

SENTENZA DELLA CORTE

19 febbraio 2002 *

Nel procedimento C-309/99,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Raad van State (Paesi Bassi) nelle controversie dinanzi ad esso pendenti tra

J.C.J. Wouters,

J.W. Savelbergh,

Price Waterhouse Belastingadviseurs BV

e

Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten,

con l'intervento di:

Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap,

* Lingua processuale: l'olandese.

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 3, lett. g), del Trattato CE [divenuto, in seguito a modifica, art. 3, n. 1, lett. g), CE], 5 del Trattato CE (divenuto art. 10 CE), 52 e 59 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 43 CE e 49 CE), nonché 85, 86 e 90 del Trattato CE (divenuti artt. 81 CE, 82 CE e 86 CE),

LA CORTE,

composta dal sig. G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, dal sig. P. Jann, dalle sig.re F. Macken e N. Colneric, e dal sig. S. von Bahr, presidenti di sezione, dai sigg. C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, M. Wathelet (relatore), R. Schintgen, V. Skouris e J.N. Cunha Rodrigues, giudici,

avvocato generale: P. Léger

cancelliere: H. von Holstein, cancelliere aggiunto

viste le osservazioni scritte presentate:

- per il sig. Wouters, dagli avv.ti H. Gilliams e M. Wladimiroff, advocaten;
- per il sig. Savelbergh e per la Price Waterhouse Belastingadviseurs BV, dagli avv.ti D. van Liedekerke e G.J. Kemper, advocaten;
- per l'Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, dagli avv.ti O.W. Brouwer, F.P. Louis e S.C. van Es, advocaten;
- per il Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap, dall'avv. P. Glazener, advocaat;

- per il governo olandese, dal sig. M.A. Fierstra, in qualità di agente;
- per il governo danese, dal sig. J. Molde, in qualità di agente;
- per il governo tedesco, dai sigg. A. Dittrich e W.-D. Plessing, in qualità di agenti;
- per il governo francese, dalle sig.re K. Rispal-Bellanger e R. Loosli-Surrans e dal sig. F. Million, in qualità di agenti;
- per il governo austriaco, dalla sig.ra C. Stix-Hackl, in qualità di agente;
- per il governo portoghese, dal sig. L. Fernandes, in qualità di agente;
- per il governo svedese, dal sig. A. Kruse, in qualità di agente;
- per il governo del Principato del Liechtenstein, dal sig. C. Büchel, in qualità di agente;
- per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. W. Wils e B. Mongin, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del sig. Wouters, rappresentato dall'avv. H. Gilliams, del sig. Savelbergh e della Price Waterhouse Belastingadviseurs BV, rappresentati dagli avv.ti D. van Liedekerke e G.J. Kemper, dell'Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, rappresentato dagli avv.ti O.W. Brouwer e W. Knibbeler, advocaat, del Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap, rappresentato dall'avv. P. Glazener, del governo olandese, rappresentato dal sig. J.S. van den Oosterkamp, in qualità di agente, del governo tedesco, rappresentato dal sig. A. Dittrich, del governo francese, rappresentato dal sig. F. Million, del governo lussemburghese, rappresentato dal sig. N. Mackel, in qualità di agente, assistito dall'avv. J. Welter, avocat, del governo svedese, rappresentato dal sig. I. Simfors, in qualità di agente, e della Commissione, rappresentata dal sig. W. Wils, all'udienza del 12 dicembre 2000,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 10 luglio 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con sentenza 10 agosto 1999, pervenuta in cancelleria il 13 agosto successivo, il Raad van State ha sottoposto a questa Corte, in applicazione dell'art. 234 CE, nove questioni pregiudiziali relative all'interpretazione degli artt. 3, lett. g), del Trattato CE [divenuto, in seguito a modifica, art. 3, n. 1, lett. g), CE], 5 del Trattato CE (divenuto art. 10 CE), 52 e 59 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 43 CE e 49 CE), nonché 85, 86 e 90 del Trattato CE (divenuti artt. 81 CE, 82 CE e 86 CE).
- 2 Tali questioni sono state sollevate in occasione di ricorsi proposti in particolare da alcuni avvocati contro il rifiuto, da parte dell'Arrondissementsrechtbank te

Amsterdam, di annullare talune decisioni del Nederlandse Orde van Advocaten (Ordine olandese degli avvocati) con cui si negava l'annullamento delle decisioni di comitati di vigilanza degli ordini forensi dei circondari di Amsterdam e di Rotterdam che vietavano loro di esercitare la loro attività di avvocati in rapporto di collaborazione integrata con revisori dei conti.

Sfondo normativo nazionale

- 3 L'art. 134 della Costituzione del Regno dei Paesi Bassi verte sull'istituzione e sul regime giuridico degli enti pubblici. Esso dispone che:

«1. Enti pubblici a carattere professionale o altri enti pubblici possono essere costituiti e sciolti dalla legge o in forza di essa.

2. La legge stabilisce i compiti e l'organizzazione di tali enti pubblici, la loro composizione ed i poteri dei loro organi direttivi, nonché la pubblicità delle sedute di questi. Ai loro organi direttivi può essere conferito un potere regolamentare dalla legge o in forza di essa.

3. La legge organizza il controllo di tali organi direttivi. Le loro decisioni potranno essere annullate solo per violazione di legge o per contrasto con l'interesse generale».

L'Advocatenwet

4 In applicazione di tale disposizione è stata adottata la legge 23 giugno 1952 che istituisce l'Ordine olandese degli avvocati e fissa il regolamento interno e le norme disciplinari applicabili agli avvocati e ai procuratori (in prosieguo: l'«Advocatenwet»).

5 Ai sensi dell'art. 17, nn. 1 e 2, di tale legge:

«1. L'insieme degli avvocati iscritti all'albo nei Paesi Bassi costituisce l'Ordine olandese degli avvocati, ente di diritto pubblico ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, avente sede all'Aia.

2. L'insieme degli avvocati iscritti all'albo presso uno stesso tribunale costituisce l'Ordine degli avvocati del circondario interessato».

6 Gli artt. 18, n. 1, e 22, n. 1, dell'Advocatenwet dispongono che l'Ordine olandese degli avvocati e gli ordini circondariali sono diretti rispettivamente dall'Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten (Consiglio generale dell'Ordine olandese degli avvocati; in prosieguo: il «Consiglio generale») e dai raden van toezicht van de Orden in de arrondissementen (comitati di vigilanza degli ordini circondariali; in prosieguo: i «comitati di vigilanza»).

7 Gli artt. 19 e 20 dell'Advocatenwet disciplinano l'elezione dei membri del Consiglio generale. Questi ultimi sono eletti dal College van Afgevaardigden (in prosieguo: il «Collegio dei delegati»), i cui membri sono a loro volta eletti nell'ambito di riunioni degli ordini circondariali.

8 Ai sensi dell'art. 26 dell'Advocatenwet:

«Il Consiglio generale e i comitati di vigilanza vegliano al corretto esercizio della professione e sono autorizzati a prendere ogni provvedimento atto a contribuirvi. Essi tutelano i diritti e gli interessi degli avvocati in quanto tali, vegliano all'osservanza degli obblighi di questi ultimi ed espletano i compiti loro assegnati mediante regolamenti».

9 L'art. 28 dell'Advocatenwet stabilisce:

«1. Il Collegio dei delegati può emanare regolamenti nell'interesse del corretto esercizio della professione, tra cui regolamenti in materia di assistenza agli avvocati in età avanzata e totalmente o parzialmente inabili al lavoro, nonché ai superstiti di avvocati deceduti. Il Collegio emana inoltre i regolamenti necessari in materia di amministrazione e di organizzazione dell'ordine olandese degli avvocati.

2. Le proposte di regolamento sono sottoposte al Collegio dei delegati dal Consiglio generale o da almeno cinque delegati. Il Consiglio generale può invitare i comitati di vigilanza a fornire il loro parere su un progetto di regolamento prima di sottoporlo al Collegio dei delegati.

3. I regolamenti sono comunicati sin dalla loro emanazione al Ministero della Giustizia e vengono pubblicati sulla Gazzetta ufficiale».

10 L'art. 29 dell'Advocatenwet precisa:

«1. I regolamenti vincolano i membri dell'Ordine nazionale e gli avvocati visitatori (...).

2. Essi non possono contenere alcuna disposizione relativa a punti disciplinati dalla legge o in virtù di essa, né riguardare materie che, a causa della diversità delle situazioni in ciascun circondario, non si prestino a disposizioni generali.

3. Le disposizioni dei regolamenti che trattano di una materia disciplinata dalla legge o in virtù di essa cessano di diritto di produrre effetti».

