

Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Consiglio di Stato (Italia) il 13 marzo 2012
- Consiglio Nazionale dei Geologi / Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
(Causa C-136/12)

Lingua processuale: l'italiano

Giudice del rinvio

Consiglio di Stato

Parti nella causa principale

Ricorrente: Consiglio Nazionale dei Geologi

Resistente: Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Questioni pregiudiziali

I. 1) Se osti o meno all'applicazione dell'art. 267, par. 3, TFUE, in relazione all'obbligo del giudice di ultima istanza di rinvio pregiudiziale di una questione di interpretazione del diritto comunitario sollevata da una parte in causa, la disciplina processuale nazionale che preveda un sistema di preclusioni processuali, quali termini di ricorso, specificità dei motivi, divieto di modifica della domanda in corso di causa, divieto per il giudice di modificare la domanda di parte;

2) se osti o meno all'applicazione dell'art. 267, par. 3, TFUE, in relazione all'obbligo del giudice di ultima istanza di rinvio pregiudiziale di una questione di interpretazione del diritto comunitario sollevata da una parte in causa, un potere di filtro da parte del giudice nazionale in ordine alla rilevanza della questione e alla valutazione del grado di chiarezza della norma comunitaria;

3) se l'art. 267, par. 3, TFUE, ove interpretato nel senso di imporre al giudice nazionale di ultima istanza un obbligo incondizionato di rinvio pregiudiziale di una questione di interpretazione del diritto comunitario sollevata da una parte in causa, sia o meno coerente con il principio di ragionevole durata del processo, del pari enunciato dal diritto comunitario;

4) in presenza di quali circostanze di fatto e di diritto l'inosservanza dell'art. 267, par. 3, TFUE configuri, da parte del giudice nazionale, una "violazione manifesta del diritto comunitario", e se tale nozione possa essere di diversa portata e ambito ai fini dell'azione speciale nei confronti dello Stato ai sensi della legge 13 aprile 1988, n. 117 per "risarcimento danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati" e dell'azione generale nei confronti dello Stato per violazione del diritto comunitario.

II. Per il caso in cui la Corte di giustizia UE dovesse accedere alla tesi del "filtro a maglie larghe" (...), ostativa dell'applicazione delle regole processuali nazionali in ordine alla specificità dei motivi di ricorso, la pregiudiziale comunitaria deve essere rimessa alla Corte di giustizia UE negli esatti termini in cui è stata formulata da parte appellante [nel procedimento principale], e [qui di seguito] riportati.

1) "(...) si propone alla Corte di Giustizia Europea domanda di pronuncia pregiudiziale sull'interpretazione dell'art. 101 del Trattato (già art. 81) in relazione alla normativa di legge e deontologica regolante la professione di geologo ed i compiti istituzionali e norme di funzionamento del Consiglio Nazionale dei Geologi, afferente la fattispecie, che di seguito si riporta, al fine di riscontro e coerenza e legittimità con la normativa europea (detto art. 101) attinente la disciplina della concorrenza. (...)

Art. 9, con particolare riguardo alla lettera g, legge 112/1963 "il Consiglio Nazionale dell'Ordine esercita le seguenti attribuzioni, oltre quelle demandategli da altre norme: a) cura l'osservanza della legge professionale e di tutte le altre disposizioni concernenti la professione; b) cura la tenuta dell'albo e dell'elenco speciale e provvede alle iscrizioni e cancellazioni; c) vigila per la tutela del titolo professionale e svolge le attività dirette alla repressione dell'esercizio abusivo della professione; d) adotta i provvedimenti disciplinari; e) provvede, se richiesto, alla liquidazione degli onorari; f) provvede all'amministrazione dei beni di pertinenza dell'Ordine Nazionale e compila annualmente il bilancio preventivo e il conto consuntivo; g) stabilisce, entro i limiti strettamente necessari a coprire le spese per il funzionamento dell'Ordine Nazionale, con deliberazione da approvarsi dal Ministro della Giustizia, la misura del contributo annuale da corrispondersi dagli

iscritti nell'albo o nell'elenco speciali, nonché l'ammontare della tassa di iscrizione nell'albo o nell'elenco, della tassa per il rilascio di certificati e pareri sulla liquidazione degli onorari".

Art. 14, comma 1, legge 616/1966 secondo cui "all'iscritto nell'albo o nell'elenco speciale che si comporti in modo non conforme alla dignità o al decoro professionale può essere inflitta, a seconda della gravità del fatto, una delle seguenti sanzioni disciplinari: 1) censura; 2) sospensione dall'esercizio professionale per un tempo non superiore ad un anno; 3) radiazione".

