

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PHILIPPE LÉGER

presentate il 20 giugno 1995 *

1. La legge italiana che vieta agli avvocati stabiliti nel territorio di un altro Stato membro che prestano i loro servizi nel territorio della Repubblica italiana di stabilire in quest'ultimo uno studio o una sede, principale o secondaria¹, è compatibile con la direttiva del Consiglio 22 marzo 1977, 77/249/CEE, intesa a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione da parte degli avvocati²?

2. Questa, in sostanza, la questione sottoposti dal Consiglio Nazionale Forense³, in occasione di una controversia il cui contesto, così come esposto dal giudice a quo, è il seguente.

3. Il signor Gebhard, cittadino tedesco, è laureato in giurisprudenza all'università di Tübingen. Abilitato all'esercizio della professione forense, è iscritto al foro di Stoccarda dal 3 agosto 1977.

4. Dal 1978, lavorava presso lo studio legale associato milanese «Bergmann & Scamoni», con un rapporto di collaborazione professionale ai sensi della direttiva 77/249.

5. Nel 1989, il signor Gebhard poneva fine a questa collaborazione, ed apriva in proprio uno studio legale a Milano, nell'ambito del quale esercitava un'attività di difesa dinanzi a giurisdizioni italiane, «di concerto» con diversi procuratori italiani.

6. Accusato di avere fatto impropriamente uso del titolo di «avvocato», il signor Gebhard veniva deferito dinanzi al Consiglio dell'Ordine di Milano, che decideva, il 4 dicembre 1989,

— di iscriverlo nell'apposito registro di cui all'art. 12 della legge 9 febbraio 1982, n. 31;

— di inibirgli l'uso del titolo di «avvocato»;

* Lingua originale: il francese.

1 — Art. 2 della legge 9 febbraio 1982, n. 31, relativa alla libera prestazione di servizi da parte degli avvocati cittadini degli Stati membri delle Comunità europee (GURI 12.2.1982, n. 42).

2 — GU L 78, pag. 17.

3 — Consiglio nazionale dell'Ordine degli Avvocati italiani, in prosieguito: il «CNF».

— di disporre un'ulteriore istruttoria per quanto riguarda l'esercizio dell'attività professionale.

7. Il 30 settembre 1990 veniva aperto un procedimento disciplinare nei confronti del signor Gebhard, in quanto egli avrebbe di fatto esercitato in Italia un'attività professionale in modo stabile, utilizzando il titolo di «avvocato», venendo così meno agli obblighi posti dalla legge n. 31/82 sulla prestazione di servizi degli avvocati ⁴.

8. Con decisione 30 novembre 1992, il Consiglio dell'Ordine infliggeva al signor Gebhard una sanzione consistente nel divieto di esercizio dell'attività professionale per sei mesi. La medesima istanza non aveva peraltro risposto alla sua domanda d'iscrizione all'albo degli avvocati e procuratori di Milano, inoltrata il 14 ottobre 1991 e fondata sulla direttiva del Consiglio 21 dicembre 1988, 89/48/CEE ⁵.

9. Contro la decisione 30 novembre 1992, e contro la decisione implicita di rigetto della sua domanda di iscrizione all'albo, il signor Gebhard ha proposto ricorso dinanzi al CNF, il quale vi sottopone due questioni pregiudiziali che possono, in sostanza, essere riformulate come segue:

«1) Se la direttiva 77/249/CEE ammetta che una legge di trasposizione della direttiva stessa in uno Stato membro A vieti all'avvocato stabilito nello Stato membro B, che presti i suoi servizi nello Stato membro A, di aprire uno studio sul territorio di quest'ultimo Stato membro, a titolo di stabilimento principale o secondario, atteso che nella direttiva non vi è cenno del fatto che la facoltà di aprire uno studio potrebbe essere interpretata come sintomo dell'intendimento del professionista di esercitare un'attività in forma non temporanea né occasionale, bensì con carattere di continuità.

2) Quali siano i criteri da seguire per distinguere l'attività dell'avvocato esercitata a titolo di prestazione di servizi da quella dell'avvocato stabilito in uno Stato membro, e se, per valutare il carattere temporaneo o meno di un'attività professionale, ci si possa basare sulla durata o frequenza delle prestazioni fornite dall'avvocato nell'ambito del regime definito dalla direttiva 77/249».

10. Ai quesiti postigli per iscritto, il ricorrente ha risposto dichiarando di non possedere un proprio studio in Germania, di non essere associato a uno studio, ma di essere libero collaboratore di uno studio di Stoccarda dal 1980. Seguitando ad essere iscritto nel foro di quest'ultima città, il signor

⁴ — Citata, nota 1.

⁵ — Relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni (GU 1989, L 19, pag. 16).

Gebhard passerebbe in Germania il 20% del suo tempo. In Italia, dove risiede, egli dispone di un proprio studio, nel quale svolge la sua attività di consulente stragiudiziale, applicando essenzialmente diritto non italiano. Per l'applicazione del diritto italiano e per l'attività giudiziaria in questo paese, egli ricorrerebbe a professionisti italiani.

11. Come comunicato alle parti prima dell'udienza, questa causa non può essere esaminata, tenuto conto delle circostanze di fatto da cui trae origine, senza tener conto dell'applicazione dell'art. 52 del Trattato CE. A quest'ultimo dedicherò le osservazioni finali.

12. In via preliminare, occorre verificare se il CNF, che adisce la Corte per la prima volta con una questione pregiudiziale di interpretazione, è effettivamente una giurisdizione, ai sensi dell'art. 177 del Trattato.