11 Dagli artt. 16 b e 16 c dell'Advocatenwet risulta che per «avvocati visitatori» debbono intendersi le persone non iscritte all'albo come avvocati nei Paesi Bassi, ma che sono autorizzate a svolgere la loro attività professionale in un altro Stato membro dell'Unione europea con il titolo di avvocato o con un titolo equivalente.

12 L'art. 30 dell'Advocatenwet dispone:

«1. Le decisioni del Collegio dei delegati, del Consiglio generale o degli altri organi dell'Ordine olandese degli avvocati possono essere sospese o annullate con regio decreto nei limiti in cui sono in contrasto con la legge o con l'interesse generale.

2. La sospensione o l'annullamento avviene entro un termine di sei mesi dalla comunicazione prevista all'art. 28, n. 3, o, qualora si tratti di una decisione del Consiglio generale o di un altro organo dell'Ordine olandese degli avvocati, entro i sei mesi dalla sua comunicazione al Ministro della Giustizia, con decreto motivato che fissa, se del caso, la durata della sospensione.

3. La sospensione interrompe immediatamente l'efficacia delle disposizioni sospese. La durata della sospensione non può eccedere un anno, anche dopo una proroga.

4. Se l'annullamento non è pronunciato con regio decreto entro il termine fissato per la sospensione, la decisione sospesa si considera valida.

5. L'annullamento comporta l'annullamento di tutti gli effetti annullabili delle disposizioni annullate, salvo contraria decisione emanata con regio decreto».

La Samenwerkingsverordening 1993

13 In forza dell'art. 28 dell'Advocatenwet, il Collegio dei delegati ha adottato la Samenwerkingsverordening 1993 (regolamento del 1993 sulla collaborazione).

14 L'art. 1 della Samenwerkingsverordening 1993 definisce la nozione di «rapporto di collaborazione» come «ogni forma di collaborazione in cui i partecipanti esercitano la professione nell'interesse comune e a rischio comune o ripartiscono tra loro, a tal fine, la direzione o la responsabilità finale».

15 L'art. 2 della Samenwerkingsverordening 1993 dispone:

«1. L'avvocato non è autorizzato a contrarre o a mantenere in essere obblighi che possano compromettere la sua libertà e la sua indipendenza nell'esercizio della professione, compresi la difesa dell'interesse di parte ed il rapporto di fiducia tra l'avvocato e il suo cliente che ne è il corollario.

2. Il disposto del n. 1 è anche applicabile all'avvocato che non lavora in rapporto di collaborazione con colleghi o con terzi».

16 Ai sensi dell'art. 3 della Samenwerkingsverordening 1993:

«L'avvocato è autorizzato a contrarre o a mantenere in essere un rapporto di collaborazione alla sola condizione che la professione di ciascuno dei partecipanti abbia per oggetto principale l'esercizio della pratica del diritto».

17 L'art. 4 della Samenwerkingsverordening 1993 dispone:

«L'avvocato ha il diritto di instaurare o di mantenere in essere un rapporto di collaborazione solo con:

- a) altri avvocati iscritti all'albo nei Paesi Bassi;

- b) altri avvocati non iscritti all'albo nei Paesi Bassi, nel rispetto delle disposizioni dell'art. 5;

- c) appartenenti ad un'altra categoria professionale all'uopo autorizzata dal Consiglio generale in base all'art. 6».

18 Ai sensi dell'art. 6 della Samenwerkingsverordening 1993:

«1. L'autorizzazione di cui all'art. 4, lett. c), può essere concessa a condizione che:

- a) gli appartenenti a tale altra categoria professionale svolgano una professione liberale; e
- b) l'esercizio di tale professione sia subordinato al possesso di un diploma di istruzione universitaria o equiparato; e
- c) gli appartenenti a tale altra categoria professionale siano soggetti a norme disciplinari analoghe a quelle imposte agli avvocati; e
- d) il fatto di instaurare un rapporto di collaborazione con appartenenti a tale altra categoria professionale non sia in contrasto con gli artt. 2 e 3.

2. L'autorizzazione può essere concessa anche ad una parte di una categoria professionale. In tal caso, le condizioni elencate al n. 1, lett. a)-d), sono applicabili mutatis mutandis, fatto salvo il potere del Consiglio generale di fissare condizioni ulteriori.

3. Il Consiglio generale consulta il Collegio dei delegati prima di prendere una decisione come quella considerata ai precedenti paragrafi del presente articolo».

19 L'art. 7, n. 1, della Samenwerkingsverordening 1993 stabilisce:

«L'avvocato, nei suoi contatti con l'esterno, evita di presentare in maniera inesatta, ingannevole o incompleta qualsiasi forma di collaborazione a cui partecipi, ivi compreso un rapporto di collaborazione».

20 Ai sensi dell'art. 8 della Samenwerkingsverordening 1993:

«1. Qualsiasi rapporto di collaborazione deve obbligatoriamente comportare un nome collettivo per tutti i contatti con l'esterno.

2. Il nome collettivo non può essere tale da indurre in errore. (...)

3. L'avvocato che partecipa ad un rapporto di collaborazione è tenuto a fornire, a richiesta, un elenco indicante il nome dei partecipanti al rapporto di collaborazione di cui trattasi, la loro professione e il loro luogo di stabilimento.

4. Qualsiasi documento scritto emesso nell'ambito di un rapporto di collaborazione deve menzionare il nome, la qualità e il luogo di stabilimento del firmatario di tale documento».

21 Infine, ai sensi dell'art. 9, n. 2, della Samenwerkingsverordening 1993:

«L'avvocato non partecipa alla costituzione o alla modifica di un rapporto di collaborazione prima che il comitato di vigilanza abbia determinato se le modalità di costituzione o di modificazione del rapporto di collaborazione, compreso il modo con cui esso si presenta all'esterno, siano conformi alle disposizioni del presente regolamento o in base ad esso adottate».

22 Dalla motivazione della Samenwerkingsverordening 1993 risulta che il rapporto di collaborazione con i notai, con i consulenti fiscali e con i mandatari in materia di brevetti è già stato autorizzato in passato e che l'autorizzazione di tali tre categorie professionali resta valida. Per contro, i revisori dei conti sono citati come esempio di categoria professionale con la quale gli avvocati non sono autorizzati a collaborare.

Le direttive relative ai rapporti di collaborazione tra gli avvocati ed altri professionisti (autorizzati)

23 Oltre alla Samenwerkingsverordening 1993, l'ordine olandese degli avvocati ha emanato direttive relative ai rapporti di collaborazione tra gli avvocati e altri professionisti (autorizzati). Tali direttive sono del seguente tenore:

«1. Osservanza delle regole etiche e deontologiche

Regola n. 1

L'avvocato non può, a seguito della sua partecipazione ad un rapporto di collaborazione con chi eserciti un'altra professione liberale, limitare od ostacolare l'osservanza delle regole etiche e deontologiche ad esso applicabili.

2. Fascicoli distinti e amministrazione separata delle pratiche e degli archivi

Regola n. 2

L'avvocato che partecipa ad un rapporto di collaborazione con chi eserciti un'altra professione liberale è tenuto, per ogni pratica in cui interviene con tale altro professionista, ad aprire un fascicolo distinto e ad aver cura, relativamente al rapporto di collaborazione in quanto tale:

- di separare l'amministrazione della pratica dall'amministrazione finanziaria;
- di prevedere un'archiviazione separata rispetto a quella degli altri esercenti una professione liberale.

3. Conflitti di interessi

Regola n. 3

L'avvocato che partecipa ad un rapporto di collaborazione con chi eserciti un'altra professione liberale non può garantire la difesa degli interessi di una parte qualora tali interessi siano in contrasto con quelli di una parte che sia stata o che sia assistita da tale altro professionista o qualora rischi di derivarne un siffatto conflitto di interessi.

4. Segreto professionale e registrazione dei documenti

Regola n. 4

L'avvocato è tenuto, per ogni pratica in cui interviene con chi eserciti un'altra professione liberale, a registrare minuziosamente tutte le lettere e tutti i documenti da lui portati a conoscenza del detto professionista».

Controversie nella causa principale

- 24 Il sig. Wouters, avvocato del foro di Amsterdam, nel 1991 diveniva socio della società Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs (consulenti fiscali). Alla fine dell'anno 1994, il sig. Wouters informava il comitato di vigilanza dell'ordine degli avvocati del circondario di Rotterdam della sua intenzione di chiedere l'iscrizione all'albo degli avvocati di tale città e di esercitare ivi la professione con la denominazione «Arthur Andersen & Co., advocaten en belastingadviseurs».
- 25 Con decisione del 27 luglio 1995, tale comitato considerava che i soci della società Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs avevano in essere un rapporto di collaborazione, ai sensi della Samenwerkingsverordening 1993, con i soci della società Arthur Andersen & Co. Accountants, vale a dire con appartenenti alla categoria professionale dei revisori dei conti, di modo che il sig. Wouters contravveniva all'art. 4 della Samenwerkingsverordening 1993. Inoltre, il comitato considerava che il sig. Wouters avrebbe trasgredito l'art. 8 della Samenwerkingsverordening 1993 se avesse instaurato un rapporto di collaborazione sotto una denominazione collettiva in cui figurasse il nome della persona fisica «Arthur Andersen».

