

Causa C-438/22**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

4 luglio 2022

Giudice del rinvio:

Sofiyski rayonen sad (Tribunale distrettuale di Sofia, Bulgaria)

Data della decisione di rinvio:

4 luglio 2022

Ricorrente:

«Em akaunt BG» EOOD

Resistente:

Zastrahovatelno aktsionerno druzhestvo «Armeets» AD

Oggetto del procedimento principale

Verifica della decisione sulle spese, in seguito alla riduzione, da parte del giudice, dell'importo degli onorari d'avvocato richiesti – che rappresentano una parte delle spese – perché erano eccessivi

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

Vincolo dei giudici nazionali, in caso di riduzione degli onorari d'avvocato di una delle parti, a un tariffario di onorari d'avvocato minimi stabilito da un ordine forense a cui gli avvocati sono iscritti per legge

Articolo [267, primo comma], TFUE

Questioni pregiudiziali

1) Se l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, inteso nel senso della sentenza pronunciata nelle cause riunite C-427/16 e C-428/16, CHEZ Elektro Bulgaria,

debba essere interpretato nel senso che i giudici nazionali possono disapplicare una normativa nazionale in base alla quale il giudice non è autorizzato a imporre alla parte soccombente il pagamento di spese relative a onorari d'avvocato in misura inferiore a un importo minimo stabilito in un regolamento adottato unicamente da un ordine professionale di avvocati, quale il Consiglio superiore dell'ordine forense (Bulgaria), qualora tale normativa non si limiti al conseguimento di obiettivi legittimi, in particolare non solo nei confronti delle parti contraenti, ma anche rispetto a terzi che potrebbero essere condannati al pagamento delle spese del procedimento.

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

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

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

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

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

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

8) Se l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 47, terzo comma, della Carta dei diritti fondamentali, debba essere interpretato nel senso che, nel valutare la settima questione, occorra tener conto di una normativa approvata dal potere esecutivo sugli onorari che lo Stato deve riconoscere agli avvocati nominati d'ufficio, onorari che costituiscono, in virtù di un rimando legislativo, l'importo massimo per il rimborso alla parte vittoriosa rappresentata in giudizio da un consulente giuridico.

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

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

Disposizioni di diritto dell'Unione e giurisprudenza richiamate

Articolo 101, paragrafi 1 e 2, TFUE

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, articolo 47

Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato, articolo 2

Sentenza del 23 novembre 2017, CHEZ Elektro Bulgaria, cause riunite C-427/16 e C-428/16, EU:C:2017:890

Disposizioni nazionali richiamate

Konstitutsia na Republika Bulgaria (Costituzione della Repubblica di Bulgaria), articoli 121, 122, 124 e 134

Grazhanski protsesualen kodeks (Codice di procedura civile, in prosieguo: il «GPK»), articoli 78, 162, 248, 280 e 288

Zakon za advokatura (legge sull'ordine forense, in prosieguo: lo «ZAdv»), articoli 36, 38, 113, 118, 121 e 132

Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi (legge sulla responsabilità per danni dello Stato e dei Comuni), articoli 1 e 5

Zakon za pravnata pomosht (legge sul gratuito patrocinio), articoli 6, 37 e 39

Naredba No 1 ot 9 yuli 2004 g. na Visshia advokatski savet za minimalnite razmeri na advokatskite vaznagrazhdenia (regolamento n. 1 del Consiglio superiore dell'ordine forense, del 9 luglio 2004, sugli importi minimi degli onorari d'avvocato, in prosieguo: l'«NMRAV» o regolamento del Consiglio superiore dell'ordine), articoli 2 e 7 e §§ 2a e 3

Naredba za zaplashtaneto na pravnata pomosht (regolamento sull'accesso al gratuito patrocinio), articolo 25 e § 2

Tarifa za darzhavnite taksi, koito se sabirat ot sadilishtata po Grazhdanski protsesualen kodeks (tariffario per le spese addebitate dai giudici in conformità del codice di procedura civile), articoli 1 e 3

Sentenze del Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa, Bulgaria; in prosieguito: il «VAS») n. 5485, del 2 maggio 2017, e n. 5419, dell'8 maggio 2020, decisione interpretativa del VAS n. 1, del 15 marzo 2017, sentenze del VAS n. 422, del 13 gennaio 2021, n. 4406, del 14 aprile 2020, e n. 14894, del 2 dicembre 2020, ordinanza del VAS n. 875, del 22 gennaio 2018, ordinanze del Varhoven kasatsionen sad (Corte suprema di cassazione, Bulgaria; in prosieguito: il «VKS») n. 199, dell'11 maggio 2022, n. 437, del 12 dicembre 2018, n. 138, del 15 marzo 2021, e n. 28, del 21 gennaio 2022.