13. Istituito con legge ⁶, il CNF conosce in appello delle decisioni dei locali Consigli dell'ordine in materia di iscrizione agli albi degli Ordini degli Avvocati e Procuratori e in materia disciplinare. Esso si pronuncia in diritto, e le sue decisioni sono impugnabili dinanzi alle sezioni riunite della Corte di cassazione. Esso soddisfa dunque i criteri posti dalla sentenza 30 giugno 1966, Vaassen-

Göbbels ⁷. Esso inoltre si trova in posizione di terzietà rispetto all'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato ⁸.

14. Effettivamente, nell'ordinanza 18 giugno 1980, Borker ⁹, avete dichiarato che la Corte può essere adita, in forza dell'art. 177, soltanto «da un giudice chiamato a pronunciarsi nell'ambito di un procedimento destinato a sfociare in una decisione d'indole giurisdizionale», e che ciò non si verifica nel caso di un Consiglio dell'Ordine, poiché esso «(...) è chiamato a decidere non già su una controversia rientrante nelle competenze attribuitegli dalla legge, bensì su una domanda volta ad ottenere una dichiarazione relativa ad una controversia fra un avvocato iscritto all'Ordine e i giudici di un altro Stato membro» ¹⁰.

15. Come si vede, in questo caso non è la natura dell'organo che vi ha adito, bensì l'oggetto della questione sollevata che vi ha condotto a dichiararvi incompetenti.

16. Non c'è dubbio sul fatto che una controversia vertente sulle condizioni di ammissione al Consiglio dell'Ordine degli Avvocati o su una sanzione inflitta da un Consiglio dell'Ordine sono controversie che questo stesso Consiglio è «per legge chiamato a decidere».

⁷ — Causa 61/65 (Racc. pag. 408, in particolare pag. 424).

⁸ — V. sentenza 30 marzo 1993, causa C-24/92, Corbiau (Racc. pag. I-1277, punto 15).

⁹ — Causa 138/80 (Racc. pag. 1975).

¹⁰ — Punto 4.

⁶ — Regio decreto-legge 27 dicembre 1933, n. 1578, convertito in legge 22 gennaio 1934, n. 36, modificata.

17. D'altra parte, le condizioni di iscrizione al foro di uno Stato membro sono state oggetto di diverse questioni pregiudiziali¹¹, una delle quali¹² sollevata da una Corte d'appello che si pronunciava sull'impugnazione della deliberazione di un Consiglio dell'Ordine degli Avvocati¹³.

La prima questione

18. Il diritto di stabilimento e la prestazione di servizi costituiscono due rami distinti del diritto comunitario, oggetto di due distinti capitoli del Trattato CE, che non si sovrappongono.

19. Il principio della libertà di stabilimento ha per obiettivo favorire la libera circolazione dei liberi professionisti, permettendo al professionista cittadino di uno Stato membro di stabilirsi in un altro Stato membro alle stesse condizioni del cittadino di quest'ul-

timo. In altri termini «(...) stabilirsi è integrarsi in un'economia nazionale»¹⁴.

20. Il principio della libera prestazione dei servizi consente soltanto al professionista stabilito in un altro Stato membro, in cui si è integrato, di svolgere la propria attività in un altro Stato membro.

21. Lo stabilimento e la prestazione di servizi si *escludono* reciprocamente; risulta in modo chiaro dall'art. 60 del Trattato che le disposizioni relative alla libera prestazione di servizi sono applicabili solo a condizione che non lo siano quelle relative alla libertà di stabilimento.

22. I regimi di queste due grandi libertà sono molto diversi. Infatti, l'attività di avvocato prestatore di servizi è oggetto della direttiva sull'armonizzazione 77/249, che consente la libera prestazione di servizi sotto il titolo professionale originario, mentre le condizioni di stabilimento degli avvocati non sono — ancora — oggetto di una vera e propria direttiva di armonizzazione¹⁵. Lo stabilimento degli avvocati è disciplinato dagli artt. 52 e seguenti del Trattato.

11 — Ad esempio, sentenza 19 gennaio 1988, causa 292/86, Gullung (Racc. pag. 111).

12 — Sentenza 24 novembre 1977, causa 65/77, Razanatsimba (Racc. pag. 2229).

13 — Si rileva, in questa causa, che la Corte d'appello di Douai aveva curiosamente annullato la decisione del Consiglio dell'Ordine di adire la Corte, «(...) giacché siffatto organo non fa parte dell'ordinamento giudiziario di diritto comune e, allorché si pronunzia sull'ammissione alla pratica, agisce come organo amministrativo e non giurisdizionale; esso pertanto non può sottoporre alla Corte di giustizia una domanda di pronuncia pregiudiziale». Per un commento critico, vedasi Brunois, A., e Pettiti, L.: «Un conseil de l'Ordre peut-il renvoyer en interprétation devant la Cour de justice des Communautés? Les décisions ordinales ont-elles un caractère juridictionnel?» (*Gazette du Palais*, 25 ottobre 1977, pag. 513).

14 — V. paragrafo 3 delle conclusioni dell'avvocato generale Darmon, nella sentenza 27 settembre 1988, causa 81/87, Daily Mail (Racc. pag. I-5483).

15 — Una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, volta a facilitare l'esercizio permanente della professione d'avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui si è acquisita la qualifica [COM (94) 572 def.] è stata presentata dalla Commissione il 21 dicembre 1994.

23. L'avvocato che si stabilisce in uno Stato membro deve conformarsi alla normativa che disciplina lo stabilimento in questo Stato, se questa non abbia carattere discriminatorio e non abbia effetti restrittivi sulla libera circolazione delle persone.

24. Le condizioni di stabilimento nello Stato membro di attività sono sicuramente più restrittive di quelle imposte alla mera prestazione di servizi.

25. Se ne desume l'importanza della distinzione tra stabilimento e prestazione di servizi. Un operatore non deve poter aggirare la disciplina più rigorosa del diritto di stabilimento facendosi passare per un prestatore di servizi, mentre svolge la sua attività alle stesse condizioni di un operatore *stabilito* nello Stato di attività ¹⁶.

