi. Inoltre, al comma 1 dell'articolo è stato introdotto un inciso volto a specificare che la disciplina dettata in materia di corretta informazione degli avvocati si applica "*quale che sia il mezzo utilizzato per rendere le informazioni*". Tale inciso è volto a segnalare, secondo il CNF, l'apertura "*alla libertà dei mezzi comunicativi*", già peraltro stabilita dall'art. 10 della legge n. 247/2012.

**49.** Non risulta, quindi, che le disposizioni dell'art. 35 del codice deontologico forense, entrato in vigore il 15 dicembre 2014, modificate in data 22 gennaio 2016, configurino una violazione di quanto disposto alla lettera (c) del deliberato del provvedimento, con il quale l'Autorità ha diffidato il CNF dal porre in essere in futuro comportamenti analoghi a quello oggetto dell'infrazione accertata.

## VI. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

**50.** Ai sensi dell'articolo 15, comma 2, legge n. 287/90 in caso di inottemperanza alla diffida di cui all'articolo 15, comma 1, l'Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10% del fatturato, ovvero, nei casi in cui sia stata applicata la sanzione prevista dall'articolo 15, comma 1, di importo minimo non inferiore al doppio della sanzione già applicata.

**51.** In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto dei criteri individuati dall'articolo 11 della legge n. 689/81, in virtù del richiamo previsto all'articolo 31 della legge

---

<sup>45</sup> Cfr. AGCM, provv. n. 25154, cit. para. 134, nonché para. 125-128.

n. 287/90: in particolare, della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

**52.** Quanto alla gravità dell'infrazione, si deve tenere in considerazione l'assenza di adeguamento da parte del CNF alla delibera dell'Autorità n. 25154/2014, la quale aveva espressamente ingiunto alla Parte di porre termine all'infrazione di cui al parere n. 48/2012 entro il 28 febbraio 2015, dandone adeguata comunicazione agli iscritti. Infatti, come visto sopra, quanto deliberato dal CNF il 23 ottobre 2015 in relazione al parere n. 48/2012 non è idoneo a porre termine all'infrazione dell'art. 101 TFUE accertata con il provvedimento n. 25154/2014. Ciò ha comportato che l'intesa accertata nell'ottobre 2014 sia ancora in corso. Pertanto, la condotta del CNF successiva all'accertamento dell'intesa ha lasciato persistere l'infrazione accertata, continuando a limitare l'utilizzo di un importante canale promozionale e informativo per i professionisti, e assistendo tale limitazione attraverso la previsione di illeciti disciplinari. In tal modo il CNF ha continuato ad ostacolare il corretto e pieno funzionamento della concorrenza nel mercato.

**53.** La condotta del CNF, inoltre, come riconosciuto dalla stessa Parte, non è ascrivibile a cause oggettive, ma è interamente addebitabile ad una autonoma decisione del CNF. L'opera svolta dal CNF con la delibera del 23 ottobre 2015, infatti, non è stata idonea, per le motivazioni sopra esposte, a sanare i profili di inottemperanza evidenziati in avvio e confermati nel corso del procedimento.

Peraltro, l'inottemperanza alla decisione dell'Autorità del 22 ottobre 2014 si è protratta per un periodo significativo, senza che il contesto generale lo giustificasse.

**54.** In definitiva, tenuto conto della particolare gravità del comportamento del CNF, del significativo periodo di tempo per il quale si è protratta l'infrazione e della necessità di assicurare l'efficacia deterrente della sanzione l'ammontare della sanzione non può limitarsi al livello minimo prescritto dall'art. 15, comma 2, della legge n. 287/90. Tuttavia, considerata la circostanza che la misura minima della sanzione prevista dall'art. 15, comma 2 (importo minimo non inferiore al doppio della sanzione già applicata<sup>46</sup>), supera nel caso di specie il valore massimo ivi indicato (sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10% del fatturato<sup>47</sup>), si ritiene di dover applicare una sanzione per una misura pari a euro 912.536,40, corrispondente al limite edittale.

Tutto ciò premesso e considerato;

RITENUTO, pertanto, che la permanenza e la mancata revoca con adeguata comunicazione agli iscritti del contenuto del parere n. 48/2012, quest'ultimo confermato altresì dalla delibera interpretativa del CNF del 23 ottobre 2015, rappresentano una violazione del provvedimento n. 25154 del 22 ottobre 2014, perpetuando l'accertata situazione anticoncorrenziale;

### DELIBERA

a) che il comportamento del Consiglio Nazionale Forense, consistente nel non avere posto termine all'infrazione dell'art. 101 del TFUE accertata con riferimento al parere n. 48/2012, integra la

---

<sup>46</sup> Tale importo viene calcolato prendendo quale valore della sanzione già applicata l'importo di 513.914,17 euro rideterminato dall'Autorità con il provvedimento n. 25705 dell'11 novembre 2015.

<sup>47</sup> Che, nel caso di specie, corrisponde al fatturato complessivo del CNF per l'anno 2013, pari a 9.125.364 euro).



violazione di cui all'articolo 15, comma 2, della legge n. 287/90 per inottemperanza al provvedimento n. 25154 del 22 ottobre 2014;

b) che, per tale comportamento, venga comminata al Consiglio Nazionale Forense una sanzione amministrativa pecuniaria di 912.536,40 € (novecentododicimilacinquecentotrentasei euro e quaranta centesimi).

La sanzione amministrativa di cui alla precedente lettera b) deve essere pagata entro il termine di novanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997.

Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito *internet www.agenziaentrate.gov.it*.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore ad un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Degli avvenuti pagamenti deve essere data immediata comunicazione all'Autorità, attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

Ai sensi dell'articolo 26 della medesima legge, le imprese che si trovano in condizioni economiche disagiate possono richiedere il pagamento rateale della sanzione.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione

IL SEGRETARIO GENERALE

*Roberto Chieppa*

IL PRESIDENTE

*Giovanni Pitruzzella*

---