CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIR GORDON SLYNN DEL 10 MAGGIO 1984 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

il Klopp, cittadino della Repubblica federale di Germania, è iscritto all'albo degli avvocati di Düsseldorf, ove esercita dal 1971. Egli desidera l'iscrizione all'albo di Parigi, onde aprirvi uno studio, pur conservando lo studio di Düsseldorf. Egli possiede la necessaria preparazione accademica, coronata anche da una laurea in legge presso l'università di Parigi; nel 1980 ha superato l'esame d'abilitazione all'esercizio dell'avvocatura a Parigi; è la sua moralità è buona. L'ordine degli avvocati di Düsseldorf non ha nulla da obiettare al fatto ch'egli eserciti in Parigi e contemporaneamente dal suo studio di Düsseldorf.

Il consiglio dell'ordine degli avvocati di Parigi, comunque, respingeva la sua domanda il 17 marzo 1981, sostenendo che egli non poteva venir autorizzato ad esercitare in Parigi se conservava lo studio in Düsseldorf. Questa decisione veniva annullata dalle prime tre sezioni riunite della corte d'appello di Parigi. Il consiglio dell'ordine non concordava con la decisione della corte d'appello ed adiva la Corte di cassazione, che ha sottoposto alla Corte di giustizia la questione se una norma di legge che prescrive ad un avvocato, il quale sia cittadino di uno stato membro ed intende praticare in un altro stato membro, di avere lo studio in un solo luogo (norma mirante a garantire la corretta amministrazione della giustizia e l'osservanza della deontologia professionale nell'altro stato membro) sia incompatibile con la libertà di stabilimento sancita dall'art. 52 del trattato CEE, tenuto conto del fatto che il Consiglio delle Comunità non ha emanato alcuna direttiva che disciplini l'accesso e l'esercizio dell'avvocatura.

Il consiglio dell'ordine e il governo francese sostengono che questa norma è incompatibile con l'art. 52 e che è possibile respingere la domanda del Klopp senza contravvenire al diritto comunitario. La Commissione, i governi danese, olandese e del Regno Unito concordano col Klopp, nel sostenere che la decisione del consiglio dell'ordine non può conciliarsi con l'art. 52 del trattato.

La disciplina della fattispecie è contenuta nell'art. 83 del decreto n. 72/468 e nell'art. 1 del regolamento interno del foro parigino. A norma del decreto, l'avvocato deve aprire lo studio nella circoscrizione del tribunal de grande instance al cui albo egli è iscritto. In forza del regolamento, l'avvocato deve regolarmente esercitare e deve avere lo studio in Parigi o in uno dei tre dipartimenti indicati; egli può avere uno studio secondario, oltre a quello principale, purché si trovi nella stessa circoscrizione.

1 — Traduzione dall'inglese.

È pacifico che queste norme, sotto il profilo del diritto francese, vietano all'avvocato di avere uno studio in due circoscrizioni della Francia, ad esempio in Bordeaux e in Parigi. La presente causa non ha nulla a che vedere, nemmeno indirettamente se non erro, con questo effetto del regolamento e del decreto. Questo è un problema di diritto interno e di esercizio della professione che esula dalla questione pregiudiziale, la quale riguarda unicamente la posizione dell'avvocato che vuole esercitare in più di uno stato membro.

Vi è tuttavia disaccordo quanto al se, sotto il profilo interpretativo, il decreto e il regolamento vietino di stabilirsi in Parigi all'avvocato con studio all'estero. La corte d'appello non ha ammesso questo divieto. Il consiglio dell'ordine degli avvocati di Parigi ribatte che esso sussiste, pur se in pratica pare che avvocati che hanno studiato ed esercitato in altri stati membri siano diventati membri del foro di Parigi.

