

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

23 novembre 2017 (*)

Rinvio pregiudiziale – Concorrenza – Libera prestazione di servizi – Fissazione degli onorari minimi da parte di un'organizzazione di categoria di avvocati – Divieto per il giudice di disporre la rifusione di onorari inferiori a tali importi minimi – Normativa nazionale che considera l'imposta sul valore aggiunto (IVA) inclusa nel prezzo dei servizi resi nell'ambito dell'esercizio di una professione liberale»

Nelle cause riunite C-427/16 e C-428/16,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Sofiyski rayon sad (Tribunale circondariale di Sofia, Bulgaria), con decisioni del 26 aprile 2016, pervenute in cancelleria il 1° agosto 2016, nei procedimenti

«CHEZ Elektro Bulgaria» AD

contro

Yordan Kotsev (C-427/16),

e

«FrontEx International» EAD

contro

Emil Yanakiev (C-428/16),

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da R. Silva de Lapuerta, presidente di sezione, C.G. Fernlund, J.-C. Bonichot, S. Rodin (relatore) e E. Regan, giudici,

avvocato generale: N. Wahl

cancelliere: M. Aleksejev, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 1° giugno 2017,

considerate le osservazioni presentate:

- per la «CHEZ Elektro Bulgaria» AD, da K. Kral e K. Stoyanova, in qualità di agenti;
- per la «FrontEx International» EAD, da A. Grilihes, in qualità di agente;
- per il governo cipriota, da D. Kallí, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da L. Malferrari, I. Zaloguín e P. Mihaylova, 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

1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione dell'articolo 56, paragrafo 1, e dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, nonché della direttiva 77/249/CEE del Consiglio, del 22 marzo 1977, intesa a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi da parte degli avvocati (GU 1977, L 78, pag. 17), e della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU 2006, L 347, pag. 1).

2 Tali domande sono state presentate nell'ambito di talune controversie pendenti tra la «CHEZ Elektro Bulgaria» AD e il sig. Yordan Kotsev (C-427/16) e tra la «FrontEx International» EAD e il sig. Emil Yanakiev (C-428/16), aventi ad oggetto domande di ingiunzione di pagamento relative, segnatamente, alla rifusione di onorari di avvocato e alla retribuzione di un consulente giuridico.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 L'articolo 78, primo comma, lettera a), della direttiva 2006/112 prevede quanto segue:

«Nella base imponibile devono essere compresi gli elementi seguenti:

a) le imposte, i dazi, le tasse e i prelievi, ad eccezione della stessa [imposta sul valore aggiunto (IVA)];

(...)».

4 L'articolo 1, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 77/249 così dispone:

«La presente direttiva si applica, nei limiti e alle condizioni da essa previste, all'attività di avvocato esercitata a titolo di prestazione di servizi».

Diritto bulgaro

5 L'articolo 78 del *Grazhdanski protsesualen kodeks* (codice di procedura civile; in prosieguo: il «GPK») così dispone:

«1. Gli oneri sostenuti dall'attore nonché, in caso di patrocinio da parte di un avvocato, dei relativi onorari e spese, sono sostenuti dal 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, in fatto ed in diritto, della controversia, il giudice può disporre, su domanda della controparte, la rifusione, a titolo di spese, di un importo più ridotto, che non può essere tuttavia inferiore all'importo minimo previsto dall'articolo 36 [dello *Zakon za advokaturata* (legge sull'ordine forense)].

(...)

8. Alle persone giuridiche e ai lavoratori autonomi nel settore del commercio spetta inoltre la rifusione degli onorari d'avvocato, disposta dal giudice, qualora siano stati assistiti da un consulente giuridico».

6 A termini dell'articolo 36, paragrafi 1 e 2, della legge sull'ordine forense:

«1. Gli avvocati, compresi gli avvocati di uno Stato membro dell'Unione, hanno diritto agli onorari per l'attività svolta.