26. Nella sentenza 3 dicembre 1974, Van Binsbergen ¹⁷, avete infatti considerato che:

«È (...), giusto riconoscere a uno Stato membro il diritto di provvedere affinché un pre-

statore di servizi, la cui attività si svolga per intero o principalmente sul territorio di detto Stato, non possa utilizzare la libertà garantita dall'art. 59 allo scopo di sottrarsi alle norme sull'esercizio della sua professione la cui osservanza gli sarebbe imposta ove egli si stabilisse nello Stato in questione. Una simile situazione deve infatti venir regolata dalle norme sul diritto di stabilimento e non dalle norme sulla prestazione di servizi» ¹⁸.

27. Da allora, avete costantemente ricordato ¹⁹ che la disciplina della prestazione di servizi non deve consentire di aggirare o eludere la disciplina relativa alla libertà di stabilimento. Questo rischio di frode è particolarmente manifesto per quanto riguarda la professione di avvocato. L'avvocato generale Darmon lo aveva sottolineato nelle sue conclusioni relative alla sentenza 19 gennaio 1988, Gullung ²⁰:

«(...) potrebbe accadere che un cittadino comunitario si avvalga della libera prestazione di servizi per realizzare di fatto un vero e proprio stabilimento e per eludere quindi le norme professionali vigenti per quest'ultima ipotesi» ²¹.

28. Quindi, l'avvocato stabilito in uno Stato membro dovrà iscriversi all'Ordine degli

16 — Ciò è stato definito da Peter Troberg una forma di «domiciliazione occulta» (*verschleierte Niederlassung*), nel *Kommentar zum EWG-Vertrag*, «Artikel 59», Groeben, Thiesing, Ehlermann, 4^a ed., pag. 1063.

17 — Causa 33/74 (Racc. pag. 1299).

18 — Punto 13.

19 — V., in particolare, sentenza 3 febbraio 1993, causa C-148/91, Veronica Omroep Organisatie (Racc. pag. I-487, punto 12).

20 — Citata, v. nota 11.

21 — Paragrafo 16.

Avvocati e versare le quote, iscriversi al regime pensionistico, applicare la disciplina locale in materia di deontologia o di calcolo degli onorari, rispettare le norme locali in materia di incompatibilità, mentre l'avvocato prestatore di servizi non sarà necessariamente sottoposto a questi obblighi.

- 2) un criterio geografico: l'operatore stabilito in uno Stato membro è principalmente orientato verso il mercato di questo stesso Stato, dove concentra la propria attività. L'operatore prestatore di servizi vi esercita la propria attività unicamente in via secondaria o accessoria.

29. In un contesto di libera circolazione degli avvocati connotato da un certo squilibrio — gli avvocati di alcuni Stati membri «circolano» più di altri — la distinzione tra prestazione di servizi e stabilimento configura il punto nodale.

Esaminiamoli volta per volta.

30. Sul piano strettamente giuridico, la distinzione è delicata in quanto risulta da una combinazione di criteri, dipende strettamente dalle circostanze di fatto di cui trattasi e non ne è mai stata data una definizione sistematica precisa.

32. L'art. 59 del Trattato riguarda gli scambi transfrontalieri di servizi di *tipo temporaneo*, come si evince dal dettato stesso dell'art. 60 del Trattato, che si contrappongono all'*attività permanente* svolta dall'operatore stabilito in uno Stato membro. La vostra sentenza 17 dicembre 1981, Webb ²², lo illustra chiaramente:

31. L'esame della vostra giurisprudenza e delle norme di diritto derivato fondate sull'art. 52 o sull'art. 59 del Trattato permette di discernere due criteri di massima per distinguere la prestazione di servizi dallo stabilimento:

- 1) un criterio temporale: il carattere temporaneo della prestazione di servizi si contrappone alla continuatività dello stabilimento;

«[l'art. 60, terzo comma, del Trattato] non implica tuttavia che qualsiasi disciplina nazionale che si applichi ai cittadini di tale Stato e si riferisca normalmente ad un'attività permanente delle imprese stabilite in tale Stato possa essere integralmente applicata anche ad attività di *carattere temporaneo* esercitate da imprese aventi sede in altri Stati membri» ²³.

²² — Causa 279/80 (Racc. pag. 3305).

²³ — Punto 16; il corsivo è mio.

33. Avete classificato fra le prestazioni di servizi determinate attività, in quanto abbiano «carattere tipicamente occasionale»²⁴ (attività svolta dalle imprese di assicurazione in qualità di delegatarie), o siano «limitate nel tempo»²⁵ (servizi forniti ai turisti dalle imprese di turismo o da guide turistiche indipendenti).

servizi fornita dall'avvocato nell'ambito della direttiva 77/249 si caratterizza per la sua «natura temporanea»²⁹.

36. L'attività del prestatore è *precaria ed episodica*. Per riprendere i termini impiegati dalla Commissione, essa presenta carattere di *discontinuità*.

34. Cito ancora la sentenza 5 ottobre 1988, Steymann²⁶, che recita: «(...) dallo stesso tenore letterale dell'art. 60 risulta (...) che un'attività esercitata a titolo permanente, o comunque senza prevedibili limitazioni di durata, non può essere soggetta alle disposizioni comunitarie relative alla prestazione di servizi»²⁷.

37. La seconda caratteristica della prestazione di servizi è che il *centro principale di attività* del prestatore dev'essere situato in *uno Stato membro diverso* da quello in cui la prestazione è fornita.