C'è pure disaccordo quanto alla situazione dei cittadini francesi membri dell'ordine degli avvocati di Parigi e che desiderano chiedere l'iscrizione ad altri albi. La corte d'appello ha dichiarato che da tempo gli usi del foro di Parigi consentivano agli avvocati francesi di chiedere l'ammissione ad altri albi di altri paesi. Il governo francese, nella risposta scritta ad una domanda rivoltagli dalla Corte, ha dichiarato che nessuna norma impedisce ad un membro del foro di Parigi di essere ammesso all'albo di un altro paese. All'udienza, però, il rappresentante del governo francese ha dichiarato che, pur se gli ordini degli avvocati di altri paesi potevano accogliere nel loro seno avvocati francesi, qualora le loro norme lo consentissero, contravverrebbe alle norme vigenti in Francia l'avvocato francese che si iscrivesse ad un albo di un altro paese. Il consiglio dell'ordine dichiara che l'avvocato francese che esercita in Parigi non può legittimamente chiedere l'iscrizione ad un albo di un altro paese né quivi aprire uno studio. È pacifico comunque che mai è stato avviato un procedimento disciplinare nei confronti di un avvocato parigino per averlo fatto, mentre questi procedimenti sarebbero difficili da instaurare per motivi di ordine pratico.

Quale sia la corretta interpretazione della disciplina vigente a Parigi non sta alla Corte deciderlo, nemmeno per quel che riguarda gli avvocati stranieri. Tenuto conto degli accertamenti di fatto della Corte d'appello e del contenuto del fascicolo, mi pare comunque giusto partire dal presupposto che in pratica, legittimamente o meno, alcuni membri del foro parigino esercitano in altri paesi e il consiglio dell'ordine non lo ha impedito loro, né li ha sottoposti a procedimento disciplinare.

Questa Corte ha già chiarito che l'art. 52 ha efficacia diretta e, dopo la scadenza del periodo transitorio, può esser fatto valere dinanzi ai giudici nazionali (causa 2/74, *Reyners/Stato belga,* Racc. 1974, pag. 631). Esso attribuisce un diritto soggettivo che non è subordinato all'emanazione di direttive a norma dell'art. 57, benché queste, coordinando provvedi-

menti nazionali applicati senza discriminazione possano facilitare l'accesso e l'esercizio di attività indipendenti (causa 71/76, *Thieffry/Conseil de l'ordre,* Racc. 1977, pag. 765).

Il consiglio dell'ordine concorda su questa premessa fondamentale quanto agli effetti dell'art. 52. Esso deduce tuttavia che il diritto attribuito non va oltre l'apertura di uno studio. In ogni caso, il modo in cui il diritto va esercitato o tutelato sarebbe un problema da risolvere unicamente a norma del diritto nazionale ed il diritto ad aprire più di uno studio potrebbe venir conferito solo dalla norma comunitaria o da un accordo tra i vari ordini degli avvocati attraverso la commission consultative des barreaux européens. Nel nostro caso non ci sarebbe alcuna discriminazione a motivo della nazionalità e la norma sarebbe pienamente giustificata in Francia per ragioni di amministrazione della giustizia e d'osservanza della deontologia professionale.

Questi argomenti inducono ad esaminare prima la norma generale alla luce dell'art. 52 e poi l'argomento che eccezioni alla norma generale possono essere ammesse.

Quanto al primo punto mi pare impossibile intendere l'art. 52 nel modo restrittivo sopra indicato. Pur se esso non dichiara espressamente che una persona può stabilirsi in più di uno stato membro, questo è chiaramente il suo spirito. L'art. 52 attribuisce il diritto di stabilirsi in un altro stato membro; esso non toglie alcun diritto esistente nello stato membro del singolo. Né costringe a rinunciare al secondo per ottenere il primo. Lo scopo del programma generale contemplato dall'art. 54 mi pare fornisca la soluzione del problema. Esso mira all'abolizione delle restrizioni esistenti in fatto di libertà di stabilimento all'interno della Comunità. Il fatto che, in forza dell'art. 52, le restrizioni vanno abolite per quel che riguarda la costituzione, da parte di un cittadino «stabilito» in uno stato membro, di agenzie, succursali o filiali in un altro stato membro, indica pure che si può avere più di uno stabilimento contemporaneamente sotto forma di agenzia, succursale o filiale. Non può essere diverso qualora un professionista desideri aprire uno studio, dopo aver conseguito i necessari diplomi, in due stati membri, anche se i due studi sono tra di loro indipendenti.