Nel diritto processuale civile bulgaro la questione delle spese viene definita in base all'importo concreto stabilito nella decisione che conclude il procedimento. In seguito non si può statuire nuovamente su tale punto. A differenza della decisione sulle domande principali, che non può essere modificata dallo stesso giudice, l'articolo 248 del GPK consente la rettifica di errori e negligenze da parte dello stesso giudice, quale condizione per un successivo ricorso.

L'articolo 78 del GPK dispone che le spese sostenute dalla parte vittoriosa siano imputate alla parte soccombente. Una parte delle spese è costituita dagli onorari d'avvocato, che la parte soccombente rimborsa unicamente se il pagamento è comprovato. L'articolo 78, paragrafo 5, del GPK prevede la possibilità di ridurre tale importo, unicamente per quanto riguarda gli onorari d'avvocato, se tra le spese necessarie per la difesa in giudizio e gli importi effettivamente pagati dalla parte vittoriosa non sussiste un nesso causale. In tal modo si impedisce che vengano trasferite spese il cui importo è stato fissato a un livello troppo elevato senza l'intervento del debitore effettivo, senza esaminare il motivo concreto (generosità, abuso, ecc.). Il giudice può procedere a una riduzione del genere solo dietro tempestiva domanda della parte soccombente. Ai sensi di tale disposizione, il giudice può ridurre gli onorari all'importo minimo, tuttavia, qualora si tratti di una causa complessa sotto il profilo fattuale o giuridico, può anche non ridurre gli onorari o fissarli a un importo più elevato dell'importo minimo. Tra il rappresentante e la parte vittoriosa rappresentata rimane valido l'importo pattuito.

Breve illustrazione dei fatti e del procedimento

- 1 L'oggetto essenziale del procedimento principale pendente dinanzi al giudice del rinvio è un'azione di risarcimento intentata nell'ambito di un'assicurazione ramo danni dalla «Em akaunt BG» EOOD (ricorrente) contro la «ZAD Armeets» AD (resistente) a seguito del furto di un'automobile, per un importo di BGN 16 112,32 e un indennizzo per mora pari agli interessi legali di BGN 1 978,24. Con sentenza emanata in data 16 febbraio 2022, tali questioni sono state definite (dal giudice del rinvio) accogliendo in parte le domande avanzate.