- 26 Con decisione del 29 novembre 1995 il Consiglio generale respingeva i ricorsi amministrativi proposti contro tale decisione dal sig. Wouters, dall'Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs e dall'Arthur Andersen & Co. Accountants.
- 27 All'inizio del 1995 il sig. Savelbergh, avvocato del foro di Amsterdam, comunicava al comitato di vigilanza dell'Ordine degli avvocati del circondario di Amsterdam la sua intenzione di instaurare un rapporto di collaborazione con la società Price Waterhouse Belastingadviseurs BV, consociata dell'impresa internazionale Price Waterhouse, che raggruppa non soltanto consulenti fiscali, ma anche revisori dei conti.
- 28 Con decisione del 5 luglio 1995 tale comitato dichiarava che la collaborazione progettata era in contrasto con l'art. 4 della Samenwerkingsverordening 1993.
- 29 Con decisione del 21 novembre 1995 il Consiglio generale respingeva il ricorso amministrativo proposto dal sig. Savelbergh e dalla società Price Waterhouse Belastingadviseurs BV contro tale decisione.
- 30 Il sig. Wouters, l'Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs e l'Arthur Andersen & Co. Accountants, da una parte, e il sig. Savelbergh e la Price Waterhouse Belastingadviseurs BV, dall'altra, proponevano quindi un ricorso dinanzi all'Arrondissementsrechtbank te Amsterdam. Essi facevano valere, in particolare, che le decisioni del Consiglio generale del 21 e del 29 novembre 1995 erano incompatibili con le disposizioni del Trattato in materia di concorrenza, di diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi.

- 31 Con sentenza 7 febbraio 1997 il Rechtbank dichiarava irricevibili i ricorsi proposti dall'Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs e dall'Arthur Andersen & Co. Accountants e respingeva quelli proposti dai sigg. Wouters, Savelbergh e dalla società Price Waterhouse Belastingadviseurs BV.
- 32 Il Rechtbank considerava che le disposizioni del Trattato in materia di concorrenza non erano applicabili alle controversie nella causa principale. Tale giudice rilevava che l'Ordine olandese degli avvocati è un ente di diritto pubblico istituito dalla legge allo scopo di promuovere un interesse generale. A tal fine esso utilizzerebbe, tra l'altro, il potere regolamentare conferitogli dall'art. 28 dell'Advocatenwet. Esso sarebbe tenuto a garantire, nell'interesse generale, l'indipendenza e la parzialità dell'avvocato che fornisce assistenza legale. Pertanto, l'Ordine olandese degli avvocati non sarebbe un'associazione d'impresе ai sensi dell'art. 85 del Trattato. Esso non potrebbe neppure essere considerato come un'impresa o come un gruppo di imprese che detenga una posizione dominante collettiva ai sensi dell'art. 86 del Trattato.
- 33 Inoltre, secondo il Rechtbank, l'art. 28 dell'Advocatenwet non trasferisce assolutamente competenze ad operatori privati in maniera tale da pregiudicare l'effetto utile degli artt. 85 e 86 del Trattato. Di conseguenza, tale disposizione non sarebbe incompatibile con il combinato disposto dell'art. 5, secondo comma, e degli artt. 3, lett. g), 85 e 86 del Trattato.
- 34 Il Rechtbank respingeva altresì l'argomento dei ricorrenti secondo il quale la Samenwerkingsverordening 1993 sarebbe incompatibile con il diritto di stabilimento e con la libera prestazione dei servizi sanciti agli artt. 52 e 59 del Trattato. L'aspetto transfrontaliero mancherebbe nelle controversie oggetto della causa principale, di modo che le dette norme del Trattato sarebbero inapplicabili. In ogni caso, il divieto di collaborazione tra avvocati e revisori dei conti sarebbe giustificato da motivi imperativi di interesse generale e non sarebbe sproporzionatamente restrittivo. In mancanza di specifiche disposizioni comunitarie in materia, il Regno dei Paesi Bassi potrebbe infatti legittimamente applicare all'esercizio della libera professione di avvocato sul suo territorio norme dirette a garantire l'indipendenza e la parzialità dell'avvocato che fornisce assistenza legale.

- 35 I cinque ricorrenti interponevano appello avverso tale decisione dinanzi al Raad van State.
- 36 Il Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap (Consiglio degli ordini forensi della Comunità europea), associazione di diritto belga, veniva ammesso ad intervenire dinanzi al Raad van State a sostegno delle conclusioni del Consiglio generale.
- 37 Con sentenza pronunciata il 10 agosto 1999, il Raad van State ha confermato l'irricevibilità dei ricorsi proposti dall'Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs e dall'Arthur Andersen & Co. Accountants. Per quanto riguarda gli altri ricorsi, esso ha considerato che la soluzione delle controversie nella causa principale dipendeva dall'interpretazione di diverse disposizioni di diritto comunitario.
- 38 Il Raad van State si chiede, da una parte, se, emanando la Samenwerkingsverordening 1993 in forza dei poteri conferitigli dall'art. 28 dell'Advocatenwet, il Collegio dei delegati non abbia violato gli artt. 85 e 86 del Trattato e, d'altra parte, se, autorizzando attraverso l'art. 28 dell'Advocatenwet il detto Collegio ad emanare regolamenti, il legislatore nazionale non abbia violato gli artt. 5, 85 e 86 del Trattato. Inoltre, esso si chiede se la Samenwerkingsverordening 1993 sia compatibile con la libertà di stabilimento, sancita all'art. 52 del Trattato, e con la libera prestazione dei servizi, sancita all'art. 59 del Trattato.
- 39 Pertanto, il Raad van State ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) a) Se l'espressione "associazione di imprese" figurante nell'art. 85, n. 1, del Trattato CE (divenuto art. 81, n. 1, CE) vada interpretata nel senso che deve qualificarsi tale soltanto un'associazione che agisca — e in quanto agisca — nell'interesse di imprenditori, sicché per l'applicazione di detta disposizione occorra distinguere tra le attività esercitate dall'associazione

nell'interesse pubblico e le altre attività, oppure se il semplice fatto che un'associazione può agire anche nell'interesse di imprenditori basti per qualificarla associazione di imprese, ai sensi della detta disposizione, con riguardo all'intera sua attività. Se ai fini dell'applicazione del diritto comunitario della concorrenza sia rilevante il fatto che le norme di carattere vincolante generale emanate dall'ente di cui si tratta siano adottate in forza di un potere conferito dalla legge e in veste di legislatore speciale.

- b) Nel caso in cui la questione 1 a) venga risolta nel senso che un'associazione di imprese è configurabile soltanto e nella misura in cui siffatta associazione agisce nell'interesse di imprenditori, se il diritto comunitario determini anche quando trattasi di tutela di un interesse pubblico e quando no.
- c) Nel caso in cui la questione 1 b) venga risolta nel senso che il diritto comunitario viene in rilievo al riguardo, se, del pari secondo il diritto comunitario, si possa poi considerare come tutela dell'interesse pubblico l'adozione, in forza di un potere conferito dalla legge, da parte di un ente come l'Ordine nazionale [olandese degli avvocati], di norme di carattere vincolante generale, dirette a garantire l'indipendenza e la "parzialità" dell'avvocato che presta assistenza legale, relativamente all'instaurazione di rapporti di collaborazione da parte di avvocati con professionisti di altre categorie.
- 2) Nel caso in cui, in base alla soluzione delle questioni proposte sub 1), si debba concludere nel senso che anche un regolamento come [la Samenwerkingsverordening 1993] va considerato decisione di un'associazione di imprese ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato CE (divenuto art. 81, n. 1, CE), se si debba poi ritenere che siffatta decisione, in quanto sancisce norme di carattere vincolante generale in relazione all'instaurazione di un rapporto di collaborazione come quello di cui trattasi nella fattispecie al fine di garantire l'indipendenza e la "parzialità" dell'avvocato che presta assistenza legale, abbia per oggetto o per effetto di restringere il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune in misura tale da pregiudicare il commercio tra Stati membri, e quali siano i pertinenti criteri di diritto comunitario per la soluzione di tale questione.

- 3) Se il termine "impresa" figurante nell'art. 86 del Trattato CE (divenuto art. 82 CE) debba essere interpretato nel senso che, se un ente come l'Ordine [olandese degli avvocati] va considerato associazione di imprese, tale ente dev'essere considerato anche come impresa o gruppo di imprese ai sensi di detta norma pur non svolgendo direttamente alcuna attività economica.