35. Questo elemento temporale si ritrova nella disciplina comunitaria della prestazione di servizi: ai sensi dell'art. 3, n. 2, della direttiva 65/1/CEE²⁸, l'attività del prestatore è esercitata nello Stato membro del destinatario «(...) per la durata corrispondente alla natura dei servizi resi (...)». La prestazione di

38. Il centro principale di attività consente all'operatore di offrire i suoi servizi a destinatari risiedenti in un altro Stato membro, sia senza bisogno di spostarsi, sia recandosi temporaneamente nello Stato in cui la prestazione è fornita. Il «centro di gravità» dell'attività del prestatore di servizi non può essere situato nello Stato in cui la prestazione è fornita (salvo nell'ipotesi in cui il destinatario della prestazione di servizi si rechi nello Stato del prestatore per fruire dei servizi stessi), bensì nello Stato in cui il prestatore è stabilito.

24 — Sentenza 4 dicembre 1986, causa 252/83, Commissione/Danimarca (Racc. pag. 3713, punto 18).

25 — Sentenza 26 febbraio 1991, causa C-180/89, Commissione/Italia («guide turistiche»; Racc. pag. I-709, punto 6).

26 — Causa 196/87 (Racc. pag. 6159).

27 — Punto 16.

28 — Direttiva del Consiglio 14 dicembre 1964, che fissa le modalità di realizzazione della libera prestazione dei servizi nelle attività dell'agricoltura e dell'ortofrutticoltura (GU 1965, n. 1, pag. 1).

29 — Sentenza 25 febbraio 1988, causa 427/85, Commissione/Germania (Racc. pag. 1123, punto 42).

39. Rilevo fin da ora l'insufficienza di questi due criteri. Qualora un consulente in materia di brevetti stabilito nel Regno Unito, ad esempio, svolga in modo continuativo l'attività di consulente specializzato nella sorveglianza e conservazione dei diritti di proprietà industriale per imprese con sede in Germania, e queste costituiscano la sua clientela principale, egli non risponde ad alcuno di questi due criteri.

in un altro Stato membro, ad essa si applicano le disposizioni del Trattato sul diritto di stabilimento, anche se la sua presenza in quest'ultimo Stato non ha assunto la forma di una succursale o di un'agenzia, ma si manifesta tramite un semplice ufficio, gestito da personale dipendente dell'impresa, o tramite una persona indipendente ma incaricata di agire *in permanenza* per conto dell'impresa alla stessa stregua di un'agenzia»³¹.

40. Ciò è sufficiente per riassumere l'importanza della questione sottoposti: un prestatore di servizi può disporre di uno studio nello Stato ospite senza essere sottoposto all'art. 52 del Trattato? Può essergli vietata l'apertura di uno studio?

43. Quindi, vi è prestazione di servizi solo se l'assicuratore è stabilito in uno Stato membro diverso da quello del contraente e non è in alcun modo permanentemente presente in quest'ultimo Stato, né svolge la propria attività per intero o principalmente nel territorio di tale Stato³². Nella sentenza 4 dicembre 1986, Commissione/Francia, la Corte ha sintetizzato il proprio orientamento come segue³³: «(...) *il requisito dello stabilimento, che costituisce la negazione stessa della libera prestazione dei servizi*, va oltre quanto è indispensabile per raggiungere lo scopo perseguito e (...) pertanto, tale requisito è incompatibile con gli artt. 59 e 60 del Trattato».

41. Dall'esame della vostra giurisprudenza emerge che *la prestazione di servizi non esclude necessariamente la presenza di un'infrastruttura permanente nello Stato membro del destinatario della prestazione*.

42. Nella sentenza 4 dicembre 1986, Commissione/Germania³⁰, la Corte ha fermamente dichiarato che:

44. La Corte non esclude tuttavia che, in circostanze eccezionali, il prestatore di servizi possa disporre, nello Stato membro in cui la prestazione è fornita, di una «struttura permanente».

«(...) qualora un'impresa assicuratrice di uno Stato membro sia permanentemente presente

31 — Punto 21; il corsivo è mio.

32 — V. il punto 24 della citata (nota 29) sentenza Commissione/Germania.

33 — Causa 220/83 (Racc. pag. 3663, punto 20); il corsivo è mio. V. anche le sentenze, in pari data, nelle cause 252/83, Commissione/Danimarca (citata, nota 24), punto 20, e 205/84, Commissione/Germania (citata, nota 30), punto 52.

30 — Causa 205/84 (Racc. pag. 3755).

45. Infatti, nella citata sentenza Van Binsbergen, avete dichiarato, a proposito dei mandatarî ad litem dinanzi ai giudici olandesi, che:

«(...) non si può considerare incompatibile con gli artt. 59 e 60 la norma che impone a chi esercita una professione connessa con l'amministrazione della giustizia di stabilire la propria residenza nella circoscrizione di determinati organi giudiziari, quando detta norma appare obiettivamente necessaria per assicurare l'osservanza di disposizioni professionali collegate in particolare col funzionamento della giustizia e col rispetto della deontologia»³⁴.

46. Nella sentenza 26 novembre 1975, Coenen e a.³⁵, avete concluso che lo Stato ospitante era autorizzato ad esigere dal prestatore di servizi (agente d'assicurazioni) che questi disponesse nel suo territorio di un centro di attività professionale incaricato di effettuare le prestazioni: «(...) [lo] Stato membro in questione (...) dispone normalmente di mezzi efficaci per il suo sindacato sull'attività del prestatore di servizi e per garantire l'osservanza da parte di questo delle disposizioni della legislazione nazionale in materia»³⁶. L'ulteriore requisito della residenza in loco del prestatore di servizi è stato invece considerato incompatibile con le disposizioni del Trattato³⁷.

