

Consiglio di Stato, sentenza 30 aprile 2020, n. 2764
Conferma dell'annullamento del provvedimento AGCM n. 25868/2016
di inottemperanza del CNF al provvedimento AGCM n. 25154/2014

Roma, 30 aprile 2020
(scheda n. 41/2020)

Con la [sentenza 30 aprile 2020, n. 2764](#), il Consiglio di Stato ha respinto il ricorso presentato dall'AGCM per la riforma della sentenza TAR Lazio 11 novembre 2016, n. 11169, che aveva annullato il provvedimento Antitrust del 10 febbraio 2016, con il quale era stata dichiarata l'inottemperanza del Consiglio Nazionale Forense al provvedimento AGCM n. 25154 del 22 ottobre 2014 e comminata una sanzione amministrativa pecuniaria di €912,536,40.

La vicenda prende le mosse dal noto procedimento avente ad oggetto condotte restrittive del CNF ([I748](#)), avviato dall'AGCM il 16 luglio 2013 in ragione della pubblicazione sul sito web del Consiglio della circolare 22-C-2006, quale premessa all'abrogato DM 172/2014 recante *Nuovo tariffario forense*, nonché del parere CNF n. 48/2012, che stigmatizzava il possibile rilievo deontologico dell'uso di piattaforme digitali come quella denominata Amica Card. Il procedimento si concludeva con l'accertamento della violazione, ad opera del CNF, dell'art. 101 TFUE ([delibera 22 ottobre 2014, n. 25124](#)), in quanto l'Autorità riteneva che le due decisioni (la pubblicazione della circolare sul sito ed il parere in questione) configuravano un'intesa restrittiva della concorrenza, volta a limitare l'autonomia dei professionisti, e irrogava a carico del CNF una sanzione amministrativa pecuniaria di €912,536,40. Il provvedimento veniva riformato parzialmente in sede di impugnazione dal giudice amministrativo ([TAR Lazio, sentenza 1 luglio 2015, n. 8778](#)), che escludeva la natura anticoncorrenziale della ripubblicazione della circolare e rimetteva all'AGCM la rideterminazione del nuovo ammontare della sanzione. La decisione veniva impugnata davanti al Consiglio di Stato che, con la [sentenza 22 marzo 2016, n. 1164](#), accoglieva l'appello parziale proposto dall'Autorità, ritenendo legittimo il provvedimento impugnato e rigettando le censure proposte dal CNF.

Nelle more, pendente il giudizio davanti al TAR (e in particolare dopo l'udienza del 25 febbraio 2015, nella quale era stato disposto il rinvio dell'esame dell'istanza di sospensione unitamente al merito), l'AGCM sollecitava il CNF ad adempiere e adottare misure atte a porre termine all'infrazione. Con [provvedimento 27 maggio 2015, n. 25487](#) deliberava l'avvio di un procedimento per inottemperanza, contestando la violazione del dispositivo del provvedimento del 2014. Il CNF presentava osservazioni di replica alle contestazioni mosse e, sentito dagli Uffici, precisava di aver fornito un'interpretazione autentica del parere, nonché di aver modificato l'art. 35 del Codice deontologico, ribadendo l'apertura alla libertà dei mezzi comunicativi, ritenendo di aver così ottemperato al provvedimento del 2014. Nonostante le precisazioni fornite l'Autorità, con [delibera 10 febbraio 2016, n. 25868](#), accertava la mancata ottemperanza del CNF al provvedimento n. 25124/2014 e, ritenendo persistente la violazione dell'art. 101 TFUE accertata con riferimento al parere n. 48/2012, irrogava una nuova sanzione amministrativa pecuniaria di €912.536,40, pari al doppio della sanzione applicata (in realtà rideterminata in €513.914,17, all'esito del procedimento parallelo I748C, con [delibera 11 novembre 2015, n. 25705](#), provvedimento anche questo impugnato dal CNF con ricorso 18 gennaio 2016).