- 4) Nel caso in cui la precedente questione vada risolta in senso affermativo e si debba ritenere che un ente come l'Ordine [olandese degli avvocati] detenga una posizione dominante, se un ente siffatto sfrutti abusivamente tale posizione obbligando gli avvocati ad esso aderenti a comportarsi sul mercato delle prestazioni di servizi legali, nei confronti di altri, in modo tale da ostacolare la concorrenza.

- 5) Nel caso in cui, ai fini dell'applicazione delle regole comunitarie di concorrenza, un ente come l'Ordine nazionale [olandese degli avvocati] vada considerato nel suo complesso associazione di imprese, se l'art. 90, n. 2, del Trattato CE (divenuto art. 86, n. 2, CE) debba essere interpretato nel senso che rientra nella sua sfera di applicazione anche un ente come l'Ordine [olandese e degli avvocati] che, relativamente alla collaborazione degli avvocati con professionisti di altre categorie, emana norme di carattere vincolante generale per garantire l'indipendenza e la "parzialità" dell'avvocato che presta assistenza legale.

- 6) Nel caso in cui un ente come l'Ordine [olandese degli avvocati] vada considerato associazione di imprese oppure impresa o gruppo di imprese, se gli artt. 3, sub g), del Trattato CE [divenuto, in seguito a modifica, art. 3, n. 1, sub g), CE], 5, secondo comma, del Trattato CE (divenuto art. 10, secondo comma, CE), 85 e 86 del Trattato CE (divenuti artt. 81 CE e 82 CE) ostino a che uno Stato membro attribuisca a tale ente (o ad un organo di esso) il potere di emanare norme che possono riguardare, tra l'altro, la collaborazione degli avvocati con professionisti di altre categorie, mentre la vigilanza della pubblica autorità sull'adozione di tali norme è limitata al potere di annullare tale normativa, senza che la pubblica autorità possa sostituire una propria normativa a quella annullata.

- 7) Se vuoi le norme del Trattato riguardanti il diritto di stabilimento, vuoi quelle relative alla libera circolazione dei servizi si applichino ad un divieto di collaborazione tra avvocati e revisori dei conti come quello di cui trattasi, oppure se il Trattato CE vada interpretato nel senso che un siffatto divieto, a seconda — ad esempio — del modo in cui gli interessati intendono concretare la loro collaborazione, dev'essere conforme alle norme riguardanti il diritto di stabilimento o a quelle relative alla libera circolazione dei servizi.
- 8) Se un divieto di rapporto di collaborazione integrato tra avvocati e revisori dei conti come quello di cui trattasi costituisca una restrizione del diritto di stabilimento o della libera circolazione dei servizi o di entrambi.
- 9) Nel caso in cui dalla soluzione della precedente questione risulti che si configura una delle restrizioni ivi menzionate o che si configurano entrambe, se la restrizione di cui trattasi sia giustificata per il motivo che essa riguarda semplicemente una "modalità di vendita" nel senso in cui alla sentenza [24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91], Keck e Mithouard [(Racc. pag. I-6097)], e che quindi non si configura in proposito una discriminazione, oppure per il motivo che soddisfa i criteri specificati dalla Corte di giustizia in altre sentenze, segnatamente nella sentenza [30 novembre 1995, causa C-55/94], Gebhard [(Racc. pag. I-4165)]».

Sulla domanda di riapertura della trattazione orale

- 40 Con atto depositato in cancelleria il 3 dicembre 2001, i ricorrenti nella causa principale hanno chiesto alla Corte di ordinare la riapertura della trattazione orale, in applicazione dell'art. 61 del regolamento di procedura.

- 41 A sostegno di tale domanda, i ricorrenti nella causa principale fanno valere che, ai paragrafi 170-201 delle sue conclusioni, presentate il 10 luglio 2001, l'avvocato generale si è pronunciato su una questione che non è stata espressamente sollevata dal giudice a quo.
- 42 A questo proposito si deve ricordare che la Corte può, d'ufficio o su proposta dell'avvocato generale, ovvero su domanda delle parti, riaprire la fase orale del procedimento, ai sensi dell'art. 61 del regolamento di procedura, qualora ritenga di non avere sufficienti chiarimenti o che la causa debba essere decisa sulla base di un argomento che non sia stato oggetto di discussione tra le parti (v. ordinanza 4 febbraio 2000, causa C-17/98, *Emesa Sugar*, Racc. pag. I-665, punto 18).
- 43 Nella fattispecie, tuttavia, la Corte, sentito l'avvocato generale, rileva che tutti gli elementi ad essa necessari per risolvere le questioni poste nella presente causa sono a sua disposizione e che tali elementi hanno formato oggetto della trattazione svoltasi dinanzi ad essa.

Sulla prima questione, sub a)

- 44 Con la sua prima questione, sub a), il giudice a quo chiede, in sostanza, se un regolamento relativo alla collaborazione tra avvocati e altre professioni liberali quale la *Samenwerkingsverordening* 1993, emanato da un ente come l'ordine olandese degli avvocati, debba essere considerato come una decisione presa da un'associazione di imprese, ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato. Esso si chiede in particolare se il fatto che l'Ordine olandese degli avvocati sia stato investito dalla legge del potere di emanare normative aventi carattere vincolante generale tanto per gli avvocati iscritti all'albo nei Paesi Bassi che per quelli autorizzati ad esercitare in altri Stati membri che vengono a prestare servizi nei Paesi Bassi abbia

incidenza sull'applicazione del diritto comunitario della concorrenza. Esso si chiede altresì se il solo fatto che l'Ordine possa agire nell'interesse dei suoi iscritti basti a qualificarlo come associazione di imprese per il complesso delle sue attività o se, per l'applicazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato, occorra riservare un trattamento speciale alle attività da esso svolte nell'interesse generale.

- 45 Al fine di determinare se un regolamento quale la Samenwerkingsverordening 1993 debba essere considerato come una decisione di un'associazione di imprese ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato, occorre esaminare, in primo luogo, se gli avvocati siano imprese ai sensi del diritto comunitario della concorrenza.
- 46 Secondo una giurisprudenza costante, nell'ambito del diritto della concorrenza, la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico della detta entità e dalle sue modalità di finanziamento (v., in particolare, sentenze 23 aprile 1991, causa C-41/90, Höfner e Elser, Racc. pag. I-1979, punto 21; 16 novembre 1995, causa C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurance e a., Racc. pag. I-4013, punto 14, e 11 dicembre 1997, causa C-55/96, Job Centre, detta «Job Centre II», Racc. pag. I-7119, punto 21).
- 47 A questo proposito risulta da una giurisprudenza anch'essa costante che costituisce un'attività economica qualsiasi attività consistente nell'offrire beni o servizi su un mercato determinato (v., in particolare, sentenze 16 giugno 1987, causa 118/85, Commissione/Italia, Racc. pag. 2599, punto 7, e 18 giugno 1998, causa C-35/96, Commissione/Italia, Racc. pag. I-3851, punto 36).
- 48 Ora, gli avvocati offrono, dietro corrispettivo, servizi di assistenza legale consistenti nella predisposizione di pareri, di contratti o di altri atti nonché nella rappresentanza e nella difesa in giudizio. Inoltre, essi assumono i rischi finanziari relativi all'esercizio di tali attività poiché, in caso di squilibrio tra le spese e le entrate, l'avvocato deve sopportare direttamente l'onere dei disavanzi.

- 49 Di conseguenza, gli avvocati iscritti all'albo nei Paesi Bassi svolgono un'attività economica e, pertanto, costituiscono imprese ai sensi degli artt. 85, 86 e 90 del Trattato, senza che la natura complessa e tecnica dei servizi da loro forniti e la circostanza che l'esercizio della loro professione è regolamentato siano tali da modificare questa conclusione (v., in questo senso, a proposito dei medici, sentenza 12 settembre 2000, cause riunite da C-180/98 a C-184/98, Pavlov e a., Racc. pag. I-6451, punto 77).
- 50 In secondo luogo, occorre esaminare in quale misura un'organizzazione professionale quale l'Ordine olandese degli avvocati debba essere considerata come un'associazione di imprese ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato, quando emana un regolamento quale la Samenwerkingsverordening 1993 (v., in questo senso, a proposito di un'organizzazione professionale di spedizionieri doganali, citata sentenza 18 giugno 1998, Commissione/Italia, punto 39).
- 51 Il convenuto nella causa principale fa valere che, nei limiti in cui il legislatore olandese ha istituito l'Ordine olandese degli avvocati quale ente di diritto pubblico e gli ha conferito competenze regolamentari al fine di adempiere ad una missione di interesse pubblico, quest'ultimo non può essere qualificato come un'associazione di imprese ai sensi dell'art. 85 del Trattato, in particolare nell'ambito dell'esercizio del suo potere regolamentare.
- 52 L'interveniente nella causa principale e i governi tedesco, austriaco e portoghese aggiungono che un ente quale l'Ordine olandese degli avvocati esercita la pubblica autorità e non può pertanto rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato.
- 53 L'interveniente nella causa principale precisa che un ente può essere equiparato alla pubblica autorità quando l'attività da esso svolta costituisce una missione di interesse generale che rientra nelle funzioni essenziali dello Stato. Ora, lo Stato

olandese avrebbe incaricato l'Ordine olandese degli avvocati di garantire ai singoli un accesso adeguato al diritto e alla giustizia, il che costituirebbe appunto una funzione essenziale dello Stato.