47. Questo orientamento è stato confermato nella sentenza 20 maggio 1992, Ramrath³⁸.

48. Il signor Ramrath, dipendente della società Treuarbeit del Lussemburgo, era stato abilitato a titolo personale all'esercizio della professione di revisore contabile nel Granducato del Lussemburgo; alla società, dal canto suo, era stata conferita la personalità giuridica. Nel 1989, il signor Ramrath veniva assegnato, quale dipendente, agli uffici della Treuarbeit di Düsseldorf, desiderando tuttavia proseguire la sua attività in Lussemburgo come prestatore di servizi. Le autorità lussemburghesi gli revocarono l'autorizzazione, con la motivazione che egli non disponeva più di una sede di esercizio delle attività professionali in Lussemburgo. Lo Stato membro in cui la prestazione viene fornita può, senza violare l'art. 59 del Trattato, imporre al prestatore di servizi una «presenza permanente» o una sede sul suo territorio, dove il prestatore *non* è stabilito?

49. Procedendo a un sindacato di proporzionalità, avete dichiarato, nella sentenza Ramrath, che:

«(...) tenuto conto della particolare natura di talune attività lavorative, non può essere considerata incompatibile con il Trattato l'imposizione di condizioni specifiche motivate dal-

34 — Punto 14.

35 — Causa 39/75 (Racc. pag. 1547).

36 — Punto 10.

37 — Punto 11.

38 — Causa C-106/91 (Racc. pag. I-3351).

l'applicazione delle norme che disciplinano questi tipi di attività. Tuttavia, la libera circolazione delle persone, in quanto principio fondamentale sancito dal Trattato, può essere limitata solo da norme giustificate dall'interesse generale e valevoli per tutte le persone e le imprese che esercitano suddette attività nel territorio dello Stato di cui trattasi, qualora tale interesse non sia tutelato dalle norme cui il cittadino comunitario è soggetto nello Stato membro in cui è stabilito (...)»³⁹.

50. Avete altresì considerato che dall'ottava direttiva del Consiglio 10 aprile 1984, 84/253/CEE⁴⁰, basata sull'art. 54, n. 3, punto g), del Trattato CEE, relativa all'abilitazione delle persone incaricate del controllo di legge dei documenti contabili, risulta che rientra nella competenza di ciascuno Stato membro stabilire i criteri d'indipendenza e onorabilità dei revisori contabili. Per garantire il controllo del rispetto nel suo territorio, di regole professionali da parte del revisore contabile, uno Stato membro può richiedere al revisore «l'esistenza di un'infrastruttura» e «una certa presenza effettiva» sul suo territorio. Tale condizione è tuttavia ingiustificata qualora il prestatore sia stabilito e abilitato quale revisore contabile in un altro Stato membro, e fornisca la sua prestazione nello Stato ospitante in qualità di dipendente di una persona a sua volta stabilita e autorizzata in questo Stato. È infatti presso questa persona che le autorità competenti possono verificare il rispetto delle norme professionali da parte dei dipendenti della persona stessa⁴¹.

51. Quale insegnamento trarre da questa giurisprudenza?

52. L'attività del prestatore di servizi esclude che questi si stabilisca — e disponga quindi di una sede permanente — nello Stato in cui la prestazione è fornita.

53. Lo Stato membro può tuttavia esigere, in via eccezionale, che il prestatore disponga di una struttura permanente sul suo territorio. Spetta allo Stato dimostrare che questa presenza sul territorio è rigorosamente giustificata. Di conseguenza, l'art. 59 del Trattato non esclude che il prestatore di servizi disponga di una struttura permanente nello Stato membro in cui la prestazione è fornita.

54. Ci troviamo qui di fronte all'ipotesi contraria: lo Stato italiano non intende avvalersi di un'eccezione al principio della libertà di prestazione di servizi degli avvocati. *Esso si avvale, al contrario, di tale principio* nel senso di vietare al semplice prestatore di disporre di qualsiasi struttura permanente sul suo territorio.

55. Non spetta quindi allo Stato italiano dimostrare che la propria normativa rispetti i

39 — Punto 29.

40 — GU L 126, pag. 20.

41 — Punto 36.

principi e le norme applicabili alla prestazione di servizi, e che il divieto da esso posto è giustificato.

forense fossero totalmente incompatibili con la presenza, nello Stato membro in cui la prestazione è fornita, di una struttura permanente a disposizione del prestatore.

56. Spetta all'avvocato prestatore di servizi dimostrare che una struttura permanente sul territorio dello Stato membro in cui la prestazione è fornita è *necessaria all'espletamento della sua attività e che, in mancanza di tale struttura, sarebbe per lui impossibile eseguire le sue prestazioni.*

60. Ne derivano due conseguenze.

I — Il principio rimane fermo: la presenza di uno studio è indice di stabilimento

57. Quindi il criterio temporale e il criterio del luogo principale di attività permetteranno di accertare se l'avvocato che dispone di una struttura permanente sul territorio di uno Stato membro vi svolga l'attività di prestatore di servizi o di avvocato ivi stabilito.

II — In via eccezionale, l'avvocato prestatore di servizi deve poter dimostrare che la presenza di uno studio nel territorio dello Stato in cui la prestazione è fornita gli è indispensabile per eseguirla

58. Di conseguenza, un divieto generale ed assoluto, opposto da uno Stato membro a un prestatore di servizi, di disporre di una struttura permanente sul territorio dello Stato stesso appare come una restrizione eccessiva alla libera prestazione di servizi, in quanto non consente all'avvocato di produrre la prova contraria della necessità di tale struttura.

Riprendiamo questi due punti.

I — Il principio rimane fermo: la presenza di uno studio è indice di stabilimento

59. Potrebbe ritenersi diversamente soltanto qualora le peculiarità della professione

61. In primo luogo, va delimitata la nozione di «studio». Uno studio legale è un indirizzo,

un telefono, una segretaria, in breve, *un luogo dove vengono offerti servizi al pubblico*.