Il CNF impugnava la decisione dichiarativa dell'inottemperanza e la nuova sanzione davanti al TAR Lazio che, in accoglimento del ricorso, con [sentenza 11 novembre 2016, n. 11169](#), annullava il provvedimento (e la relativa sanzione amministrativa pecuniaria di € 912.536,40) per ragioni di ordine sia procedurale che sostanziale, ravvisando una violazione del contraddittorio ed escludendo la sussistenza di comportamenti anticoncorrenziali o di una nuova violazione rispetto all'originaria condotta contestata (si rinvia, sul punto, alla scheda Ufficio studi [n. 74/2016](#)).

Con la decisione resa in data odierna, il Consiglio di Stato respinge l'appello dell'AGCM e **conferma** la [decisione](#) del TAR Lazio di **annullamento del provvedimento n. 25868/2016**, condividendo le argomentazioni svolte dal giudice di prime cure ed effettuando ulteriori precisazioni, di ordine procedurale nonché sostanziale.

Quanto al primo profilo, conferma la **violazione del contraddittorio** già accertata dal TAR Lazio, poiché non è stato consentito al CNF di essere sentito dal Collegio, ma unicamente dagli Uffici che hanno seguito l'istruttoria, mancando peraltro anche una formale CRI (Contestazione delle Risultanze Istruttorie), prevista dal procedimento. La decisione ha escluso, in ragione della natura degli interessi coinvolti e dei soggetti interessati, che il procedimento di ottemperanza possa considerarsi quale formalmente amministrativo e non soggetto alla disciplina speciale in materia di concorrenza, con un conseguente affievolimento del diritto di difesa, trattandosi di (asserite) violazioni della normativa antitrust. Di conseguenza, con un rinvio alla consolidata giurisprudenza della Corte di Strasburgo sulla natura formalmente amministrativa ma intrinsecamente penale di un illecito (Corte EDU, sentenza 4 marzo 2014, [Grande Stevens](#)), e considerata la *«funzione non meramente risarcitoria o compensativa, ma vistosamente repressiva e punitiva»* della sanzione applicata dall'Autorità per l'(asserita) inottemperanza, ritiene che dovevano essere *«assicurate garanzie pari a quelle del processo penale»*.

Nella decisione si rileva, inoltre, che la **contestazione** di cui al procedimento per inottemperanza ([I748B](#)) risulta **identica** a quella già oggetto del procedimento originario ([I748](#)), e si **esclude** allo stesso tempo la **sussistenza di un ritardo** del Consiglio Nazionale Forense nell'adempiere alle prescrizioni di cui al provvedimento AGCM del 2014. Tale delibera, infatti, era stata impugnata davanti al giudice amministrativo e la sentenza di primo grado risultava favorevole per il CNF e annullava la sanzione amministrativa pecuniaria. Considerato che le decisioni del giudice amministrativo sono dotate di provvisoria esecutività (ai sensi dell'art. 33 c.p.a.), l'obbligo di adempiere (e ritirare il parere) poteva considerarsi certo e cogente solo a seguito della notifica della sentenza di secondo grado, pubblicata il 22 marzo 2016, a seguito della quale il CNF provvedeva tempestivamente nella prima adunanza utile, del 22 aprile 2016, a revocare il parere n. 48/2012 nonché a dare avvio al procedimento per la modifica dell'art. 35 del Codice deontologico. Di conseguenza, si afferma che il CNF ha puntualmente adempiuto a quanto disposto, e si **esclude** la **sussistenza**, nel merito, di un comportamento di **mancata ottemperanza**.

Al tempo stesso, il Consiglio di Stato rileva la **violazione del principio del ne bis in idem** di cui all'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, come interpretato alla luce della giurisprudenza comunitaria (il riferimento è, in particolare, alla [decisione](#) della Corte di Giustizia dell'Unione Europea 3 aprile 2019, causa C-617/17), in quanto non emerge dal provvedimento sanzionatorio alcuna valutazione specificata operata dall'Autorità relativa alla proporzionalità delle due sanzioni considerate congiuntamente. Il giudice di appello, al contrario, rileva una **irragionevole duplicazione** della **sanzione** per un fatto già oggetto di analogo procedimento, particolarmente in ragione dell'identità della misura delle due sanzioni amministrative pecuniarie.

La decisione conferma l'annullamento del provvedimento sanzionatorio in via definitiva e, per effetto del giudicato, l'AGCM dovrà rifondere al CNF l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria irrogata di € 912.536,40.