L'art. 52 non dovrebbe nemmeno essere limitato alle restrizioni che sono nominate espressamente, come la cittadinanza di chi desideri esercitare un'attività economica od una professione. Nella sentenza *Thieffry* la Corte ha interpretato l'art. 52 sullo sfondo degli articoli che seguono, ed ha deciso che il rifiuto di riconoscere ai fini professionali un diploma universitario di uno stato membro è incompatibile con l'art. 52 qualora questo sia riconosciuto equivalente al corrispondente titolo dello stato membro ospitante ai fini accademici (vedi anche sentenza 16/78 *Choquet,* Racc. 1979, pag. 2293). Per di più, nella sentenza *Thieffry* il programma generale adottato a norma dell'art. 54 è stato considerato

dalla Corte mezzo utile di orientamento per l'esecuzione delle relative disposizioni del trattato. Il titolo III di detto programma include nell'elenco delle restrizione da eliminarsi «le condizioni alle quali la disposizione legislativa regolamentare o amministrativa subordini la prestazioni di servizi e che, quantunque applicate senza riguardo di nazionalità, ostacolino soltanto o prevalentemente la prestazione di questi servizi da parte di stranieri». È quindi inutile ribattere che la norma relativa ad un solo stabilimento non riguarda la cittadinanza dell'interessato, ma si applica a chiunque se l'effetto è quello di impedire agli stranieri di iniziare la pratica e di prestare giuramento onde iscriversi all'albo di Parigi per il solo motivo che essi sono iscritti ad un albo di un altro stato ed hanno ivi uno studio.

I diritti specificati nel secondo comma dell'art. 52 come «importati» dalla libertà di stabilimento comprendono fra l'altro il diritto di intraprendere e continuare attività come liberi professionisti «alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini». Questo può certo implicare e, a mio parere, previa futura armonizzazione, implica per l'avvocato che eserciti in un altro stato membro l'obbligo di osservare le norme professionali francesi quali esse sono, cioè di avere solo uno studio principale in una circoscrizione giudiziaria francese. Sotto il profilo del diritto comunitario, l'art. 52 apparentemente non gli vieta a priori di essere iscritto all'albo di Parigi perché svolge attività anche in Germania.

Vi sono deroghe a questa norma generale?

La Corte di cassazione dichiara che scopo della norma è quello di garantire la corretta amministrazione della giustizia e di far osservare la deontologia in Francia. Questi sono ovviamente aspetti importanti e nella sentenza 33/74, van Binsbergen (Racc. 1974, pag. 1299) la Corte ha affermato 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, in quanto detta norma appare obiettivamente necessaria per assicurare l'osservanza di disposizioni professionali collegate in particolare col funzionamento della giustizia e con il rispetto della deontologia» (n. 14). Questa causa verteva sulla prestazione di servizi, ma una norma analoga deve valere, a mio giudizio, anche per la libertà di stabilimento. Infatti, nella sentenza *Thieffry* la Corte ha deciso che detta libertà era subordinata all'osservanza delle norme professionali dettate dall'interesse generale.

L'obbligo imposto in Francia agli avvocati di avere il proprio studio nella circoscrizione del tribunal de grande instance presso il quale sono iscritti, se non erro, è connesso in parte al diritto esclusivo, ora riservato all'avvocato, di presentare memorie a detto tribunale e in parte alla necessità del giudice, secondo la procedura francese, di poter entrare rapidamente in contatto con l'avvocato patroci-

nante in una determinata causa per fargli delle comunicazioni. L'importanza di quest'ultimo punto è evidente e un avvocato non abituato al sistema francese deve saper debitamente valutare quanto ha osservato l'ordine degli avvocati su questi punti in relazione al sistema processuale francese.

Le norme cui si fa richiamo devono comunque essere considerate «obiettivamente necessarie » *(van Binsbergen,* n. 14 della sentenza) e venir «applicate conformemente all'obiettivo definito dalle disposizioni del trattato relative alla libertà di stabilimento» *(Thieffry,* n. 18).