- 2 Nella specie la ricorrente era rappresentata da un avvocato che aveva richiesto, già nell'atto introduttivo, di riconoscere alla ricorrente gli onorari d'avvocato. Veniva presentato un contratto relativo al pagamento di onorari per BGN 1 070. Nel controricorso la convenuta obiettava che detti onorari erano eccessivi.
- 3 Durante la prima seduta il processo veniva rinviato. Nell'udienza successiva, dopo aver ammesso le prove scritte presentate dalle parti e ascoltato una perizia tecnica sul veicolo, si consentiva un aumento dell'entità del risarcimento richiesto e la causa veniva portata in deliberazione. Nella stessa seduta le parti presentavano le loro note spese, in cui la ricorrente rivendicava BGN 723,62 di oneri statali, BGN 125 per la perizia e BGN 1 070 di onorari d'avvocato.
- 4 Nella motivazione della sentenza, il giudice del rinvio sosteneva, nella parte riguardante le spese, che in quel periodo in Bulgaria si poteva ottenere a condizioni di mercato un'assistenza legale di alta qualità per una tariffa oraria di BGN 42 e che l'incarico nella specie comportava, secondo la valutazione del giudice, circa 23 ore, per cui risultava giustificato un onorario di BGN 943.
- 5 Nella motivazione sulle spese, nella decisione giurisdizionale adottata dal giudice del rinvio, si afferma che il giudice, ai sensi dell'articolo 78, paragrafo 5, del GPK, in caso di contestazione, riconosce solo la parte degli onorari d'avvocato effettivamente corrisposta che, in rapporto alla complessità della causa, non è eccessiva. Al termine di tale disposizione viene stabilito che il giudice non può riconoscere un importo inferiore all'importo minimo fissato dall'articolo 36 dello ZAdv. Ai sensi della sentenza della Corte nella causa C-427/16, detta disposizione violerebbe l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, se non risulta necessaria per il conseguimento dell'obiettivo prefissato. Questo Collegio ritiene che la fissazione di tariffe minime che assicurino all'avvocato un reddito che gli consenta di condurre un'esistenza dignitosa, di mantenere la qualità nell'adempimento dei propri impegni e di potersi tenere aggiornato sia proporzionata rispetto all'obiettivo legittimo di garantire alla società prestazioni di servizi di avvocato di alta qualità. Il giudice del rinvio stabilisce che la tariffa lorda entro la quale il compenso non risulta eccessivo è pari a BGN 42 all'ora. Nella specie, alla prestazione giuridica qualificata per valutare le prove e il diritto applicabile sono attribuite fino a 5 ore, alle consultazioni con il cliente 3 ore, alla redazione dell'atto introduttivo e del parere 12 ore, mentre per gli spostamenti e la partecipazione a due udienze pubbliche nonché per le attività successive occorrono circa 3 ore, per cui l'assistenza prestata dev'essere valutata, applicando la tariffa sopra menzionata, in circa BGN 943.
- 6 Poiché la resistente decideva di farsi difendere da un consulente giuridico, il relativo onorario veniva stabilito nella specie in BGN 201, di cui alla ricorrente veniva addebitato un importo proporzionale alla parte respinta del suo ricorso.
- 7 La sentenza veniva impugnata da entrambe le parti sulla questione dell'assicurazione, mentre la ricorrente sollevava nel suo ricorso anche la

questione delle spese. Successivamente la ricorrente presentava anche domanda per chiedere espressamente una verifica al giudice di primo grado. La ricorrente si richiama a una decisione del Varhoven kasatsionen sad (Corte suprema di cassazione, Bulgaria) secondo la quale il giudice sarebbe vincolato agli importi minimi stabiliti nel regolamento del Consiglio superiore dell'ordine. Anche l'espressione «limitate a quanto necessario» nella sentenza della Corte non significherebbe che non si possa superare l'importo minimo necessario per il conseguimento dell'obiettivo legittimo. Inoltre il giudice avrebbe dovuto valutare la complessità del caso sotto il profilo fattuale e giuridico e non la tariffa oraria. Il calcolo del reddito sufficiente violerebbe la garanzia costituzionale del diritto al lavoro.

- 8 La resistente chiede di respingere la domanda della ricorrente di modifica delle spese.
- 9 Pertanto questo Collegio è tenuto, in base al codice di procedura civile, a valutare nuovamente se gli onorari concordati e corrisposti siano eccessivi.
- 10 Il giudice constata che nella pratica in Bulgaria non esiste un mercato che si possa veramente analizzare quanto ai prezzi dei servizi di avvocato nel segmento di massa. La maggior parte dei contratti viene conclusa formalmente agli importi minimi stabiliti nel regolamento del Consiglio superiore dell'ordine. Il giudice ha il dubbio che in un numero non irrilevante di casi venga fissato per iscritto il pagamento di onorari per tale entità per poi trasferirlo alla parte soccombente, senza che la parte vittoriosa abbia realmente versato l'intero importo al proprio avvocato.

Breve illustrazione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 11 Nella sua sentenza nelle cause riunite C-427/16 e C-428/16, CHEZ Elektro Bulgaria, la Corte ha stabilito che la normativa bulgara che, da un lato, obbliga una persona che nomina un avvocato a corrispondergli un onorario che non sia inferiore agli onorari stabiliti in un regolamento adottato da un ordine professionale degli avvocati, il Consiglio superiore dell'ordine forense, e, dall'altro, obbliga il giudice, nel valutare se il compenso dell'avvocato della controparte nel procedimento sia eccessivo, a non ridurre tale compenso al di sotto dell'importo minimo stabilito, può violare le regole di concorrenza - articolo 101 TFUE. Nel contempo, nella sentenza viene fatto presente che probabilmente non è possibile vietare tale contrasto attraverso il diritto dell'Unione, se esistono obiettivi di interesse generale che prescrivono tale modo di procedere al fine di determinare gli onorari minimi – per l'appunto da parte dell'ordine degli avvocati – e se le modalità con cui viene adottato il regolamento in questione sono proporzionate rispetto a detti obiettivi.
- 12 La Corte lascia quindi valutare ai giudici nazionali se siano consentite soglie minime di prezzi per le prestazioni di servizi stabilite da un ordine [professionale] di un'associazione di imprese che erogano tali servizi e hanno un interesse