Art. 17, legge 616/1966 secondo cui "la tariffa professionale degli onorari e delle indennità ed i criteri per il rimborso delle spese sono stabiliti con decreto del Ministro per la Grazia e Giustizia (n.d.r: ora Ministro della Giustizia) di concerto con il Ministro per l'Industria e per il Commercio (n.d.r: ora Ministro per le Attività Produttive) su proposta del Consiglio Nazionale dei Geologi".

Art. 6 del Nuovo Codice Deontologico del 19 dicembre 2006 (deliberazione n. 143/2006) emendato con deliberazione n. 65 del 24 marzo 2010 sulla "prestazione professionale" secondo cui "l'efficienza e l'efficacia della prestazione è data essenzialmente: dalla intrinseca difficoltà tecnica; dall'ampiezza della responsabilità assunta; dalla originalità della richiesta; dalla sussistenza o meno di precedenti soluzioni tecniche riferibili al caso di specie; dall'importanza degli elementi tecnici oggetto di valutazione; dall'entità degli elementi tecnici da coordinare; dall'originalità della soluzione; dalla quantità del tempo e dall'intensità dell'impegno profuso; dalla capacità di interazione con la committenza e con gli altri soggetti, anche imprenditoriali, coinvolti nella prestazione; dal valore dell'opera".

Art. 7 del Nuovo Codice Deontologico del 19 dicembre 2006 (deliberazione n. 143/2006) emendato con deliberazione n. 65 del 24 marzo 2010 su "Il decoro professionale" secondo cui "il decoro del professionista consiste essenzialmente: nella compostezza ed esaustività della prestazione professionale; nella capacità di assunzione di responsabilità, nella disponibilità di efficace corredo tecnico-professionale; nella disponibilità e prontezza di utilizzo di aggiornati strumenti; nell'organizzazione di efficace ufficio ed equipe professionale; nella cura della sollecitudine degli interventi; nella disponibilità di mezzi e strutture per l'aggiornamento continuo, anche dei collaboratori e del personale dipendente; nella capacità di interloquire prontamente ed efficacemente con la committenza e con enti ed istituzioni private e pubbliche e con il pubblico in genere".

Art. 17 del Nuovo Codice Deontologico del 19 dicembre 2006 (deliberazione n. 143/2006) emendato con deliberazione n. 65 del 24 marzo 2010 sui "Parametri tariffari" secondo cui "nella determinazione dei compensi professionali il geologo deve attenersi a quanto stabilito dal D.L. 223/2006 convertito in legge 248/2006; al principio di adeguatezza di cui all'art. 2233 comma 2 Codice Civile e, comunque, al complesso delle vigenti disposizioni di legge regolanti la materia. La tariffa professionale approvata con D.M. 18 novembre 1971 e s.m.i. e la tariffa in materia di LL.PP. approvata con D.M. 4 aprile 2001 per la parte applicabile ai geologi costituiscono legittimo ed oggettivo elemento di riferimento tecnico-professionale nella considerazione, determinazione e definizione dei compensi tra le parti". In particolare, sul punto, dica la Corte Europea adita se determina contrasto con l'art. 101 del Trattato l'aver indicato, quale vigente norma di legge obbligatoria nel suo intero contenuto, il D.L. 223/2006 con il sistema numerico-cronologico, unico sistema storico e legittimo, tanto a livello interno che comunitario, che di certo non incide minimamente sulla conoscibilità e sulla portata obbligatoria della norma giuridica.

Art. 18 del Nuovo Codice Deontologico del 19 dicembre 2006 (deliberazione n. 143/2006) emendato con deliberazione n. 65 del 24 marzo 2010 sulla "Commisurazione della parcella" secondo cui "nell'ambito della normativa vigente, a garanzia della qualità delle prestazioni, il geologo che esercita attività professionale nelle varie forme - individuale, societaria o associata - deve sempre commisurare la propria parcella all'importanza e difficoltà dell'incarico, al decoro professionale, alle conoscenze tecniche ed all'impegno richiesti. L'Ordine, tenuto conto dei principi di concorrenzialità professionale, vigila sull'osservanza".

Art. 19 del Nuovo Codice Deontologico del 19 dicembre 2006 (deliberazione n. 143/2006) emendato con deliberazione n. 65 del 24 marzo 2010 sull'"Evidenza pubblica" secondo cui "per le

procedure ad evidenza pubblica, ove la PA legittimamente non utilizzi quale parametro compensativo la tariffa professionale, il geologo dovrà comunque commisurare la propria offerta all'importanza e difficoltà dell'incarico, al decoro professionale, alle conoscenze tecniche e all'impegno richiesti".