È evidente che un membro dell'ordine degli avvocati di Parigi può avere uno studio secondario nella circoscrizione del tribunal de grande instance presso il quale è iscritto. Egli può anche svolgere difese orali di fronte a qualsiasi tribunale francese, e può fare la consulenza ai clienti in qualsiasi altra parte della Francia. A norma del diritto comunitario ha il diritto di prestare servizi in altri stati membri (direttiva 77/249, GU 1977, L 78, pag. 17). In forza di un provvedimento adottato dall'ordine degli avvocati di Parigi il 20 gennaio 1981, con l'assenso del presidente dell'ordine egli può aprire studi secondari in altri stati membri. Per di più, alcuni avvocati, in effetti, come abbiamo visto, sono iscritti all'albo a Parigi e ad un altro albo nazionale e a nessuno di essi è stato ingiunto di smetterla o sono state inflitte sanzioni.

All'udienza, rispondendo ad una domanda della Corte, il patrono del consiglio dell'ordine ha ammesso che, qualora abbia uno studio secondario, l'avvocato può adempiere in modo soddisfacente i suoi obblighi nei confronti del tribunale e dei clienti attraverso corrispondenti locali. Egli può tenersi in contatto grazie a loro. Mi pare che, prendendo opportune disposizioni, potrebbe fare lo stesso dal suo studio principale se dovesse comparire a Bruxelles o a Bonn o addirittura dinanzi a questa Corte o alla corte dei diritti dell'uomo. Evidentemente in passato, l'avvocato che lavorava da solo, disponendo di mezzi di trasporto più limitati e di mezzi di comunicazione non perfezionati come quelli moderni poteva trovarsi nell'impossibilità di far fronte ai suoi impegni nei confronti del giudice locale dinanzi al quale doveva trattare una causa qualora fosse fuori dalla Francia. Al giorno d'oggi mi pare eccessivo, per quel che riguarda l'esercizio della professione in altri stati membri, prescrivere tassativamente che l'avvocato abbia un solo studio e in pratica eserciti essendo iscritto ad un solo albo. Se, disponendo di studi in due stati membri, venisse meno ai suoi obblighi nei confronti del giudice o dei clienti, si troverebbe presto a mal partito; questa eventualità non giustifica l'esclusione dall'albo di Parigi di tutti gli avvocati stabiliti in altri stati membri.

È stata fornita anche un'altra giustificazione. Si è osservato che l'iscrizione a due albi può causare difficoltà se le norme di deontologia e di condotta fossero diverse o se un avvocato fuori della Francia compisse un atto vietato dalle norme vigenti per il foro di Parigi. Mi pare che la soluzione di questo problema sia stata fornita dal governo francese

nella risposta scritta ai quesiti della Corte. L'avvocato, se trasgredisce le norme vigenti del foro di Parigi mentre esercita fuori dalla Francia, può rimanere soggetto alla disciplina di questo foro oltre che a quella del foro dell'altro paese in cui esercita. Le eventuali difficoltà sono innegabili, ma la possibilità che si verifichino non mi pare giustifichi il rifiuto categorico di ammettere un avvocato stabilito in uno stato membro all'albo di un altro stato. I motivi particolari che potrebbero sussistere in singoli casi esulano dalla presente causa.

Di conseguenza, a mio parere, il rifiuto assoluto di consentire ad un avvocato di esercitare in Parigi unicamente perché egli ha già uno studio in un altro stato membro nel quale esercita come avvocato originario di detto stato membro non mi pare sia obiettivamente giustificato.

Propongo quindi che la questione pregiudiziale sia risolta come segue:

la condizione che il cittadino di uno stato membro, il quale sia idoneo ed eserciti in uno studio in detto stato membro ed intenda divenire idoneo ed aprire uno studio per l'esercizio dell'avvocatura in un altro stato membro, deve essere stabilito in un solo luogo costituisce una restrizione, anche se non sono state adottate direttive a norma dell'art. 57 del trattato CEE, incompatibile con la libertà di stabilimento sancita dall'art. 52 del trattato CEE.

Le spese delle parti nella causa principale devono essere liquidate dal giudice nazionale adito. Nessuna disposizione dev'essere adottata per quanto riguarda le spese della Commissione o degli stati membri che hanno presentato osservazioni a questa Corte.