anticoncorrenziale, ossia lascia loro formulare eccezioni al divieto vigente in linea di principio ai sensi dell'articolo 101 TFUE. La giurisprudenza citata sopra e le disposizioni giuridiche richiamate sollevano per il giudice del rinvio una serie di dubbi sulle modalità di applicazione del regolamento sugli importi minimi degli onorari d'avvocato e sulla determinazione di un importo non eccessivo di spese di assistenza legale dovute dalla parte soccombente.

Ambito di controllo personale – Prima questione pregiudiziale

- 13 La mancanza di chiarezza deriva dal fatto che il divieto di decisioni e pratiche concordate viene controllato indirettamente (in modo incidentale). Questo Collegio non è a conoscenza di alcun caso in cui tra un avvocato e il suo cliente sia sorta una controversia sulla legittimità dell'onorario minimo, ma sussistono dubbi, come già accennato, sul fatto che gli onorari siano effettivamente corrisposti nella loro interezza dagli utenti diretti. Non sono note neppure controversie tra un avvocato e il Consiglio superiore dell'ordine forense, dal momento che gli avvocati non hanno in linea di principio interesse a contestare un regolamento con una richiesta di riduzione degli onorari e che i procedimenti disciplinari ai sensi dello *Zakon za advokaturata* (legge sull'ordine forense) non sono soggetti al controllo giurisdizionale. Come già illustrato, da parte sua l'associazione reagisce a tutte le domande di terzi di modifica del regolamento sugli importi minimi degli onorari d'avvocato (o a interpretazioni che dichiarano nullo tale regolamento).
- 14 Pertanto, a nutrire interesse per una verifica della legittimità degli importi minimi non sono principalmente gli utenti che si avvalgono dei servizi di avvocati, bensì i soggetti indirettamente colpiti sui quali vengono ripercosse le spese. Ciò vale anche nella presente fattispecie, disciplinata dall'articolo 78, paragrafo 5, del *GPK*, in cui dietro domanda della parte soccombente viene ridotto l'importo degli onorari d'avvocato a suo carico, da rimborsare alla parte vittoriosa che lo ha versato. Tali questioni sorgono in una parte rilevante di procedimenti in materia civile e commerciale, se non in tutti, in quanto la parte che teme di subire una perdita ha sempre interesse ad essere condannata a un importo più contenuto e, automaticamente (e comunque senza necessità di motivazione), solleva l'eccezione di compenso eccessivo, mentre l'altra parte quasi sempre rivendica spese la cui entità dimostrata non corrisponde all'importo minimo stabilito, opponendosi a una riduzione, e l'importo dovuto per legge non è chiaramente determinato.
- 15 Il giudice del rinvio necessita di precisazioni circa l'applicabilità dell'interpretazione fornita nelle cause riunite C-427/16 e C-428/16, *CHEZ Elektro Bulgaria*. Poiché nella specie l'entità degli onorari d'avvocato non è contestata da una parte contrattuale, occorre dissipare il dubbio di alcuni giudici nazionali che la sentenza della Corte di giustizia si applichi solo in determinati casi di decisione sulle spese e non in altri. Secondo il parere di questo Collegio, occorre tener conto del fatto che la sentenza della Corte di giustizia riguardava in

effetti la versione anteriore della disposizione relativa agli onorari dei consulenti giuridici di cui all'articolo 78, paragrafo 8, del GPK, tuttavia in tale caso era determinante proprio il fatto che tale versione rimandasse alle regole sugli onorari d'avvocato applicati di consueto sul mercato.