62. Consentire all'avvocato prestatore di servizi di aprire uno *studio* nello Stato membro ospitante, significa consentirgli di effettuare *un'offerta di servizi* a una clientela potenziale, e venire incontro alle richieste di quest'ultima, dunque, consentire all'avvocato prestatore di servizi di offrire gli stessi servizi dell'avvocato stabilito, e di entrare in concorrenza con quest'ultimo senza essere soggetto agli stessi obblighi (l'art. 4, n. 1, della direttiva 77/249 esclude che egli possa essere iscritto a un'organizzazione professionale nello Stato membro ospitante; egli è inoltre sottoposto alla normativa professionale — segnatamente disciplinare — in vigore nel suo Stato d'origine).

63. Pertanto, quando il signor Gullung apriva un «ufficio di giureconsulto» a Mulhouse, utilizzando carta intestata con la menzione di «studio legale e di consulenza», ci si è potuti domandare se tale soggetto non fosse già «stabilito», per l'esercizio delle sue attività, sul territorio francese ⁴².

64. Si è quindi in presenza di uno stabilimento permanente, da voi considerato come la negazione stessa della libera prestazione di servizi ⁴³.

65. In secondo luogo, l'interpretazione dell'art. 59 del Trattato, per quanto riguarda gli avvocati, deve tenere conto della possibilità ampiamente aperta, per l'avvocato stabilito in uno Stato membro, di aprire uno studio secondario in un altro Stato membro.

66. Dalla sentenza 12 luglio 1984, Klopp ⁴⁴, la Corte considerava infatti che la libertà di stabilimento di un avvocato non può limitarsi al diritto di creare una sola sede all'interno della Comunità, neanche in mancanza di direttive specifiche relative allo stabilimento. Pertanto, un avvocato può fare uso della libertà di stabilimento sia trasferendo il suo centro principale d'attività in un altro Stato membro, sia istituendo in quest'ultimo una sede secondaria.

67. La possibilità offerta agli avvocati di stabilirsi simultaneamente in diversi Stati membri, nel rispetto delle norme relative allo stabilimento vigenti in ciascuno Stato, deve condurvi ad *interpretare in senso restrittivo* le norme relative alla prestazione di servizi, che, senza offrire all'utente le stesse garanzie, possono essere utilizzate per eludere quelle sullo stabilimento. Va aggiunto che la libertà di stabilimento degli avvocati è stata grandemente agevolata dalla vostra sentenza 7 maggio 1991, Vlassopoulou ⁴⁵.

42 — V. sentenza Gullung (citata, nota 11), punto 26.

43 — V. sentenza 14 gennaio 1988, causa 63/83, Commissione/Italia (Racc. pag. 29, punto 19).

44 — Causa 107/83 (Racc. pag. 2971).

45 — Causa C-340/89 (Racc. pag. I-2357).

II — In via eccezionale, l'avvocato prestatore di servizi deve poter dimostrare che la presenza di uno studio nel territorio dello Stato in cui la prestazione è fornita gli è indispensabile per eseguirla

4) *Il rischio di uno «stabilimento dissimulato» è limitato.*

A questo riguardo propongo quattro osservazioni.

1) *La presenza di un'«infrastruttura permanente» nello Stato membro in cui la prestazione è fornita è riconducibile ad una necessità per il prestatore.*

2) *La direttiva 77/249 non vieta che il prestatore di servizi disponga di un'infrastruttura permanente sul territorio dello Stato membro in cui la prestazione è fornita qualora tale infrastruttura sia necessaria.*

3) *Il controllo del rispetto delle norme deontologiche non impone che l'avvocato prestatore di servizi non possa disporre di una struttura permanente. Quest'ultima agevola, invece, il controllo dell'attività del prestatore.*

1) *La presenza di un'«infrastruttura permanente» nello Stato membro in cui la prestazione è fornita è riconducibile ad una necessità per il prestatore*

68. L'avvocato prestatore di servizi può svolgere la sua attività dallo studio di origine, sia perché il destinatario del servizio si sposta, sia perché l'oggetto, il prodotto del servizio, gli viene trasmesso direttamente, ad esempio via posta. Egli può effettuare consulenze che vengono preparate nel suo studio ed inviate in seguito al destinatario domiciliato in un altro Stato membro: in questo caso, il prestatore non deve passare fisicamente la frontiera per le esigenze dell'attività da lui svolta ⁴⁶. Il divieto di aprire uno studio nello Stato del destinatario della prestazione manifestamente non influisce sull'esercizio di questo tipo di prestazione.

69. In un'altra fattispecie, prevista dall'art. 60, terzo comma, del Trattato, il prestatore di servizi si sposta sul territorio dello Stato in cui la prestazione è fornita: ivi l'avvocato incontra il suo cliente, lo consiglia, lo rappresenta o lo assiste in giudizio. Può anche darsi che debba

⁴⁶ — V., su questo tipo di prestazione di servizi, la sentenza 10 maggio 1995, causa C-384/93, Alpine Investment (Racc. pag. I-1141, punto 10).

trascorrere un certo periodo di tempo in tale Stato, ad esempio, in occasione di un processo di grande complessità.

membro in cui la prestazione è fornita qualora tale infrastruttura sia necessaria

70. Effettivamente, avete dichiarato che «(...) i mezzi attuali di trasporto e di telecomunicazione offrono la possibilità di garantire in modo idoneo il contatto con i giudici e con i clienti»⁴⁷.

72. La direttiva 77/249 predispone alcune misure che agevolano l'esercizio effettivo delle attività dell'avvocato prestatore di servizi.

71. Spetta dunque all'avvocato prestatore di servizi dimostrare che, nonostante tale mezzi, *si impone* lo stabilimento di uno studio nello Stato membro in cui la prestazione è fornita. La vostra giurisprudenza va, del resto, in questa direzione: «(...) per quel che riguarda la libera prestazione dei servizi, l'accesso alla proprietà e *all'uso di beni immobili* è garantito dall'art. 59 del Trattato in quanto tale accesso sia *utile* per consentire l'esercizio effettivo di tale libertà»⁴⁸. Solo eccezionalmente, a mio parere, l'avvocato prestatore di servizi potrà dimostrare che l'apertura di uno studio nello Stato membro ospite è *indispensabile*.