In relazione a:

- Regolamento (CEE) n. 2137/85 del Consiglio, relativo all'istituzione del "Gruppo Europeo di interesse economico (GEIE) ² con lo scopo di facilitare o sviluppare l'attività economica dei suoi membri" stabilisce, al sesto 'considerando' che le disposizioni - ndr in esso contenute - non pregiudicano l'applicazione, a livello nazionale, delle norme legali e/o deontologiche relative alle condizioni di esercizio di un'attività o di una professione;
 - Direttiva 2005/36/CE del Parlamento e del Consiglio relativa al "riconoscimento delle qualifiche professionali" ⁷ al 'considerando' n° 43 stabilisce "nella misura in cui si tratta di professioni regolamentate, la presente direttiva riguarda anche le professioni liberali che sono, secondo la presente direttiva, quelle praticate sulla base di pertinenti qualifiche professionali in modo personale, responsabile e professionalmente indipendente da parte di coloro che forniscono servizi intellettuali e di concetto nell'interesse dei clienti e del pubblico. L'esercizio della professione negli Stati membri può essere oggetto, a norma del trattato, di specifici limiti legali sulla base della legislazione nazionale e delle disposizioni di legge stabilite autonomamente, nell'ambito di tale contesto, dai rispettivi organismi professionali rappresentativi, salvaguardando e sviluppando la loro professionalità e la qualità del servizio e la riservatezza dei rapporti con i clienti".
 - Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai "servizi nel mercato interno" ⁷ nota come "direttiva servizi" al 'considerando' n° 115 dispone che "[i] codici di condotta a livello comunitario hanno lo scopo di fissare regole di condotta minime e sono complementari ai requisiti di legge degli Stati membri. Essi non ostano, in conformità del diritto comunitario, a che gli Stati membri adottino con legge misure più rigorose, ovvero a che gli organismi o ordini professionali nazionali prevedano una maggiore tutela nei rispettivi codici nazionali di condotta". Si esprima infine l'III.ma Corte di Giustizia Europea adita sulla compatibilità con l'art. 101 del Trattato della delineata distinzione, in punto di diritto e di organizzazione ordinamentale, tra impresa professionale ed impresa commerciale, nonché tra concorrenza professionale e concorrenza commerciale".
- 2) "a) se l'art. 101 TFUE o altra norma europea vieti e/o inibisca il riferimento alle componenti di dignità e decoro del professionista - nella fattispecie geologo - nella composizione del compenso professionale;
 - b) se ai sensi dell'art. 101 TFUE, o altra norma europea, il riferimento alle componenti di dignità e decoro professionale comportino effetti restrittivi della concorrenza professionale;
 - c) se l'art. 101 TFUE o altra norma europea stabilisca o meno che i requisiti di dignità e decoro, quali componenti del compenso del professionista in connessione con tariffe definite espressamente come derogabili nei minimi - atteso l'espresso e formale richiamo, di cui all'art. 17 del Nuovo Codice Deontologico dei Geologi, alla normativa di legge che tale deroga consente (D.L. n. 223/2006, convertito in legge 248/2006) possa ritenersi quale induzione a comportamenti restrittivi della concorrenza;
 - d) se l'art. 101 TFUE o altra norma europea vieti il riferimento alla tariffa professionale - stabilita, per i geologi, da provvedimento statutale, D.M. del Ministro della Giustizia di concerto con il Ministro delle Attività Produttive e derogabile nei minimi per effetto, ripetesesi, dell'espresso e formale richiamo al D.L. n. 223/2006 di cui all'art. 17 del Nuovo Codice Deontologico - quale semplice elemento tecnico-professionale di riferimento per la determinazione dei compensi;
 - e) se l'art. 101 TFUE o altra norma europea vieti la corrispondenza tra l'importanza delle prestazioni, i requisiti di dignità e decoro così come anche definiti negli artt. 6 e 7 del nuovo codice deontologico dei geologi con il compenso professionale, così come previsto dall'art. 2233 c.c. comma 2 secondo cui "in ogni caso la misura del compenso (n.d.r. professionale) deve essere adeguata all'importanza dell'opera ed al decoro della professione";