- 54 Il governo tedesco, dal canto suo, ricorda che spetta agli organi legislativi competenti di uno Stato membro decidere, nel quadro della sovranità nazionale, il modo in cui organizzare l'esercizio delle loro prerogative. La delega ad un organismo democraticamente legittimato, quale un ordine professionale, del potere di emanare normative di carattere vincolante generale rientrerebbe nei limiti di questo principio di autonomia istituzionale.
- 55 Tale principio sarebbe compromesso, secondo il governo tedesco, se gli enti a cui sono stati affidati siffatti compiti normativi fossero qualificati come associazioni di imprese ai sensi dell'art. 85 del Trattato. Supporre che la normativa nazionale sia valida solo qualora sia esentata dalla Commissione in applicazione dell'art. 85, n. 3, del Trattato sarebbe di per sé una contraddizione. Tutta la normativa dell'ordine sarebbe così rimessa in discussione.
- 56 A questo proposito occorre determinare se, quando emana un regolamento quale la Samenwerkingsverordening 1993, un ordine professionale debba essere considerato come un'associazione di imprese o, al contrario, come una pubblica autorità.
- 57 Secondo la giurisprudenza della Corte, un'attività che, per la sua natura, per le norme alle quali è soggetta e per il suo oggetto, esuli dalla sfera degli scambi economici (v., in questo senso, sentenza 17 febbraio 1993, cause riunite C-159/91 e C-160/91, Poucet e Pistre, Racc. pag. I-637, punti 18 e 19, riguardante la gestione del servizio pubblico della previdenza sociale) o si ricollegli all'esercizio di prerogative dei pubblici poteri (v., in tal senso, sentenze 19 gennaio 1994, causa C-364/92, SAT Fluggesellschaft, Racc. pag. I-43, punto 30, concernente il controllo e la polizia dello spazio aereo, e 18 marzo 1997, causa C-343/95, Diego

Calì & Figli, Racc. pag. I-1547; punti 22 e 23, concernente la sorveglianza antinquinamento dell'ambiente marittimo) sfugge all'applicazione delle regole di concorrenza del Trattato.

- 58 Occorre innanzi tutto rilevare che, quando emana un regolamento come la Samenwerkingsverordening 1993, un'organizzazione professionale quale l'Ordine olandese degli avvocati non esercita né una funzione sociale fondata sul principio di solidarietà, contrariamente a taluni enti di previdenza sociale (v. citata sentenza Poucet e Pistre, punto 18), né prerogative tipiche dei pubblici poteri (v. citata sentenza SAT Fluggesellschaft, punto 30). Essa appare come l'organo che disciplina una professione il cui esercizio costituisce per il resto un'attività economica.
- 59 Al riguardo, il fatto che il Consiglio generale sia altresì incaricato dall'art. 26 dell'Advocatenwet di tutelare i diritti e gli interessi degli avvocati in quanto tali non è atto ad escludere a priori tale organizzazione professionale dall'ambito di applicazione dell'art. 85 del Trattato anche quando essa svolge la sua funzione di regolamentazione dell'esercizio della professione di avvocato (v., in questo senso, a proposito dei medici, citata sentenza Pavlov e a., punto 86).
- 60 Altri indizi contribuiscono poi alla conclusione che un'organizzazione professionale che dispone di poteri normativi quale l'Ordine olandese degli avvocati non può sfuggire all'applicazione dell'art. 85 del Trattato.
- 61 Infatti, da una parte, risulta dall'Advocatenwet che gli organi direttivi dell'Ordine olandese degli avvocati sono esclusivamente composti da avvocati, i quali sono eletti soltanto da appartenenti alla professione. Le autorità nazionali non possono intervenire nella designazione dei membri dei comitati di vigilanza, del Collegio dei delegati e del Consiglio generale (v., a proposito di un'organizzazione professionale di spedizionieri doganali, citata sentenza 18 giugno 1998, Commissione/Italia, punto 42; a proposito di un'organizzazione professionale di medici, citata sentenza Pavlov e a., punto 88).

- 62 D'altra parte, quando emana atti quali la Samenwerkingsverordening 1993, l'Ordine olandese degli avvocati non è vincolato neppure al rispetto di un certo numero di criteri di interesse pubblico. L'art. 28 dell'Advocatenwet, che lo autorizza ad emanare regolamenti, si limita ad esigere che ciò avvenga nell'interesse del «corretto esercizio della professione» (v., a proposito di un'organizzazione professionale di spedizionieri doganali, citata sentenza 18 giugno 1998, Commissione/Italia, punto 43).
- 63 Infine, tenuto conto della sua influenza sul comportamento dei membri dell'Ordine olandese degli avvocati sul mercato dei servizi legali, a motivo del divieto di talune forme di collaborazione multidisciplinare che essa comporta, la Samenwerkingsverordening 1993 non esula dalla sfera degli scambi economici.
- 64 Alla luce delle considerazioni che precedono, risulta chiaramente che un'organizzazione professionale quale l'Ordine olandese degli avvocati dev'essere considerata come un'associazione di imprese ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato quando essa emana un regolamento quale la Samenwerkingsverordening 1993. Un siffatto regolamento costituisce infatti l'espressione della volontà di rappresentanti degli appartenenti ad una professione volta ad ottenere da questi ultimi che essi adottino un determinato comportamento nell'ambito della loro attività economica.
- 65 Poco importa del resto che l'Ordine olandese degli avvocati sia soggetto ad una disciplina di diritto pubblico.
- 66 Infatti, secondo la sua stessa formulazione, l'art. 85 del Trattato si applica ad accordi tra imprese e a decisioni di associazioni di imprese. L'ambito giuridico entro il quale ha luogo la conclusione di detti accordi e sono adottate dette

decisioni nonché la definizione giuridica di tale ambito data dai vari ordinamenti giuridici nazionali sono irrilevanti ai fini dell'applicazione delle regole comunitarie di concorrenza e in particolare dell'art. 85 del Trattato (sentenze 30 gennaio 1985, causa 123/83, *Clair*, Racc. pag. 391, punto 17, e 18 giugno 1998, *Commissione/Italia*, citata, punto 40).

- 67 Tale interpretazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato non sfocia nella violazione del principio dell'autonomia istituzionale fatto valere dal governo tedesco (v. punti 54 e 55 della presente sentenza). Occorre operare una distinzione al riguardo.
- 68 Nell'attribuire poteri normativi ad un'associazione professionale, uno Stato membro può aver cura di definire i criteri di interesse generale e i principi essenziali ai quali la normativa dell'ordine deve conformarsi nonché di conservare il proprio potere di decisione in ultima istanza. In questo caso, le norme emanate dall'associazione professionale conservano un carattere pubblico e sfuggono alle norme del Trattato applicabili alle imprese.
- 69 Altrimenti, le norme emanate dall'associazione professionale sono imputabili ad essa sola. Vero è che nel caso in cui l'art. 85, n. 1, del Trattato dovesse applicarsi spetterebbe a quest'ultima notificarle alla Commissione. Tale obbligo non è però tale da paralizzare oltre misura l'attività regolamentare delle associazioni professionali, come sostiene il governo tedesco, dato che la Commissione dispone in particolare della possibilità di adottare un regolamento di esenzione per categoria, in applicazione dell'art. 85, n. 3, del Trattato.
- 70 Il fatto che ciascuno dei sistemi descritti ai punti 68 e 69 della presente sentenza abbia conseguenze diverse alla luce del diritto comunitario nulla toglie alla libertà, da parte degli Stati membri, di scegliere l'uno o l'altro.

- 71 Alla luce delle considerazioni che precedono, la prima questione, sub a), dev'essere risolta nel senso che un regolamento relativo alla collaborazione tra gli avvocati e altre professioni liberali quale la Samenwerkingsverordening 1993, adottato da un ente quale l'Ordine olandese degli avvocati, dev'essere considerato come una decisione presa da un'associazione di imprese, ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato.