2. Gli onorari sono determinati nel palmario concluso dall'avvocato, ivi compreso l'avvocato di uno Stato membro dell'Unione, ed il cliente. L'importo degli onorari deve essere equo e giustificato e non può essere inferiore a quello previsto dal regolamento adottato dal Vissh advokatski savet [(Consiglio superiore dell'ordine forense, Bulgaria)] per il tipo di prestazione di cui trattasi».
- 7 Il paragrafo 3 dell'articolo 118 della legge medesima prevede quanto segue:
- «Possono essere eletti al Consiglio superiore dell'ordine forense i membri dell'ordine degli avvocati con anzianità di almeno quindici anni».
- 8 Il successivo articolo 121, paragrafo 1, così dispone:
- «Il Consiglio superiore dell'ordine adotta i regolamenti previsti dalla legge e il codice deontologico dell'ordine forense».
- 9 A termini del successivo articolo 132:
- «Costituiscono infrazioni disciplinari l'inadempimento colposo degli obblighi derivanti dalla presente legge e dal codice deontologico dell'ordine forense, dai regolamenti e dalle decisioni del Consiglio superiore dell'ordine e dalle decisioni adottate dal Consiglio dell'ordine e dalle assemblee generali, nonché:
- (...)
- 5) la pattuizione con il cliente di una remunerazione inferiore a quella prevista dal regolamento, adottato dal Consiglio superiore dell'ordine, per il tipo di prestazione di cui trattasi, salva l'ipotesi in cui tale possibilità sia prevista dalla presente legge e dal regolamento».
- 10 L'articolo 1 della Naredba n. 1 za minimalnite razmeri na advokatskite vaznagrazhdenia (regolamento n. 1 sugli onorari minimi degli avvocati; in prosieguo: il «regolamento n. 1») prevede quanto segue:
- «La remunerazione dell'assistenza giuridica prestata da un avvocato viene liberamente pattuita in base ad 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».
- 11 Dall'articolo 7, paragrafo 5, del regolamento n. 1, in combinato disposto con il precedente paragrafo 2, punto 1, risulta che tale importo minimo degli onorari ammonta, per le controversie come quelle oggetto del procedimento principale, a 300 leva bulgari (BGN) (circa EUR 154).
- 12 L'articolo 2a delle disposizioni complementari di tale regolamento così recita:
- «L'importo degli onorari degli avvocati non iscritti ai fini della [Zakon za danak varhu dobavenata stoynost (legge relativa all'imposta sul valore aggiunto)] non include l'imposta sul valore aggiunto allorché, per gli avvocati iscritti, l'imposta sul valore aggiunto dovuta è calcolata sugli onorari determinati ai sensi del presente regolamento ed è considerata parte integrante degli onorari d'avvocato dovuti dal cliente».

Procedimenti principali e questioni pregiudiziali

Causa C-427/16

- 13 La CHEZ Elektro Bulgaria adiva il giudice del rinvio con ricorso diretto ad ottenere, segnatamente, un'ingiunzione di pagamento nei confronti del sig. Kotsev, per la somma di BGN 60, a titolo di onorari d'avvocato.
- 14 Poiché quest'ultima somma è inferiore all'importo minimo previsto dal regolamento n. 1, il giudice del rinvio osserva che la pattuizione di un corrispettivo inferiore a quello previsto da detto regolamento costituisce un'infrazione disciplinare in forza della legge sull'ordine forense. Sebbene sia vero che, in casi in cui gli onorari di avvocato sono eccessivi rispetto alla reale complessità, in fatto ed in diritto,

della controversia, i giudici bulgari possono disporre la condanna, a titolo di spese, ad un importo più ridotto, tale importo non può essere inferiore all'importo minimo.

15 Il giudice del rinvio rileva che la causa C-427/16 si differenzia da quelle sfociate nelle sentenze del 5 dicembre 2006, Cipolla e a. (C-94/04 e C-202/04, EU:C:2006:758), nonché del 19 febbraio 2002, Arduino (C-35/99, EU:C:2002:97). La legislazione bulgara, infatti, autorizza il Consiglio superiore dell'ordine forense, i cui membri sono tutti avvocati eletti da loro colleghi, a fissare gli onorari minimi in assenza di qualsiasi controllo da parte delle pubbliche autorità.

16 Il giudice del rinvio precisa, al riguardo, che il Consiglio superiore dell'ordine agisce come associazione di imprese.