- 16 L'NMRAV stabilisce, unitamente all'articolo 36 dello ZAdv, un limite alla libertà contrattuale tra avvocato e cliente, ossia disciplina un divieto di negoziare secondo la volontà delle parti onorari più bassi di quelli che risulterebbero in base alla natura della difesa. Tuttavia, il rimando all'NMRAV in combinato disposto con l'articolo 78, paragrafo 5, del GPK cela in un certo qual modo un'incompatibilità, in quanto il giudice non agisce riferendosi alla libertà contrattuale, bensì al criterio di correttezza degli onorari in base alla complessità del caso sotto il profilo fattuale e giuridico, non potrebbe mai stabilire un onorario più basso di un onorario corretto, per cui il limite in base al regolamento può solo condurre alla fissazione di un compenso più elevato dell'onorario minimo. In tale contesto si deve rilevare che l'approccio seguito da questo Collegio sostanzialmente porta a fissare l'onorario non alla tariffa più bassa possibile, bensì orientandosi sulla tariffa media di mercato. In numerosi casi, seppure presentino un interesse materiale inferiore, tale tariffa è superiore agli importi previsti dall'NMRAV.

Onere della prova e concretezza dell'esame – Questioni pregiudiziali dalla seconda alla quinta

- 17 Per quanto attiene all'obiettivo perseguito dal legislatore di garantire la qualità delle prestazioni di servizi degli avvocati, non emergono dubbi né per questo Collegio né nella giurisprudenza richiamata (permangono naturalmente determinati dubbi sull'idoneità, in linea di principio, della misura prevista per il raggiungimento dell'obiettivo, e sul fatto che si tratti o meno dell'unico obiettivo perseguito). La mancanza di un espresso rimando a tale obiettivo nella legge non desta preoccupazioni nella misura in cui la mera citazione formale di un determinato obiettivo non offre garanzie del suo effettivo perseguimento e della proporzionalità delle misure adottate al riguardo.
- 18 In merito alla questione della determinazione dell'importo, che avviene in modo incidentale nel singolo caso, e con cui si tutela l'interesse generale, si registrano tuttavia posizioni diverse. Pertanto, occorre anche verificare chi dovesse valutare l'importo adeguato degli onorari: l'associazione, che ha agito quale normatore al momento dell'adozione del regolamento, o il giudice adito in merito al regolamento nel suo insieme o alla forma specifica in cui tale regolamento si esprime.
- 19 Nel diritto bulgaro vige un controllo diffuso delle norme. È possibile verificare la legittimità di atti giuridici subordinati con un particolare procedimento di nullità dinanzi al Tribunale amministrativo [articoli 185 e segg. dell'Administrativno-protsesualen kodeks (codice di procedura amministrativa)], ma può procedere a tale esame anche qualsiasi giudice, compreso un giudice civile, chiamato a

decidere sull'applicazione dell'atto giuridico in un caso specifico la cui definizione forma oggetto dell'atto giuridico [senza che ciò sia espressamente stabilito per legge o nella giurisprudenza, nella seconda ipotesi, vale a dire ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3, dello *Zakon za normativnite aktove* (legge sugli atti normativi), i giudici tendono a effettuare un esame formale e di contenuto verificando solo vizi processuali e materiali che si possono accertare direttamente, senza acquisizione di prove]. Nel contempo, il giudice bulgaro è tenuto a garantire il primato del diritto dell'Unione rispetto alle leggi e agli atti di diritto subordinato bulgari. In tal senso, occorre verificare se i giudici investiti di una determinata causa di diritto civile, esaminando, come richiesto dalla Corte, l'esistenza di un obiettivo di interesse generale e la proporzionalità della misura adottata, devono accertare la compatibilità al momento dell'adozione dell'atto giuridico o valutare la situazione giuridica concreta in ogni singolo caso dinanzi ad essi pendente.