73. Ogni Stato membro riconosce come avvocati i soggetti che esercitano la professione forense negli altri Stati membri. L'avvocato prestatore di servizi utilizza il titolo professionale dello Stato membro nel quale è stabilito.

74. Egli è soggetto al rispetto delle norme dello Stato membro ospitante, come quelle riguardanti le incompatibilità, il segreto professionale, il divieto, per uno stesso avvocato, di assistere parti con interessi contrapposti e la pubblicità⁴⁹.

2) *La direttiva 77/249 non vieta che il prestatore di servizi disponga di un'infrastruttura permanente sul territorio dello Stato*

75. Per l'esercizio delle attività forensi propriamente dette dinanzi ai tribunali, lo Stato membro ospitante può imporre all'avvocato

47 — Sentenza Klopp (citata, nota 44), punto 21. V. anche sentenze 25 febbraio 1988, Commissione/Germania (citata, nota 29), punto 28, e 10 luglio 1991, causa C-294/89, Commissione/Francia (Racc. pag. I-3591, punto 35).

48 — Sentenza 30 maggio 1989, causa 305/87, Commissione/Grecia (Racc. pag. 1461, punto 24; il corsivo è mio).

49 — Art. 4, n. 4, della direttiva 77/249.

prestatore di servizi proveniente da un altro Stato membro di essere introdotto presso il presidente della giurisdizione e di agire di concerto con un avvocato che eserciti dinanzi alla giurisdizione adita⁵⁰. La Corte ha chiarito la ratio di tale disposizione come segue: «(...) l'obbligo di agire di concerto con un avvocato locale mira a fornire al prestatore di servizi il sostegno necessario per agire in un sistema giurisdizionale diverso da quello che gli è familiare e a garantire al giudice adito che l'avvocato prestatore di servizi disponga effettivamente di detto sostegno e sia quindi in grado di rispettare pienamente le norme procedurali e deontologiche vigenti»⁵¹.

76. L'avvocato prestatore di servizi esercita le attività relative alla rappresentanza e alla difesa di un cliente in giudizio o dinanzi alle autorità pubbliche «alle condizioni previste per gli avvocati in questo Stato, ad esclusione di ogni condizione di residenza o d'iscrizione ad un'organizzazione professionale nello stesso Stato»⁵².

77. Quindi, la direttiva esclude che l'avvocato prestatore di servizi risieda nel territorio dello Stato membro in cui la prestazione è fornita, in quanto tale *residenza* costituirebbe una prova irrefutabile del fatto che egli trascorre nel detto Stato la maggior parte del suo tempo lavorativo, che il «centro di gravità» della sua attività si trova in tale territorio, e che egli vi è dunque, *stabilito*.

78. La direttiva non vieta all'avvocato di disporre di una struttura che gli consenta di svolgere, proprio in via saltuaria, la sua attività di prestatore di servizi.

79. Tale era già il senso dell'art. 3, n. 2, del programma generale per la soppressione delle restrizioni alla libera prestazione dei servizi stabilito dal Consiglio il 18 dicembre 1961⁵³.

3) *Il controllo del rispetto delle norme deontologiche non impone che l'avvocato prestatore di servizi non possa disporre di una struttura permanente. Quest'ultima agevola, invece, il controllo dell'attività del prestatore*

80. Ad eccezione dell'attività stragiudiziale dell'avvocato, tale controllo è garantito dalla figura dell'avvocato «di concerto» che lo Stato membro ospitante può imporre all'avvocato prestatore di servizi originario di un altro Stato membro.

50 — Art. 5.

51 — Sentenza 25 febbraio 1988, causa 427/85, Commissione/Germania (citata, nota 29), punto 23.

52 — Art. 4, n. 1, della direttiva 77/249; il corsivo è mio.

53 — Il programma (GU 1962, n. 2, pag. 32) prevede che:

«(...) costituiscono restrizioni da eliminare (...)

Lo stesso dicasi per le disposizioni e pratiche che nei riguardi dei soli stranieri escludono, limitano o subordinano a condizioni la facoltà di esercitare i diritti normalmente connessi con la prestazione di servizi e in particolare la facoltà di:

(...)

d) acquistare godere od alienare diritti e beni mobili o immobili»

(titolo III, punto A, terzo comma).

81. Si veda la citata sentenza Ramrath, a dimostrazione del fatto che la presenza di una struttura permanente agevola il controllo dell'attività del prestatore.

4) *Il rischio di uno «stabilimento dissimulato» è limitato*

82. In primo luogo, la permanenza dell'infrastruttura nello Stato membro ospitante non comporta la permanenza dell'attività dell'avvocato sul suo territorio. Un avvocato deve poter dimostrare che la disponibilità, in via permanente, di un ufficio nello Stato membro in cui la prestazione è fornita gli è indispensabile per eseguire la prestazione, sebbene lo utilizzi saltuariamente.

83. In secondo luogo, è vero che, secondo la vostra costante giurisprudenza «(...) non può essere negato a uno Stato membro il diritto di provvedere affinché un prestatore di servizi, la cui attività si svolga per intero o principalmente sul territorio di detto Stato, non utilizzi le libertà garantite dal Trattato al fine di sottrarsi alle norme la cui osservanza gli sarebbe imposta ove egli fosse stabilito nello Stato medesimo (...)»⁵⁴. Bisogna inoltre che tali misure siano *proporzionate* agli obiettivi perseguiti⁵⁵. Mi pare certo che provvedimenti meno restrittivi in tema di scambio di prestazioni di servizi, piuttosto che un

divieto generale ed assoluto di aprire uno studio, consentirebbero di disciplinare e controllare l'attività dell'avvocato prestatore di servizi nello Stato membro ospitante, in modo da poter identificare eventuali trasgressioni alle norme sullo stabilimento. Oltre alla possibilità di imporre l'avvocato «di concerto», lo Stato membro ospitante potrebbe, ad esempio, prevedere l'obbligo di una dichiarazione.