17 Da ultimo, il giudice del rinvio aggiunge che, in forza dell'articolo 2a delle disposizioni complementari del regolamento n. 1, l'importo degli onorari di avvocato non registrati ai fini della legge relativa all'imposta sul valore aggiunto non include l'IVA. Per gli avvocati registrati, l'IVA dovuta è calcolata in base agli onorari ed è considerata parte integrante degli onorari dovuti dal cliente, che sono così aumentati in ragione dell'aliquota IVA pari al 20%. Dall'integrazione dell'IVA consegue che gli onorari devono essere nuovamente assoggettati a tale aliquota d'imposta, dato che la base imponibile è modificata. Il giudice del rinvio ritiene che l'articolo 2a delle disposizioni complementari del regolamento n. 1 confonda le nozioni di «prezzo» del servizio e di «aliquota» ai sensi dell'articolo 1 della direttiva 2006/112. A suo avviso, le due nozioni non avrebbero né lo stesso fondamento né lo stesso destinatario.

Causa C-428/16

18 Con domanda d'ingiunzione di pagamento, la FrontEx International adiva il giudice del rinvio per ottenere la condanna del sig. Yanakiev a corrisponderle, segnatamente, BGN 200 a titolo di remunerazione dell'attività prestata da un consulente giuridico suo dipendente.

19 La somma richiesta è inferiore all'importo minimo di BGN 300, previsto dal regolamento n. 1.

20 Il giudice del rinvio rileva che i datori di lavoro dei consulenti giuridici esercitano un'attività concorrente a quella d'avvocato. Pertanto, si pone la questione della conformità con la direttiva 77/249 nonché con l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, della disposizione della GPK che riconosce ai consulenti giuridici il diritto alla remunerazione prevista per gli avvocati.

21 In tale contesto, il Sofiyski rayonen sad (Tribunale circondariale di Sofia, Bulgaria) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali, di identico tenore nelle due cause:

- 1) Se l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE (divieto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza) osti all'articolo 36, paragrafo 2, della legge sull'ordine forense, per effetto del quale un'associazione di soggetti esercenti libere professioni (Consiglio superiore dell'ordine forense) disponga del potere discrezionale, sulla base di prerogative attribuite dallo Stato, di predeterminare l'importo minimo dei corrispettivi delle prestazioni erogate dai soggetti medesimi (onorari di avvocato).
- 2) In caso di risposta affermativa alla prima questione: se l'articolo 78, paragrafo 5, in fine, del [GPK] (nella parte in cui detta disciplina non consente di ridurre l'onorario d'avvocato al di sotto di un importo minimo stabilito) sia in contrasto con l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE.
- 3) In caso di risposta affermativa alla prima questione: se l'articolo 132, punto 5, della legge sull'ordine forense (in relazione all'applicazione dell'articolo 136, paragrafo 1, di detta legge) sia in contrasto con l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE.
- 4) Se l'articolo 56, paragrafo 1, TFUE (divieto di restrizioni alla libera prestazione dei servizi) sia in contrasto con l'articolo 36, paragrafo 2, della legge sull'ordine forense.
- 5) Se l'articolo 78, paragrafo 8, del [GPK] sia in contrasto con l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE.

- 6) Se l'articolo 78, paragrafo 8, del [GPK] sia in contrasto con la direttiva [77/249] (relativamente al diritto dei soggetti rappresentati da consulenti giuridici interni di pretendere onorari d'avvocato).
- 7) Se l'articolo 2a delle disposizioni integrative al regolamento n. 1, che consente di considerare [l'IVA] come parte integrante del corrispettivo della prestazione erogata nell'esercizio di una libera professione (in relazione all'inclusione [dell'IVA] come componente degli onorari dovuti all'avvocato), sia in contrasto con la direttiva [2006/112]».
- 22 Con ordinanza del 14 settembre 2016, il presidente della Corte ha disposto la riunione delle cause C-427/16 e C-428/16 ai fini del procedimento scritto e orale e della sentenza.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla ricevibilità