- 20 Tale questione deve essere considerata anche alla luce della necessità di un'applicazione efficace del diritto dell'Unione. Secondo una costante giurisprudenza della Corte, i legislatori nazionali e i giudici nazionali attuano il diritto dell'Unione sulla base del diritto nazionale – cosiddetto principio di «autonomia procedurale» (articolo 291 TFUE).
- 21 Ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, seconda frase, TUE, i giudici nazionali sono tenuti ad assicurare un'applicazione efficace del diritto dell'Unione. La giurisprudenza ha altresì confermato il principio secondo cui i mezzi procedurali di diritto interno devono essere tali da non rendere eccessivamente difficile ai soggetti interessati l'esercizio dei loro diritti (v. sentenze *Rewe-Zentralfinanz Rewe-Zentral*, 33/76, punto 5; *Köbler*, C-224/01, punto 47, e *Peterbroeck*, C-312/93, punto 12).
- 22 D'altra parte, la maggior parte dei giudici nazionali sembra avere dubbi sull'effettiva correttezza della tesi sostenuta nella sentenza nelle cause riunite C-427/16 e C-428/16, *CHEZ Elektro Bulgaria*, secondo cui le norme del regolamento adottato dal Consiglio superiore dell'ordine forense sostanzialmente violano il divieto sancito dall'articolo 101, paragrafo 1, TFUE. Al contrario, i giudici nazionali partono dal presupposto che l'NMRAV sia applicabile, a meno che si accerti espressamente che tali disposizioni sono state adottate in violazione dei requisiti di un obiettivo legittimo e del suo conseguimento in modo proporzionale. Per questo motivo l'onere della prova di una violazione del genere grava in linea di principio sulla parte che chiede di ridurre gli onorari. Ciò richiede altresì un'esplicita risposta alla questione se si presupponga l'inapplicabilità del regolamento sugli importi minimi degli onorari d'avvocato e se tale inapplicabilità ammetta eccezioni, o se al contrario si presupponga la validità del regolamento salvo prova contraria. Occorre inoltre rispondere alla questione relativa a chi debba provare l'esistenza di un legittimo interesse e la proporzionalità nell'ambito di un procedimento che non riguarda una parte e il suo avvocato, ma due parti, che si avvalgono entrambe di un avvocato.

- 23 Sorge la questione se l'ammissione di una deroga all'articolo 101 TFUE presupponga che il legislatore stesso offra garanzie di rispetto della proporzionalità da parte di un'associazione quale il Consiglio superiore dell'ordine forense al momento dell'adozione della decisione di cui trattasi, o se l'esistenza di tali garanzie non costituisca una condizione per l'ammissibilità della deroga e il giudice debba eseguire un esame completo della proporzionalità. Nel primo caso il legislatore può incaricare l'associazione di stabilire gli importi tenendo conto di determinati metodi (per esempio calcolo dei costi di gestione degli avvocati, inflazione, allocazione di tali spese a concrete attività giuridiche), documentando tale esame nel procedimento di adozione della decisione (del regolamento). Nel secondo caso tale esame dovrebbe essere svolto indirettamente, caso per caso, il che appare difficile nella misura in cui il giudice non dispone per le singole controversie di diritto civile di dati concreti sull'attività degli avvocati in quanto imprese autonome. Il giudice del rinvio necessita di un chiarimento quanto alla circostanza che, qualora siffatto esame di proporzionalità da eseguirsi preliminarmente dovesse essere obbligatorio, la mancanza di tale esame costituisca un motivo sufficiente per dichiarare l'incompatibilità con le regole di concorrenza della normativa nazionale e della decisione adottata sulla base della stessa. In caso contrario si dovrebbe esaminare se la sussistenza di seri ed esaurienti motivi per l'adozione dell'NMRAV sia sufficiente ai fini della sua applicazione, salvo venga provato che tali motivi sono viziati da simulazione o errori logici.
- 24 Nel caso in cui le disposizioni del regolamento siano fondate su criteri che, per loro natura, non garantiscono la proporzionalità di restrizioni della concorrenza o per i quali si può facilmente accertare che in determinate situazioni detta proporzionalità non è garantita, il giudice potrebbe considerare in generale non applicabile la normativa nazionale che lo obbliga ad applicare tali restrizioni. In tal modo l'associazione potrebbe essere indotta ad adottare un atto giuridico conforme ai requisiti del diritto dell'Unione. Un'altra possibile interpretazione presuppone per contro che ogni singola disposizione in materia tariffaria e i suoi effetti debbano essere esaminati e motivati in ogni singolo caso.

Criteri di esame – Questioni pregiudiziali dalla sesta alla nona

- 25 Il giudice del rinvio chiede poi se, nell'esame della proporzionalità in sede di applicazione del regolamento, esso debba farsi guidare principalmente dai criteri stabiliti al momento dell'adozione del regolamento, nella misura in cui all'epoca sussistevano maggiori possibilità di stabilirli, o se debba esso stesso ricercare criteri relativi alla proporzionalità dell'importo degli onorari, alla luce della necessità di un equo compenso per un'assistenza legale di alta qualità. Occorre tener conto del fatto che per quanto nel presente procedimento la ricorrente contesti – in parte richiamandosi alla giurisprudenza del VKS – l'interpretazione della sentenza della Corte di giustizia secondo cui gli importi minimi devono essere i più bassi possibile per poter conseguire l'obiettivo, ciò nel complesso non è controverso. Neanche i criteri legislativi nazionali per l'ammissibilità di

restrizioni alla libertà di offrire prezzi contrattuali più convenienti sono oggetto di discussione, in pratica. Ai sensi dello ZAdv, l'entità degli onorari deve essere «corretta e giustificata» e, secondo il GPK, adeguata all'«effettiva complessità della causa sotto il profilo giuridico e fattuale».