- f) se dunque secondo l'art. 101 TFUE il riferimento all'art. 2233, comma 2, c.c. possa ritenersi legittimo e non induzione di effetti restrittivi della concorrenza;
- g) se l'art. 101 TFUE, o altra norma europea, stabilisca, nell'ambito della disciplina della concorrenza, l'eguaglianza giuridica tra Ordine Professionale, nella specie dei geologi, così come regolato da specifiche norme dello Stato poste per il perseguimento dei fini istituzionali, e le intese e concentrazioni di imprese commerciali costituenti intesa anticoncorrenziale;
- h) se l'art. 101 TFUE, o altra norma europea, consenta o meno di stabilire l'equiparazione tra contributo ordinistico obbligatorio per legge - posto per il perseguimento delle funzioni e fini istituzionali - con l'attività di vendita di beni e servizi e con il profitto economico effettuati ed ottenuti mediante comportamenti anticoncorrenziali da parte di concentrazioni di imprese commerciali;
- i) se l'art. 101 TFUE, o altra norma europea, giustifichi o meno l'applicazione, nella fattispecie, di sanzione;
- j) se l'art. 101 TFUE, o altra norma europea, legittimi o meno l'assoggettamento a prelievo forzoso su contributo ordinistico, obbligatorio per legge, eguagliando tale contributo a profitto ed entrata frutto di intesa economico-commerciale anticoncorrenziale.
(...)"

III. 1) In via subordinata, per il caso in cui la Corte risolva le questioni di interpretazione dell'art. 267, par. 3, TFUE nel senso della ininfluenza delle regole processuali nazionali e della sussistenza di un dovere di soccorso del giudice nazionale, e la questione pregiudiziale come sollevata dall'appellante nel senso della genericità del quesito di parte, la questione pregiudiziale se il diritto comunitario della concorrenza e delle professioni, e in particolare le disposizioni comunitarie invocate da parte appellante nel suo quesito, ostino o meno all'adozione di codici deontologici professionali che commisurino il compenso al decoro e dignità professionale, alla qualità e quantità del lavoro svolto, con il risultato che compensi che si collocano al di sotto dei minimi tariffari (e che pertanto sono concorrenziali) potrebbero essere sanzionati, sul piano disciplinare, per violazione di regole deontologiche;

2) in via subordinata, per il caso in cui la Corte risolva le questioni di interpretazione dell'art. 267, par. 3, TFUE nel senso della ininfluenza delle regole processuali nazionali e della sussistenza di un dovere di soccorso del giudice nazionale, e la questione pregiudiziale come sollevata dall'appellante nel senso della genericità del quesito di parte, la questione pregiudiziale se il diritto comunitario della concorrenza, e in particolare la disciplina che vieta le intese restrittive, possa o meno essere interpretato nel senso che una intesa restrittiva può essere configurata da regole deontologiche stabilite da ordini professionali, laddove tali regole, nell'indicare il decoro e la dignità professionale, nonché la qualità e quantità del lavoro svolto, quali parametri di quantificazione del compenso del professionista, sortiscano l'effetto della inderogabilità dei minimi tariffari, e per tanto anche un effetto restrittivo della concorrenza a causa di detta inderogabilità;

3) in via subordinata, per il caso in cui la Corte risolva le questioni di interpretazione dell'art. 267, par. 3, TFUE nel senso della ininfluenza delle regole processuali nazionali e della sussistenza di un dovere di soccorso del giudice nazionale, e la questione pregiudiziale come sollevata dall'appellante nel senso della genericità del quesito di parte, la questione pregiudiziale se, laddove il diritto nazionale ponga regole di tutela della concorrenza più severe di quelle comunitarie, in particolare stabilendo che i minimi tariffari delle tariffe professionali possono essere derogati, laddove il diritto comunitario sembra invece ancora consentire a certe condizioni la inderogabilità dei minimi tariffari, e conseguentemente laddove una condotta dell'Ordine professionale che imponga la inderogabilità dei minimi tariffari costituisca, per il diritto nazionale, una intesa restrittiva della concorrenza mentre potrebbe non esserlo per il diritto comunitario, il diritto comunitario della concorrenza, e segnatamente la disciplina comunitaria delle intese restrittive della concorrenza, osti o meno a siffatto risultato di ritenere una data condotta sanzionabile come intesa restrittiva in base alla disciplina nazionale e non anche in base alla disciplina comunitaria, ogni qualvolta le regole nazionali di tutela della concorrenza siano più severe di quelle comunitarie.

¹ - G U L 199, pag. 1.

² - G U L 255, pag. 22.

³ - G U L 376, pag. 36.