- 23 La Commissione europea solleva la questione relativa alla ricevibilità delle questioni pregiudiziali da prima a sesta.
- 24 La Commissione osserva che il giudice non è competente ad adottare un'ingiunzione di pagamento relativa ad un importo superiore a quello effettivamente corrisposto. Inoltre, a suo parere, la circostanza che la pattuizione di un onorario inferiore all'importo minimo previsto dal regolamento n. 1 costituisca un'infrazione disciplinare non presenta, ai sensi della giurisprudenza della Corte, un fondamento valido per chiedere un'interpretazione in via pregiudiziale.
- 25 Al riguardo, occorre distinguere la ricevibilità, da un lato, delle questioni pregiudiziali prima, seconda, terza, quinta e sesta e, dall'altro, della quarta questione.
- 26 In primo luogo, per quanto riguarda le questioni pregiudiziali prima, seconda, terza, quinta e sesta, occorre ricordare che, nell'ambito della cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze di ciascuna causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza, sia la rilevanza delle questioni da sottoporre alla Corte. Di conseguenza, se le questioni sollevate riguardano l'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte è, in via di principio, tenuta a statuire (sentenza del 26 luglio 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, punto 23 e giurisprudenza citata).
- 27 Ne consegue che le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate dal giudice nazionale nel contesto normativo e fattuale che egli definisce sotto la propria responsabilità, e del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una presunzione di rilevanza. Il diniego, da parte della Corte, di statuire su una domanda presentata da un giudice nazionale è possibile solo qualora risulti in maniera manifesta che la richiesta interpretazione del diritto dell'Unione non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o l'oggetto del procedimento principale, qualora la questione sia di natura ipotetica oppure quando la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le sono sottoposte (sentenza del 26 luglio 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, punto 24 e giurisprudenza citata).
- 28 Nella specie, dalle domande di pronuncia pregiudiziale risulta che gli onorari d'avvocato e la retribuzione del consulente giuridico rientrano tra le spese di causa in merito alle quali il giudice del rinvio deve pronunciarsi.
- 29 Pertanto, non risulta in maniera manifesta che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta sia priva di qualsivoglia rapporto con la realtà e l'oggetto dei procedimenti principali e che il problema sia di natura ipotetica.
- 30 Inoltre, non compete alla Corte pronunciarsi sull'interpretazione di disposizioni nazionali, considerato, infatti, che tale interpretazione rientra nella competenza esclusiva dei giudici nazionali (sentenza del 14

giugno 2017, Online Games e a., C-685/15, EU:C:2017:452, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).

- 31 Quindi la questione se il giudice del rinvio possa adottare un'ingiunzione di pagamento avente ad oggetto una remunerazione di importo superiore a quella effettivamente corrisposta rappresenta una questione di diritto nazionale in ordine alla quale non spetta alla Corte pronunciarsi e il cui esame spetta soltanto al giudice nazionale chiamato a dirimere le controversie principali.
- 32 Ne consegue che le questioni pregiudiziali prima, seconda, terza, quinta e sesta sono ricevibili.
- 33 In secondo luogo, per quanto attiene alla quarta questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede se l'articolo 56, paragrafo 1, TFUE osti ad una normativa nazionale, come quella oggetto del procedimento principale, che non consenta all'avvocato e al proprio cliente di pattuire una remunerazione di importo inferiore al minimo fissato da un regolamento adottato da un'organizzazione di categoria forense, quale il Consiglio superiore dell'ordine forense.
- 34 A tal riguardo, nella parte in cui la questione proposta riguarda la compatibilità della normativa oggetto del procedimento principale con le disposizioni del Trattato FUE in materia di libera prestazione dei servizi, occorre rilevare che queste ultime non sono applicabili a una fattispecie in cui tutti gli elementi si trovino collocati all'interno di un solo Stato membro (sentenza dell'8 dicembre 2016, Eurosaneamientos e a., C-532/15 e C-538/15, EU:C:2016:932, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).
- 35 La Corte ha dichiarato che gli elementi concreti che consentono di stabilire un collegamento fra gli articoli del Trattato FUE in materia di libera prestazione dei servizi e l'oggetto o le circostanze di una controversia i cui elementi sono tutti collocati all'interno di uno Stato membro devono risultare dalla decisione di rinvio (sentenza dell'8 dicembre 2016, Eurosaneamientos e a., C-532/15 e C-538/15, EU:C:2016:932, punto 46 e la giurisprudenza ivi citata).
- 36 Di conseguenza, nel contesto di una situazione i cui elementi siano tutti collocati all'interno di un solo Stato membro, spetta al giudice del rinvio indicare alla Corte, conformemente a quanto postulato dall'articolo 94 del regolamento di procedura della Corte, sotto qual profilo, malgrado il suo carattere puramente interno, la controversia dinanzi ad esso pendente presenti un elemento di collegamento con le disposizioni del diritto dell'Unione relative alle libertà fondamentali che renda l'interpretazione in via pregiudiziale richiesta necessaria alla soluzione della controversia medesima (sentenza dell'8 dicembre 2016, Eurosaneamientos e a., C-532/15 e C-538/15, EU:C:2016:932, punto 47 e la giurisprudenza ivi citata).
- 37 Nella specie, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale non emerge la sussistenza di elementi specifici nelle controversie nel procedimento principale, relativi alle parti delle controversie stesse o alle loro attività, che non sarebbero collocati all'interno della Bulgaria. Inoltre, il giudice del rinvio non indica sotto quale profilo dette controversie presenterebbero, malgrado il loro carattere puramente interno, un elemento di collegamento con le disposizioni del diritto dell'Unione relative alle libertà fondamentali che renda l'interpretazione in via pregiudiziale richiesta necessaria alla soluzione di tali controversie.
- 38 Ciò detto, si deve necessariamente rilevare che le domande di pronuncia pregiudiziale non forniscono elementi concreti che consentano di affermare che l'articolo 56 TFUE possa applicarsi alle fattispecie delle controversie principali.
- 39 Alla luce delle suesposte considerazioni, si deve concludere che la quarta questione è irricevibile.