Sulla prima questione, sub b) e c)

- 72 Alla luce della soluzione fornita alla prima questione, sub a), non occorre esaminare la prima questione, sub b) e c).

Sulla seconda questione

- 73 Con la sua seconda questione, il giudice a quo cerca di stabilire sostanzialmente se un regolamento quale la Samenwerkingsverordening 1993 che, al fine di garantire l'indipendenza e la parzialità dell'avvocato che presta assistenza legale assieme ad altre professioni liberali, sancisce norme di carattere vincolante generale che disciplinano la conclusione di rapporti di collaborazione integrata, abbia per oggetto o per effetto di restringere la concorrenza all'interno del mercato comune e possa pregiudicare il commercio tra Stati membri.
- 74 Attraverso una descrizione delle versioni successive della normativa sulla collaborazione, i ricorrenti nella causa principale si sono sforzati di dimostrare che la Samenwerkingsverordening 1993 aveva per oggetto quello di restringere la concorrenza.

- 75 Originariamente, la Samenwerkingsverordening 1972 subordinava l'autorizzazione della partecipazione di avvocati ad associazioni multidisciplinari a tre condizioni. Innanzi tutto, gli associati dovevano essere appartenenti ad altre professioni liberali in possesso di una formazione universitaria o equiparata. Essi dovevano poi appartenere ad un ordine o ad un'associazione che sottoponesse i propri iscritti a norme disciplinari analoghe a quelle applicabili agli avvocati. Infine, la proporzione di avvocati appartenenti alla detta associazione professionale e l'importanza dei loro contributi a quest'ultima dovevano essere almeno equivalenti, per quanto riguarda sia i rapporti reciproci tra i partecipanti che i rapporti con i terzi, a quelle degli associati appartenenti ad altre professioni.
- 76 Nel 1973 il Consiglio generale ha autorizzato i membri dell'associazione olandese dei consulenti in materia di brevetti, da una parte, e quelli dell'associazione olandese dei consulenti fiscali, dall'altra, ai fini della costituzione di associazioni professionali multidisciplinari con avvocati. Successivamente, esso ha autorizzato anche i notai. Secondo i ricorrenti nella causa principale, se, all'epoca, i membri dell'istituto olandese dei revisori dei conti non sono stati formalmente autorizzati dal Consiglio generale, nessuna obiezione di principio vi ostava.
- 77 Nel 1991, posto di fronte per la prima volta ad una domanda di autorizzazione di un rapporto di collaborazione con un revisore dei conti, l'Ordine olandese degli avvocati, al termine di un iter accelerato, avrebbe modificato la Samenwerkingsverordening 1972 al solo scopo di disporre di una base giuridica che consentisse di vietare le associazioni professionali tra avvocati e revisori dei conti. Da quel momento in poi gli avvocati sarebbero stati autorizzati a far parte di un'associazione professionale multidisciplinare solo qualora, in tal modo, «la libertà e l'indipendenza nell'esercizio della professione, compresi la difesa dell'interesse di parte ed il rapporto di fiducia tra l'avvocato e il suo cliente che ne è il corollario, non possano essere compromesse».
- 78 Il rifiuto di autorizzare le associazioni tra avvocati e revisori dei conti sarebbe stato fondato sulla constatazione che gli studi di revisione dei conti erano evoluti divenendo nel frattempo organizzazioni gigantesche, di modo che la collaborazione di uno studio legale con uno studio del genere avrebbe assomigliato, secondo le espressioni dell'Algemene Deken (decano generale) dell'Ordine in

funzione all'epoca, «più al matrimonio di un topo e di un elefante che ad un'unione tra soci di dimensioni equivalenti».

- 79 L'Ordine olandese degli avvocati ha poi emanato la Samenwerkingsverordening 1993. Quest'ultima ha ribadito la modifica introdotta nel 1991 ed ha aggiunto un ulteriore requisito ai sensi del quale gli avvocati sono ormai autorizzati a far parte di un'associazione professionale «alla sola condizione che la professione di ciascuno dei partecipanti abbia per oggetto principale l'esercizio della pratica del diritto» (art. 3 della Samenwerkingsverordening 1993), il che, secondo i ricorrenti nella causa principale, mette in luce lo scopo anticoncorrenziale della normativa nazionale controversa nella causa principale.
- 80 In subordine, i ricorrenti nella causa principale espongono che, anche indipendentemente dal suo scopo, la Samenwerkingsverordening 1993 produce effetti restrittivi sulla concorrenza.
- 81 I rapporti di collaborazione integrata tra avvocati e revisori dei conti permetterebbero, infatti, di meglio rispondere alle esigenze dei clienti che operano in un contesto economico e giuridico sempre più complesso e internazionale.
- 82 Godendo di una reputazione di perizia in parecchie materie, gli avvocati sarebbero nella migliore condizione per offrire ai loro clienti un ventaglio diversificato di servizi legali e presenterebbero un interesse particolare per altri protagonisti del mercato dei servizi legali in quanto soci in seno ad un'associazione professionale multidisciplinare.
- 83 Reciprocamente, il revisore dei conti sarebbe un socio interessante per l'avvocato nell'ambito di un'associazione professionale. Esso possiederebbe infatti una perizia in settori come la legislazione in materia di bilanci, la fiscalità,

l'organizzazione e la ristrutturazione di imprese, la consulenza in materia di gestione. Numerosi sarebbero i clienti interessati da un servizio integrato, fornito da un solo prestatore e comprendente tanto gli aspetti legali quanto quelli finanziari, fiscali e contabili di una pratica.

- 84 Ora, il divieto controverso nella causa principale osterebbe a qualsiasi accordo contrattuale tra avvocati e revisori dei conti che disponesse, sotto qualsiasi forma, la ripartizione del potere di decisione, l'impegno di cedere in taluni casi una parte dell'utile o l'utilizzazione di una denominazione comune, il che renderebbe ardua qualsiasi forma di collaborazione efficace.
- 85 Viceversa, il governo lussemburghese ha sostenuto, durante la trattazione orale, che un divieto dei rapporti di collaborazione integrata come quello sancito dalla Samenwerkingsverordening 1993 aveva effetti positivi sulla concorrenza. Esso ha precisato che, vietando agli avvocati di associarsi con revisori dei conti, la normativa nazionale controversa nella causa principale permetteva di evitare la concentrazione dei servizi legali prestati dagli avvocati tra le mani di alcune grandi società internazionali e, di conseguenza, di mantenere un numero notevole di operatori economici sul mercato.
- 86 Al riguardo risulta chiaramente che la normativa nazionale controversa nella causa principale arreca pregiudizio alla concorrenza e può incidere sugli scambi intracomunitari.
- 87 Per quanto riguarda il pregiudizio alla concorrenza, occorre rilevare, innanzi tutto, che le professionalità degli avvocati e dei revisori dei conti possono essere complementari. Dato che le prestazioni giuridiche, specie nel diritto commerciale, richiedono sempre più spesso l'intervento di un contabile, un rapporto di collaborazione integrata tra gli avvocati e i revisori dei conti permetterebbe di offrire una gamma di servizi più ampia, o addirittura di proporre innovazioni. Il

cliente avrebbe così la possibilità di rivolgersi ad una struttura unica per un'ampia parte dei servizi necessari all'organizzazione, alla gestione e al funzionamento della sua impresa (vantaggio cosiddetto dello «one-stop-shop»).

- 88 Inoltre, un rapporto di collaborazione integrata tra gli avvocati e i revisori dei conti sarebbe tale da soddisfare le esigenze suscitate dall'integrazione crescente dei mercati nazionali e dalla necessità di un adeguamento permanente alle normative nazionali e internazionali che ne deriva.
- 89 Infine, non è neppure da escludere che le economie di scala che deriverebbero da tali rapporti di collaborazione integrata abbiano riflessi positivi sul costo delle prestazioni.
- 90 Un divieto dei rapporti di collaborazione integrata tra avvocati e revisori dei conti come quello sancito dalla Samenwerkingsverordening 1993 è quindi tale da limitare la produzione e lo sviluppo tecnico, ai sensi dell'art. 85, n. 1, lett. b), del Trattato.
- 91 È vero che il mercato dei revisori dei conti è caratterizzato da una concentrazione accentuata, al punto che le imprese che lo controllano sono comunemente designate con l'espressione «big five» e che il progetto di concentrazione tra due di esse, le società Price Waterhouse e Coopers & Lybrand, ha dato luogo alla decisione della Commissione 20 maggio 1998, 1999/152/CE, che dichiara una concentrazione compatibile con il mercato comune e con il funzionamento dell'accordo SEE (Caso IV/M.1016 — Price Waterhouse/Coopers & Lybrand) (GU 1999, L 50, pag. 27), adottata in applicazione del regolamento (CEE) del Consiglio 21 dicembre 1989, n. 4064, relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese (GU L 395, pag. 1), quale modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 30 giugno 1997, n. 1310 (GU L 180, pag. 1).