84. In definitiva, il divieto generale ed assoluto di aprire uno studio posto dalla normativa italiana agli avvocati prestatori di servizi è fondato su una *presunzione irrefutabile di frode*; in quanto un avvocato prestatore di servizi che aprisse uno studio non potrebbe essere che un avvocato il quale intende eludere le norme sullo stabilimento, la legge gli preclude questa possibilità. Ritengo, al contrario, che l'apertura di uno studio può corrispondere a un'effettiva necessità per l'avvocato prestatore di servizi, e che spetterebbe allo Stato in cui lo studio viene aperto dimostrare, caso per caso, l'esistenza di un'eventuale elusione delle norme sulla libertà di stabilimento.

85. Ne concludo che gli artt. 59 e 60 del Trattato, e la direttiva 77/249, devono essere interpretati nel senso che ostano alla normativa nazionale dello Stato membro ospite che vieti all'avvocato prestatore di servizi di aprire uno *studio* nel territorio del detto Stato.

54 — Sentenza 5 ottobre 1994, causa C-23/93, TV 10 (Racc. pag. I-4795, punto 20).

55 — Sentenza 18 marzo 1980, causa 52/79, Debaube e a. (Racc. pag. 833, punti 12 e 22).

La seconda questione

86. Da quanto precede, risulta che la distinzione tra prestazione di servizi e stabilimento non poggia su un unico criterio: abbiamo visto che uno studio nello Stato ospitante può, eccezionalmente, appartenere a un avvocato prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro, e la presenza di uno studio aperto permanentemente non consente di presumere irrefutabilmente che il titolare sia un avvocato localmente stabilito.

87. Di conseguenza, la prestazione di servizi potrà essere distinta dallo stabilimento sulla scorta di una molteplicità di indizi.

88. L'ubicazione del centro principale d'attività dell'avvocato, il luogo della residenza principale, l'ammontare del suo fatturato nei diversi Stati membri in cui svolge la sua attività, il tempo trascorso in ciascuno di essi, il luogo di iscrizione al Consiglio dell'Ordine, costituiscono altrettanti indizi che consentono di caratterizzare la sua attività in ciascuno degli Stati membri considerati.

Sull'applicazione dell'art. 52 del Trattato

89. Risulta altresì da quanto precede che non rientra nel campo d'applicazione dell'art. 59

la situazione dell'avvocato iscritto al foro di una città dello Stato membro A che apre uno studio permanente nel territorio dello Stato membro B, dove si svolge la parte essenziale della sua attività professionale.

90. La circostanza che l'avvocato prestatore di servizi sia specializzato in un certo settore del diritto e in un certo tipo di clientela e che egli applichi nello Stato membro in cui la prestazione è fornita essenzialmente il diritto di un altro Stato membro non impedisce che egli possa entrare in concorrenza con l'avvocato stabilito nel primo Stato, anch'egli specializzato nello stesso settore giuridico e anch'egli con lo stesso tipo di clientela. Infatti, il ricorrente nella causa principale potrebbe, segnatamente, entrare in concorrenza con l'avvocato tedesco che si è stabilito in Italia rispettando le norme emanate da questo Stato in fatto di stabilimento.

91. L'avvocato stabilito nello Stato membro A che apra un altro studio nello Stato membro B facendo uso del suo titolo d'origine e prestando consulenze legali limitate al diritto dello Stato membro A è di fatto stabilito in questo secondo Stato ed è soggetto all'applicazione dell'art. 52 del Trattato ⁵⁶.

56 — È significativo, al riguardo, che il ricorrente nella causa principale — come da più parti rilevato dinanzi alla Corte — si sia posto egli stesso nel campo d'applicazione dell'art. 52 del Trattato, richiedendo l'iscrizione all'Ordine degli Avvocati di Milano e invocando la direttiva 89/48.

92. Stabilire se egli sia soggetto alle norme ed obblighi incombenti agli avvocati stabiliti, o se eserciti invece una professione distinta, non soggetta alle stesse prescrizioni, è una questione di diritto nazionale non ancora armonizzato.

93. La professione forense dispone ad esempio, in taluni Stati membri, del monopolio della consulenza legale. In altri Stati, è ammesso che la consulenza possa essere esercitata mediante studi di giuristi originari di altri Stati membri, che operano solo sul diritto di tali Stati.

94. Concludo pertanto proponendo alla Corte di dichiarare che:

«Gli artt. 59 e 60 del Trattato CE e la direttiva del Consiglio 22 marzo 1977, 77/249/CEE, intesa a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi da parte degli avvocati, devono essere interpretati nel senso che ostano alla normativa nazionale dello Stato membro ospite che vieti all'avvocato prestatore di servizi di aprire uno *studio* nel territorio del detto Stato.

L'ubicazione del centro principale d'attività dell'avvocato, così come la durata o la frequenza delle prestazioni fornite nello Stato membro ospite sono criteri atti a tracciare un confine tra l'attività dell'avvocato rientrante nella prestazione di servizi e quella rientrante nello stabilimento.

La situazione dell'avvocato, cittadino dello Stato membro A, iscritto a un foro di questo Stato, che apre uno studio permanente nello Stato membro B, ove svolge principalmente attività di consulenza sul diritto dello Stato membro A, rientra nel campo di applicazione dell'art. 52 del Trattato CE, a prescindere dal titolo di cui si avvalga».