Sulle questioni prima, seconda e terza

- 40 Con le sue questioni prima, seconda e terza, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, debba essere interpretato nel senso che osti ad una normativa nazionale, come quella oggetto del procedimento principale che, da un lato, non consenta all'avvocato e al cliente di pattuire un onorario d'importo inferiore a quello previsto da un regolamento adottato da un'organizzazione di categoria forense, quale il Consiglio superiore dell'ordine forense, a pena di procedimento disciplinare a carico dell'avvocato medesimo, e, dall'altro, non autorizzi il giudice a disporre la rifusione di onorari d'importo inferiore al minimo.

- 41 Risulta da costante giurisprudenza della Corte che, se è pur 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, *Etablissements Fr. Colruyt*, C-221/15, EU:C:2016:704, punto 43 e giurisprudenza ivi citata).
- 42 Sussiste una violazione dell'articolo 101 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, quando uno Stato membro imponga o agevoli la conclusione di accordi in contrasto con l'articolo 101 TFUE o rafforzi gli effetti di accordi di tal genere ovvero tolga alla propria normativa il suo carattere pubblico, delegando ad operatori privati la responsabilità di adottare decisioni di intervento in materia economica (sentenza del 21 settembre 2016, *Etablissements Fr. Colruyt*, C-221/15, EU:C:2016:704, punto 44 e giurisprudenza ivi citata).
- 43 Ciò non avviene in una fattispecie in cui le tariffe siano fissate nel rispetto dei criteri di interesse pubblico definiti dalla legge e i poteri pubblici non deleghino le loro prerogative d'approvazione o di fissazione delle tariffe ad operatori economici privati, sebbene i rappresentanti degli operatori economici non siano minoritari in seno al comitato autorizzato a proporre le tariffe stesse (v., in tal senso, sentenza del 4 settembre 2014, *API e a.*, da C-184/13 a C-187/13, C-194/13, C-195/13 e C-208/13, EU:C:2014:2147, punto 31).
- 44 Per quanto riguarda, in primo luogo, la questione se la normativa oggetto del procedimento principale imponga o favorisca la conclusione di un'intesa tra operatori economici privati, si deve rilevare che il Consiglio superiore dell'ordine forense è composto soltanto da avvocati eletti da colleghi.
- 45 La tariffa determinata da una simile organizzazione di categoria può comunque rivestire natura statale, in particolare quando i membri dell'organizzazione di categoria siano esperti indipendenti dagli operatori economici interessati e siano tenuti dalla legge a fissare le tariffe prendendo in considerazione non solo gli interessi delle imprese o delle associazioni di imprese nel settore che li ha designati, ma anche l'interesse generale e gli interessi delle imprese degli altri settori o degli utenti dei servizi di cui trattasi (sentenza del 4 settembre 2014, *API e a.*, da C-184/13 a C-187/13, C-194/13, C-195/13 e C-208/13, EU:C:2014:2147, punto 34 e giurisprudenza ivi citata).
- 46 Per garantire che i membri di una organizzazione di categoria operino effettivamente nel rispetto dell'interesse generale, i criteri di tale interesse devono essere definiti dalla legge in modo sufficientemente preciso e devono ricorrere un controllo effettivo e il potere decisionale in ultima istanza da parte dello Stato (v., in tal senso, sentenza del 4 settembre 2014, *API e a.*, da C-184/13 a C-187/13, C-194/13, C-195/13 e C-208/13, EU:C:2014:2147, punto 41).
- 47 Nella specie, la normativa oggetto del procedimento principale non contiene alcun criterio preciso idoneo a garantire che gli importi minimi delle parcelle degli avvocati, quali fissati dal Consiglio superiore dell'ordine forense, siano equi e giustificati nel rispetto dell'interesse generale. In particolare, detta normativa non prevede alcuna condizione che corrisponda ai requisiti formulati dal *Varhoven administrativen sad* (Corte suprema amministrativa, Bulgaria) nella propria sentenza del 27 luglio 2016, relativi, in particolare, all'accesso dei cittadini e delle persone giuridiche all'assistenza giuridica qualificata nonché alla necessità di prevenire qualsiasi rischio di deterioramento della qualità dei servizi forniti.
- 48 Con riferimento, in secondo luogo, alla questione se le autorità pubbliche bulgare abbiano delegato i propri poteri in materia di determinazione degli importi minimi degli onorari d'avvocato ad operatori privati, dagli atti di cui dispone la Corte emerge che l'unico controllo esercitato da un'autorità pubblica sui regolamenti del Consiglio superiore dell'ordine forense che determinano tali importi minimi è quello esercitato dal *Varhoven administrativen sad* (Corte suprema amministrativa), controllo limitato all'accertamento se tali regolamenti siano conformi alla Costituzione e alla legge bulgara.
- 49 Ne deriva che, considerata l'assenza di disposizioni idonee a garantire che il Consiglio superiore dell'ordine forense agisca come emanazione della pubblica autorità che operi a fini di interesse

generale sotto l'effettivo controllo e sotto il potere decisionale di ultimo grado da parte dello Stato, un'organizzazione di categoria quale il Consiglio superiore dell'ordine forense dev'essere considerata, nell'adozione dei regolamenti diretti alla fissazione degli importi minimi degli onorari forensi, quale associazione di imprese ai sensi dell'articolo 101 TFUE.

- 50 Peraltro, perché le regole di concorrenza dell'Unione si applichino alla normativa controversa nei procedimenti principali, è necessario che tale normativa sia idonea a restringere il gioco della concorrenza nel mercato interno (v., per analogia, sentenza del 4 settembre 2014, API e a., da C-184/13 a C-187/13, C-194/13, C-195/13 e C-208/13, EU:C:2014:2147, punto 42).
- 51 Si deve rilevare, al riguardo, che la determinazione degli importi minimi degli onorari d'avvocato, resi obbligatori da una normativa nazionale come quella oggetto dei procedimenti principali, impedendo agli altri prestatori di servizi giuridici di fissare tariffe inferiori a tali importi minimi, equivale alla determinazione orizzontale di tariffe minime imposte (v., in tal senso, sentenza del 4 settembre 2014, API e a., da C-184/13 a C-187/13, C-194/13, C-195/13 e C-208/13, EU:C:2014:2147, punto 43).
- 52 Alla luce delle suesposte considerazioni, si deve rilevare che una normativa nazionale, come quella oggetto dei procedimenti principali, che, da un lato, non consenta all'avvocato e al proprio cliente di pattuire una parcella d'importo inferiore al minimo fissato dal regolamento adottato da un'organizzazione di categoria dell'ordine forense, quale il Consiglio superiore dell'ordine forense, a pena di procedimento disciplinare a carico dell'avvocato medesimo, e, dall'altro, non autorizzi il giudice a disporre la rifusione degli onorari per un importo inferiore a tale minimo, è idonea a restringere il gioco della concorrenza nel mercato interno ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE.
- 53 Occorre, tuttavia, rilevare che la normativa controversa nei procedimenti principali che rende obbligatoria una decisione di un'associazione d'impresе avente per oggetto o per effetto di restringere la concorrenza o la libertà d'azione delle parti o di una di esse non ricade necessariamente sotto il divieto sancito dal combinato disposto dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE e dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE (sentenza del 4 settembre 2014, API e a., da C-184/13 a C-187/13, C-194/13, C-195/13 e C-208/13, EU:C:2014:2147, punto 46).
- 54 Infatti, ai fini dell'applicazione di tali disposizioni ad un caso di specie, occorre anzitutto tenere in considerazione il contesto globale nel quale la decisione controversa dell'associazione di imprese in questione sia stata adottata o spieghi i propri effetti nonché, in particolare, i propri obiettivi. Occorre poi verificare se gli effetti restrittivi della concorrenza che ne derivano ineriscano al perseguimento di tali obiettivi (sentenze del 19 febbraio 2002, Wouters e a., C-309/99, EU:C:2002:98, punto 97; del 18 luglio 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi, C-136/12, EU:C:2013:489, punto 53, nonché del 4 settembre 2014, API e a., da C-184/13 a C-187/13, C-194/13, C-195/13 e C-208/13, EU:C:2014:2147, punto 47).
- 55 In tale contesto, si deve verificare se le restrizioni così imposte dalla disciplina in esame nei procedimenti principali siano limitate a quanto necessario al conseguimento di obiettivi legittimi (sentenze del 18 luglio 2006, Meca-Medina e Majcen/Commissione, C-519/04 P, EU:C:2006:492, punto 47; del 18 luglio 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi, C-136/12, EU:C:2013:489, punto 54, nonché del 4 settembre 2014, API e a., da C-184/13 a C-187/13, C-194/13, C-195/13 e C-208/13, EU:C:2014:2147, punto 48).
- 56 Tuttavia, la Corte, alla luce degli atti di cui dispone, non è in grado di valutare se una normativa come quella oggetto nei procedimenti principali, che non consenta all'avvocato ed al proprio cliente di pattuire onorari di importo inferiore al minimo stabilito da un regolamento adottato da un'organizzazione di categoria dell'ordine forense quale il Consiglio superiore dell'ordine forense, possa essere considerata necessaria per la realizzazione di un obiettivo legittimo.
- 57 Spetta al giudice del rinvio valutare, alla luce del contesto generale in cui il regolamento, adottato dal Consiglio superiore dell'ordine forense, si colloca ovvero spiega i propri effetti, se, alla luce del complesso degli elementi pertinenti di cui dispone, le norme che sanciscono le restrizioni controverse nei procedimenti principali possano essere considerate necessarie all'attuazione di tale obiettivo.

58 Alla luce dei suesposti rilievi, occorre rispondere alle questioni prima, seconda e terza 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 come quella oggetto dei procedimenti principali, la quale, da un lato, non consenta all'avvocato e al proprio cliente di pattuire un onorario d'importo inferiore al minimo stabilito da un regolamento adottato da un'organizzazione di categoria dell'ordine forense, quale il Consiglio superiore dell'ordine forense, a pena di procedimento disciplinare a carico dell'avvocato medesimo, e, dall'altro, non autorizzi il giudice a disporre la rifusione degli onorari d'importo inferiore a quello minimo, è idonea a restringere il gioco della concorrenza nel mercato interno ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE. Spetta al giudice del rinvio verificare se tale normativa, alla luce delle sue concrete modalità applicative, risponda effettivamente ad obiettivi legittimi e se le restrizioni così stabilite siano limitate a quanto necessario per garantire l'attuazione di tali legittimi obiettivi.

Sulla quinta e sesta questione

59 Con le questioni quinta e sesta, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE e la direttiva 77/249, debba essere interpretato nel senso che osti ad una normativa nazionale, come quella oggetto dei procedimenti principali, per effetto della quale alle persone giuridiche e ai lavoratori autonomi del settore del commercio spetta la rifusione degli onorari d'avvocato, disposta dal giudice nazionale, qualora siano stati assistiti da un consulente giuridico.

60 Al riguardo, è sufficiente rilevare che non si può ritenere che tale normativa imponga o favorisca la conclusione di intese contrarie all'articolo 101 TFUE oppure rafforzi gli effetti di tali intese.

61 Pertanto, l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE non osta a una normativa nazionale, come quella oggetto dei procedimenti principali, per effetto della quale alle persone giuridiche e ai lavoratori autonomi del settore del commercio spetta la rifusione degli onorari d'avvocato, disposta dal giudice nazionale, qualora siano stati assistiti da un consulente giuridico.

62 Inoltre, poiché la direttiva 77/249 non contiene alcuna disposizione che disciplini la rifusione disposta da un giudice degli onorari dei prestatori di servizi giuridici, si deve ritenere che tale normativa nazionale non ricada neppure nell'ambito d'applicazione della direttiva 77/249.

63 Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alle questioni quinta e sesta dichiarando che l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE e con la direttiva 77/249, dev'essere interpretato nel senso che non osta ad una normativa nazionale, come quella oggetto dei procedimenti principali, per effetto della quale alle persone giuridiche e ai lavoratori autonomi del settore del commercio spetta la rifusione degli onorari d'avvocato, disposta dal giudice nazionale, qualora siano stati assistiti da un consulente giuridico.

Sulla settima questione

64 Con la sua settima questione, il giudice del rinvio chiede se la direttiva 2006/112 debba essere interpretata nel senso che osti ad una normativa nazionale, come quella oggetto dei procedimenti principali, in forza della quale l'IVA costituisca parte integrante degli onorari d'avvocato registrati, producendo il risultato di un doppio assoggettamento all'IVA degli onorari stessi.

65 Ai sensi dell'articolo 78, primo comma, lettera a), della direttiva 2006/112, la base imponibile include, segnatamente, le imposte, i dazi, i prelievi e le tasse, ad eccezione dell'IVA stessa.

66 Al riguardo, occorre ricordare che, in forza della giurisprudenza della Corte, il principio di neutralità fiscale, insito nel sistema comune dell'IVA, osta a che l'assoggettamento ad imposta delle attività professionali di un soggetto passivo generi una doppia imposizione (v., in tal senso, sentenze del 23 aprile 2009, Puffer, C-460/07, EU:C:2009:254, punto 46, e del 22 marzo 2012, Klub, C-153/11, EU:C:2012:163, punto 42).

67 Nella specie, avendo il giudice del rinvio rilevato, nella domanda di pronuncia pregiudiziale nella causa C-427/16, che la normativa nazionale oggetto del procedimento principale ha l'effetto di

produrre una doppia imposizione all'IVA degli onorari d'avvocato, una normativa di tal genere non è conforme né all'articolo 78, primo comma, lettera b), della direttiva 2006/112 né al principio di neutralità fiscale insito nel sistema comune dell'IVA.

68 Ciò premesso, occorre rispondere alla settima questione dichiarando che l'articolo 78, primo comma, lettera a), della direttiva IVA dev'essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale, come quella oggetto dei procedimenti principali, in forza della quale l'IVA costituisca parte integrante degli onorari d'avvocato registrati, qualora ciò produca l'effetto di un doppio assoggettamento all'IVA degli onorari stessi.

Sulle spese

69 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 (Prima Sezione) dichiara:

- 1) **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 come quella oggetto dei procedimenti principali, la quale, da un lato, non consenta all'avvocato e al proprio cliente di pattuire un onorario d'importo inferiore al minimo stabilito da un regolamento adottato da un'organizzazione di categoria dell'ordine forense, quale il Vissh advokatski savet (Consiglio superiore dell'ordine forense, Bulgaria), a pena di procedimento disciplinare a carico dell'avvocato medesimo, e, dall'altro, non autorizzi il giudice a disporre la rifusione degli onorari d'importo inferiore a quello minimo, è idonea a restringere il gioco della concorrenza nel mercato interno ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE. Spetta al giudice del rinvio verificare se tale normativa, alla luce delle sue concrete modalità applicative, risponda effettivamente ad obiettivi legittimi e se le restrizioni così stabilite siano limitate a quanto necessario per garantire l'attuazione di tali legittimi obiettivi.**
- 2) **L'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE e con la direttiva 77/249/CEE del Consiglio, del 22 marzo 1977, intesa a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi da parte degli avvocati, dev'essere interpretato nel senso che non osta ad una normativa nazionale, come quella oggetto dei procedimenti principali, per effetto della quale alle persone giuridiche e ai lavoratori autonomi del settore del commercio spetta la rifusione degli onorari d'avvocato, disposta dal giudice nazionale, qualora siano stati assistiti da un consulente giuridico.**
- 3) **L'articolo 78, primo comma, lettera a), della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, dev'essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale, come quella oggetto dei procedimenti principali, in forza della quale l'imposta sul valore aggiunto costituisca parte integrante degli onorari d'avvocato registrati, qualora ciò produca l'effetto di un doppio assoggettamento all'imposta sul valore aggiunto degli onorari stessi.**

Firme