- 26 In pratica, tuttavia, risulta difficile riempire di contenuto tali norme elastiche. Come già affermato, nella giurisprudenza nazionale successiva alla citata sentenza della Corte di giustizia, non si registra una posizione unitaria sul modo di assicurare in concreto l'applicazione della legislazione europea.
- 27 Si deve considerare che la scala degli importi minimi previsti nell'NMRAV in base all'interesse materiale (e ad altri due criteri: il tipo di procedimento in alcuni casi e il numero di udienze tenute) non sempre riflette gli sforzi profusi. Talvolta neanche la soglia più bassa riflette gli sforzi profusi, mentre la scala decrescente non è abbastanza distintiva e gli onorari per cause semplici con interesse crescente possono risultare abbastanza alti. In rari casi può succedere anche il contrario: in una causa senza interesse materiale o con scarso interesse l'avvocato può essere costretto (data la mancanza di concorrenza, tutti lavorano a prezzi minimi) a lavorare per un onorario non adeguato alle complicazioni che la causa presenta.
- 28 Qualora, invece, l'esame di proporzionalità dovesse essere eseguito caso per caso dal giudice, si incontrerebbero ancora maggiori difficoltà. Questo Collegio nutre dubbi sul criterio da applicare per l'esame della proporzionalità, tra un obiettivo immateriale (qualità della prestazione di servizi di avvocato) e una limitazione materiale (entità degli onorari). A prima vista, l'unico criterio comune è la quantità di lavoro svolto dall'avvocato, che sotto il profilo temporale viene considerato un criterio oggettivo per il carico di lavoro; tuttavia tale approccio non è condiviso nella pratica da altre Sezioni. Esso viene reso notevolmente più difficoltoso dal fatto che nei procedimenti non sono previste registrazioni sull'entità del lavoro svolto né si applicano criteri generalmente riconosciuti sul mercato per quanto riguarda il valore delle prestazioni e il loro rapporto con l'obiettivo perseguito, in modo da consentire al giudice di stabilire anche tali parametri a sua discrezione applicando per analogia l'articolo 162 del GPK.
- 29 Nel caso in cui il regolamento, quale unico atto giuridico che rappresenta un'approssimazione all'effettiva situazione del mercato per quanto riguarda i prezzi, non possa essere applicato né direttamente, né indirettamente, occorre chiarire se i giudici nazionali possano tenere in considerazione i tariffari per il pagamento dell'assistenza giuridica ai difensori d'ufficio. Si fa presente che questi tariffari dovrebbero garantire un compenso minimo per un lavoro di avvocato di alta qualità, tuttavia nella pratica lo Stato, che si fa carico di tali onorari, li ha stabiliti a un livello notevolmente inferiore a quanto previsto nel regolamento del Consiglio superiore dell'ordine forense. Nel contempo, tuttavia, da quando la Corte di giustizia ha adottato la sentenza in discussione, il legislatore ha approvato il fatto che tale regolamento sia anche il punto di partenza e il limite per le parti vittoriose rappresentate da un consulente giuridico.

- 30 Infine, qualora non si possa prendere in considerazione alcun criterio normativo e il giudice debba basarsi sulla propria valutazione, occorre anche precisare i criteri da porre per la motivazione di una decisione giurisdizionale del genere, con riferimento agli obblighi derivanti dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali, che dovrebbe essere applicabile, poiché i giudici nazionali, in applicazione delle regole di concorrenza di cui all'articolo 101 TFUE, disapplicano le disposizioni di diritto nazionali. Tali requisiti devono andare in due direzioni. In primo luogo, se il giudice debba indicare tutti i criteri principali da esso applicati e, in secondo luogo, se debba anche verificarne la ponderazione, vale a dire se dopo la fissazione dell'importo definitivo dell'onorario riconosciuto esso debba indicare quali criteri avevano quale peso matematico e come hanno contribuito al risultato. Quest'ultimo punto è praticamente quasi irrealizzabile, poiché richiede una seria preparazione e analisi del mercato delle prestazioni di servizi di avvocato di cui, nella maggior parte dei casi, il giudice non dispone al di fuori dei procedimenti dinanzi ad esso pendenti.