- 92 Per contro, il divieto dei conflitti di interessi al quale sono vincolati gli avvocati in tutti gli Stati membri può costituire un limite strutturale ad una concentrazione accentuata degli studi legali e ridurre, di conseguenza, le loro possibilità di beneficiare di economie di scala o di collaborare strutturalmente con chi esercita professioni fortemente concentrate.
- 93 Di conseguenza, autorizzare senza riserve né limiti rapporti di collaborazione integrata tra la professione di avvocato, il cui carattere largamente decentralizzato è intimamente connesso a talune delle sue caratteristiche fondamentali, con un settore così concentrato come quello dei revisori dei conti potrebbe essere tale da ridurre globalmente il grado di concorrenza in atto sul mercato dei servizi legali, a seguito della diminuzione sostanziale del numero delle imprese presenti su quest'ultimo.
- 94 Tuttavia, in quanto la salvaguardia di un grado sufficiente di concorrenza sul mercato dei servizi legali possa essere garantita da provvedimenti meno estremi di una normativa nazionale quale la Samenwerkingsverordening 1993, che vieta assolutamente qualsiasi forma di collaborazione integrata indipendentemente dalle dimensioni rispettive degli studi di avvocati e di revisori dei conti interessati, una siffatta normativa restringe la concorrenza.
- 95 Quanto all'incidenza sugli scambi intracomunitari, è sufficiente ricordare che un'intesa che si estenda a tutto il territorio di uno Stato membro ha, per sua natura, l'effetto di consolidare la compartimentazione dei mercati a livello nazionale, ostacolando così l'integrazione economica voluta dal Trattato (sentenze 17 ottobre 1972, causa 8/72, Vereniging van Cementhandelaren/Commissione, Racc. pag. 977, punto 29; 11 luglio 1985, causa 42/84, Remia e a./Commissione, Racc. pag. 2545, punto 22, e 18 giugno 1998, Commissione/Italia, già citata, punto 48).
- 96 Tale incidenza è tanto più evidente nella controversia oggetto della causa principale in quanto la Samenwerkingsverordening 1993 si applica anche agli

avvocati visitatori iscritti all'albo di un altro Stato membro, in quanto il diritto economico e commerciale disciplina sempre più spesso operazioni transnazionali e, infine, in quanto le società di revisori dei conti che ricercano soci tra gli avvocati sono generalmente gruppi internazionali presenti in più Stati membri.

97 Occorre tuttavia rilevare che non ogni accordo tra imprese o ogni decisione di un'associazione di imprese che restringa la libertà d'azione delle parti o di una di esse ricade necessariamente sotto il divieto sancito all'art. 85, n. 1, del Trattato. Infatti, ai fini dell'applicazione di tale disposizione ad un caso di specie, occorre innanzi tutto tener conto del contesto globale in cui la decisione dell'associazione di imprese di cui trattasi è stata adottata o dispiega i suoi effetti e, più in particolare, dei suoi obiettivi, connessi nella fattispecie alla necessità di concepire norme in tema di organizzazione, di qualificazione, di deontologia, di controllo e di responsabilità, che forniscano la necessaria garanzia di integrità e di esperienza ai consumatori finali dei servizi legali e alla buona amministrazione della giustizia (v., in questo senso, sentenza 12 dicembre 1996, causa C-3/95, Reisebüro Broede, Racc. pag. I-6511, punto 38). Occorre poi verificare se gli effetti restrittivi della concorrenza che ne derivano ineriscano al perseguimento di tali obiettivi.

98 A questo proposito occorre prendere in considerazione il contesto normativo applicabile nei Paesi Bassi, rispettivamente, da una parte, agli avvocati e all'Ordine olandese degli avvocati, composto da tutti gli avvocati iscritti all'albo in tale Stato membro e, dall'altra, ai revisori dei conti.

99 Per quanto riguarda gli avvocati, occorre ricordare in via preliminare che, secondo una giurisprudenza costante, in mancanza di norme comunitarie specifiche in materia, ciascuno Stato membro rimane, in linea di principio, libero di disciplinare l'esercizio della professione d'avvocato nel proprio territorio (v. sentenze 12 luglio 1984, causa 107/83, Klopp, Racc. pag. 2971, punto 17, e Reisebüro Broede, già citata, punto 37). Le norme applicabili a tale professione possono pertanto differire notevolmente da uno Stato membro all'altro.

- 100 Secondo le concezioni vigenti nei Paesi Bassi, paese in cui l'Ordine nazionale degli avvocati è incaricato dall'art. 28 dell'Advocatenwet di emanare la normativa che deve garantire il corretto esercizio della professione di avvocato, le regole essenziali adottate a tal fine sono in particolare il dovere di difendere il proprio cliente in piena indipendenza e nell'interesse esclusivo di quest'ultimo, quello, già menzionato, di evitare qualunque rischio di conflitto di interessi nonché il dovere di rispettare un rigoroso segreto professionale.
- 101 Tali obblighi deontologici hanno implicazioni non trascurabili sulla struttura del mercato dei servizi legali, e più in particolare sulla possibilità di esercitare congiuntamente la professione di avvocato e altre professioni liberali svolte su tale mercato.
- 102 Così, in forza di essi, l'avvocato si trova in una situazione di indipendenza nei confronti dei pubblici poteri, degli altri operatori e dei terzi, di cui non deve mai subire l'influenza. Egli deve offrire, a questo proposito, la garanzia che tutte le iniziative da lui prese in una pratica lo siano alla luce del solo interesse del cliente.
- 103 La professione dei revisori dei conti non è invece soggetta, in generale e più in particolare nei Paesi Bassi, ad obblighi deontologici analoghi.
- 104 A questo proposito, come l'avvocato generale ha giustamente rilevato ai paragrafi 185 e 186 delle sue conclusioni, può esistere una certa incompatibilità tra l'attività di «consulenza», svolta dall'avvocato, e l'attività di «controllo», svolta dal revisore dei conti. Dalle osservazioni depositate dal convenuto nella causa principale risulta che, nei Paesi Bassi, il revisore dei conti svolge una

funzione di certificazione dei conti. Al riguardo egli procede ad un esame e ad un controllo obiettivi della contabilità dei clienti, in maniera tale da poter comunicare ai terzi interessati la sua opinione personale quanto all'affidabilità di tali dati contabili. Ne consegue che, nello Stato membro interessato, egli non è soggetto ad un segreto professionale analogo a quello dell'avvocato, contrariamente a quanto prevede, ad esempio, la legge tedesca.

105 Si deve pertanto constatare che la Samenwerkingsverordening 1993 è diretta a garantire, nello Stato membro interessato, il rispetto della deontologia della professione di avvocato che vi è applicabile e che, tenuto conto delle concezioni di tale professione ivi vigenti, l'Ordine olandese degli avvocati ha potuto ritenere che l'avvocato potrebbe non essere più in grado di consigliare e di difendere il proprio cliente in maniera indipendente e nel rispetto di un rigoroso segreto professionale se appartenesse ad una struttura avente anche la funzione di render conto dei risultati finanziari delle operazioni per le quali egli è intervenuto e di certificarli.

106 Del resto, il cumulo delle attività di controllo legale dei conti e di consulenza, in particolare legale, solleva pure questioni nel seno stesso della professione dei revisori dei conti, come è attestato dal libro verde della Commissione 96/C 321/01, dal titolo: «Il ruolo, la posizione e la responsabilità del revisore legale dei conti nell'Unione europea» (GU 1996, C 321, pag. 1; v., in particolare, i punti da 4.12 a 4.14).

107 Un regolamento come la Samenwerkingsverordening 1993 ha quindi potuto essere ragionevolmente considerato necessario per assicurare il buon esercizio della professione di avvocato, così come essa è organizzata nello Stato membro interessato.