Conseguenze – Decima questione pregiudiziale

- 31 In seguito alla sentenza nelle cause riunite C-427/16 e C-428/16, CHEZ Elektro Bulgaria, nella giurisprudenza nazionale non si riscontra una posizione unitaria sul modo di assicurare in concreto l'applicazione della legislazione europea. Nella giurisprudenza del VKS si trovano, per quanto il giudice del rinvio ha potuto constatare mediante una ricerca nei sistemi d'informazione giudiziaria, i seguenti dati: (1) Non ci sono casi in cui il VKS abbia dichiarato che il regolamento eccedesse quanto necessario ovvero che fosse avvenuto un esame sulla base di criteri oggettivi. (2) In un caso è stato deciso che una causa non dovesse essere ammessa in cassazione quando il giudice d'appello aveva accertato in precedenza che le tariffe minime previste dal regolamento non sarebbero state in parte rispettate. (3) In un caso il VKS non ha ammesso il ricorso in cassazione, ritenendo che la sentenza della Corte di giustizia non si applicasse ai casi previsti dall'articolo 78, paragrafo 5, del GPK (onorari d'avvocato), in quanto avrebbe riguardato l'articolo 78, paragrafo 8, del GPK (compenso del consulente giuridico), il quale in precedenza rimandava agli onorari d'avvocato. (4) In alcuni casi il VKS non ha ammesso il ricorso in cassazione, dichiarando laconicamente che le affermazioni del giudice d'appello secondo cui gli onorari non potevano essere abbassati al di sotto dell'importo minimo stabilito nel regolamento non violavano la sentenza della Corte di giustizia, secondo cui le restrizioni dovevano essere limitate all'importo minimo. (5) Solo in due casi il VKS ha ammesso ricorsi in cassazione su tale questione, dichiarando che di fatto gli importi minimi previsti dal regolamento rispettano sempre i criteri prescritti dalla Corte.
- 32 Nella maggior parte dei casi i giudici cercano, con generiche motivazioni, di considerare che l'importo previsto nel regolamento in relazione agli importi minimi degli onorari d'avvocato sia sempre giustificato, o di stabilire a loro discrezione importi che non sono fondati su indicatori oggettivi (presumibilmente per risparmiare tempo). In definitiva, ciò porta a negare la stessa interpretazione

illustrata dalla Corte di giustizia, in quanto nella maggior parte dei casi, in mancanza di un criterio efficace, viene rifiutato un vero controllo di legittimità della decisione dell'associazione di imprese. Pertanto si pone anche il problema di chiarire se le statuizioni della Corte di giustizia sopra richiamate sull'efficacia dell'applicazione del diritto dell'Unione consentano un approccio analogo, vale a dire l'applicazione, al suo posto, di una decisione di un'associazione di imprese che viola l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE.

- 33 In particolare, alla luce della giurisprudenza in cassazione del VKS, occorre rilevare, oltre alle considerazioni sopra riportate, che si può dubitare dell'adeguatezza del confronto con gli oneri statali (che non è pertinente: la tariffa degli onorari d'avvocato minimi è più bassa degli oneri statali solo nel caso di un interesse di importo superiore a BGN 10 000) nel senso che il sistema giudiziario, contrariamente agli avvocati, non deve sostenersi da solo. Questo Collegio non intende neppure come nozione negativa l'espressione «eccessiva concorrenza». Di fatto, garantire onorari più elevati può in teoria diminuire la necessità di assumere più cause da trattare e può permettere di dedicare più tempo allo studio delle cause, alla partecipazione alle stesse e alla formazione professionale dell'avvocato, ma non può garantire tali obiettivi, in quanto in entrambi i casi, sia con un compenso inferiore, sia con un compenso superiore, l'impegno dipende dalla coscienza dell'avvocato. In definitiva, la prassi prescritta dal VKS di accettare come applicabile l'NMRAV indipendentemente dal suo tenore letterale, indipendentemente dalle caratteristiche del caso e indipendentemente dalla situazione economica, rappresenta, per l'associazione, un «assegno in bianco» ai fini della determinazione delle tariffe.