- 108 D'altro canto, il fatto che norme diverse siano, eventualmente, applicabili in un altro Stato membro non significa che le norme in vigore nel primo Stato siano incompatibili con il diritto comunitario (v., in questo senso, sentenza 1° febbraio 2001, causa C-108/96, *Mac Quen e a.*, Racc. pag. I-837, punto 33). Anche se, in taluni Stati membri, i rapporti di collaborazione integrata tra gli avvocati e i revisori dei conti sono ammessi, l'Ordine olandese degli avvocati ha il diritto di ritenere che gli obiettivi perseguiti dalla *Samenwerkingsverordening 1993*, tenuto conto in particolare della disciplina giuridica a cui sono soggetti rispettivamente gli avvocati e i revisori dei conti nei Paesi Bassi, non possano essere raggiunti con mezzi meno restrittivi (v., in questo senso, a proposito di una legge che riserva l'attività di recupero crediti in via giudiziale agli avvocati, citata sentenza *Reisebüro Broede*, punto 41).
- 109 Alla luce di questi elementi, non risulta che gli effetti restrittivi della concorrenza come quelli imposti agli avvocati operanti nei Paesi Bassi da un regolamento quale la *Samenwerkingsverordening 1993* eccedano quanto è necessario per assicurare il corretto esercizio della professione di avvocato (v., in questo senso, sentenza 15 dicembre 1994, causa C-250/92, *DLG*, Racc. pag. I-5641, punto 35).
- 110 Tenuto conto di tutte le considerazioni che precedono, si deve risolvere la seconda questione nel senso che una normativa nazionale quale la *Samenwerkingsverordening 1993*, adottata da un ente quale l'Ordine olandese degli avvocati, non viola l'art. 85, n. 1, del Trattato, dato che tale ente ha potuto ragionevolmente ritenere che la detta normativa, malgrado gli effetti restrittivi della concorrenza ad essa inerenti, risultasse necessaria al buon esercizio della professione di avvocato così come organizzata nello Stato membro interessato.

Sulla terza questione

- 111 Con la sua terza questione il giudice a quo chiede, in sostanza, se un ente quale l'Ordine olandese degli avvocati debba essere considerato come un'impresa o un gruppo di imprese ai sensi dell'art. 86 del Trattato.
- 112 Occorre rilevare, da una parte, che, non esercitando un'attività economica, l'Ordine olandese degli avvocati non è un'impresa ai sensi dell'art. 86 del Trattato.
- 113 D'altra parte, esso non può essere qualificato come gruppo di imprese ai sensi della detta disposizione in quanto gli avvocati iscritti all'albo nei Paesi Bassi non esistono vincoli sufficienti per consentire l'adozione sul mercato di un'identica linea d'azione che porti a sopprimere i rapporti concorrenziali tra loro (v., in tal senso, sentenza 5 ottobre 1995, causa C-96/94, Centro Servizi Spediporto, Racc. pag. I-2883, punti 33 e 34).
- 114 La professione di avvocato è infatti poco concentrata, molto eterogenea e caratterizzata da una grande concorrenza interna. In mancanza di sufficienti vincoli strutturali tra loro, gli avvocati non possono essere considerati detentori di una posizione dominante collettiva ai sensi dell'art. 86 del Trattato (v., in tal senso, sentenze 31 marzo 1998, cause riunite C-68/94 e C-30/95, Francia e a./Commissione, Racc. pag. I-1375, punto 227, e 16 marzo 2000, cause riunite C-395/96 P e C-396/96 P, Compagnie maritimes belge transports e a./Commissione, Racc. pag. I-1365, punti 36 e 42). Del resto, come risulta dagli atti, gli avvocati realizzano solo il 60% della cifra d'affari del settore dei servizi legali nei Paesi Bassi, quota di mercato che, tenuto conto del numero elevato di studi legali, non può costituire di per se stessa un indizio decisivo dell'esistenza di una posizione dominante collettiva (v., in questo senso, citate sentenze Francia e a./Commissione, punto 226, e Compagnie maritimes belge transports e a./Commissione, punto 42).

- 115 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre risolvere la terza questione nel senso che un ente quale l'Ordine olandese degli avvocati non costituisce né un'impresa né un gruppo di imprese ai sensi dell'art. 86 del Trattato.

Sulla quarta questione

- 116 Tenuto conto della soluzione fornita alla terza questione, non occorre trattare la quarta questione.

Sulla quinta questione

- 117 Tenuto conto della soluzione fornita alla seconda questione, non occorre esaminare la quinta questione.

Sulla sesta questione

- 118 Tenuto conto delle soluzioni fornite alla seconda e alla terza questione, non occorre risolvere la sesta questione.

Sulle questioni settima, ottava e nona

- 119 Con la sua settima questione il giudice a quo chiede, in sostanza, se la compatibilità con il diritto comunitario di un divieto di collaborazione integrata tra avvocati e revisori dei conti come quello sancito dalla Samenwerkingsverordening 1993 debba essere valutata alla luce, nel contempo, delle disposizioni del Trattato dedicate al diritto di stabilimento e di quelle relative alla libera prestazione dei servizi. Con le sue questioni ottava e nona, il giudice a quo chiede sostanzialmente se un siffatto divieto costituisca una restrizione al diritto di stabilimento e/o alla libera prestazione dei servizi e, in caso affermativo, se la detta restrizione sia giustificata.
- 120 In via preliminare, occorre ricordare che il rispetto degli artt. 52 e 59 del Trattato si impone anche alle normative di natura non pubblica dirette a disciplinare collettivamente il lavoro autonomo e le prestazioni di servizi. Infatti, l'abolizione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone e alla libera prestazione dei servizi sarebbe compromessa se l'abolizione delle limitazioni stabilite da norme statali potesse essere neutralizzata da ostacoli derivanti dall'esercizio dell'autonomia giuridica di associazioni ed enti di natura non pubblicistica (v. sentenze 12 dicembre 1974, causa 36/74, Walrave e Koch, Racc. pag. 1405, punti 17, 18, 23 e 24; 14 luglio 1976, causa 13/76, Donà, Racc. pag. 1333, punti 17 e 18; 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman, Racc. pag. I-4921, punti 83 e 84, e 6 giugno 2000, causa C-281/98, Angonese, Racc. pag. I-4139, punto 32).
- 121 Di conseguenza, la Corte può essere condotta a valutare l'applicabilità delle disposizioni del Trattato in materia di diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi ad una normativa quale la Samenwerkingsverordening 1993.

- 122 Supponendo che le disposizioni relative al diritto di stabilimento e/o quelle relative alla libera prestazione dei servizi siano applicabili ad un divieto di qualsiasi rapporto di collaborazione integrata tra gli avvocati e i revisori dei conti quale la Samenwerkingsverordening 1993 e che quest'ultima costituisca una restrizione all'una e/o all'altra di tali libertà, in ogni caso, tale restrizione apparirebbe giustificata dalle ragioni esposte ai punti 97-109 della presente sentenza.
- 123 Occorre pertanto risolvere le questioni settima, ottava e nona nel senso che gli artt. 52 e 59 del Trattato non ostano ad una normativa nazionale quale la Samenwerkingsverordening 1993, che vieta qualsiasi rapporto di collaborazione integrata tra gli avvocati e i revisori dei conti, dato che tale normativa ha potuto essere ragionevolmente considerata necessaria al buon esercizio della professione di avvocato così come organizzata nel paese interessato.

Sulle spese

- 124 Le spese sostenute dai governi olandese, danese, tedesco, francese, lussemburghese, austriaco, portoghese, svedese e del Principato del Liechtenstein, nonché dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottoposte dal Raad van State con sentenza 10 agosto 1999, dichiara:

- 1) Un regolamento relativo alla collaborazione tra gli avvocati e altre professioni liberali quale la Samenwerkingsverordening 1993 (regolamento del 1993 sulla collaborazione), adottato da un ente quale il Nederlandse Orde van Advocaten (Ordine olandese degli avvocati), dev'essere considerato come una decisione presa da un'associazione di imprese, ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato CE (divenuto art. 81, n. 1, CE).

- 2) Una normativa nazionale quale la Samenwerkingsverordening 1993, adottata da un ente quale il Nederlandse Orde van Advocaten, non viola l'art. 85, n. 1, del Trattato, dato che tale ente ha potuto ragionevolmente ritenere che la detta normativa, malgrado gli effetti restrittivi della concorrenza ad essa inerenti, risultasse necessaria al buon esercizio della professione di avvocato così come organizzata nello Stato membro interessato.

- 3) Un ente quale il Nederlandse Orde van Advocaten non costituisce né un'impresa né un gruppo di imprese ai sensi dell'art. 86 del Trattato CE (divenuto art. 82 CE).
- 4) Gli artt. 52 e 59 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 43 CE e 49 CE) non ostano ad una normativa nazionale quale la Samenwerkingsverordening 1993, che vieta qualsiasi rapporto di collaborazione integrata tra gli avvocati e i revisori dei conti, dato che tale normativa ha potuto essere ragionevolmente considerata necessaria al buon esercizio della professione di avvocato così come organizzata nel paese interessato.

Rodríguez Iglesias	Jann	Macken
Colneric	von Bahr	Gulmann
Edward	La Pergola	Puissochet
Wathelet	Schintgen	Skouris
Cunha Rodrigues		

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 19 febbraio 2002.

Il cancelliere

Il presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias