CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE NIAL FENNELLY

presentate il 27 giugno 1996 *

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale solleva il problema della compatibilità con la libera prestazione dei servizi garantita dal Trattato di talune norme tedesche che, tra l'altro, vietano la prestazione di servizi di recupero crediti in via giudiziale in Germania da parte di imprese che recuperano crediti a titolo professionale, senza ricorrere al patrocinio di un avvocato.

I — Fatti e sfondo normativo

2. Ai sensi dell'art. 828 della Zivilprozeßordnung (codice di procedura civile, in prosieguo: la «ZPO») del 30 gennaio 1877, ripreso nella versione del 12 settembre 1950 [1], la concessione di un'ordinanza diretta all'esecuzione forzata di crediti (ad esempio, un'ordinanza di pignoramento) è una funzione giurisdizionale che, in Germania, rientra nella competenza dell'Amtsgericht (livello locale). Ai sensi dell'art. 78 della ZPO, è obbligatorio avvalersi dei servizi di un «Rechtsanwalt» (avvocato) solo dinanzi ai «Landgerichte» (livello regionale) e a tutti i giudici di livello superiore. L'art. 79 della ZPO, che si applica all'Amtsgericht, riguarda il «Parteiprozeß» e dispone che:

«In quanto non sia prescritto il patrocinio di un avvocato, le parti possono agire in giudizio direttamente o tramite qualsiasi persona legittimata ad agire quale rappresentante giudiziale».

Nei casi in cui non è prescritto «il patrocinio di un avvocato» sono comprese le domande per ottenere «ein Pfändungs-und Überweisungsbeschluß» («una ordinanza di pignoramento e di trasferimento del diritto») ai sensi dell'art. 828 [2].

3. Il Rechtsberatungsgesetz (legge sull'attività di consulenza legale, in prosieguo: il «RBerG») 17 dicembre 1935 [3] dispone, all'art. 1, § 1, n. 1, che:

* Lingua originale: l'inglese.

1 — BGBl, pag. 455.

2 — Il tipo di ordinanza di cui trattasi sembra corrispondere ad un «attachment order» nei sistemi di common law o ad una «saisie-arrêt» in alcuni sistemi di diritto civile. Per comodità, la designerò in prosieguo come un «ordine di pignoramento».

3 — BGBl, pag. 1478.

«Il disbrigo di pratiche legali per conto terzi, compresa la prestazione di consulenza legale e il recupero di crediti di terzi o di crediti ceduti ai fini del recupero, può essere effettuato professionalmente — (...) a titolo oneroso o gratuito — solo da persone a tal fine autorizzate dalle autorità competenti. L'autorizzazione è accordata ogni volta per un singolo settore di attività:

(...)

5. Imprese di recupero crediti, per il recupero stragiudiziale di crediti (agenzie di recupero crediti),

(...)

Tale attività può essere esercitata solo sotto la denominazione professionale corrispondente all'autorizzazione».

L'art. 1, § 1, n. 2, del RBerG dispone che un'autorizzazione può essere concessa solo se il richiedente possiede l'affidabilità, l'idoneità personale e la competenza necessarie e se la domanda non è già soddisfatta da un sufficiente numero di professionisti [4]. Ai sensi dell'art. 1, § 3, resta impregiudicata, fra l'altro, l'attività professionale degli avvocati.

4. L'effetto congiunto di tali disposizioni è che le imprese possono essere autorizzate a prestare servizi di recupero stragiudiziale di crediti in Germania [5]. Per l'esecuzione forzata di crediti si deve tuttavia fare ricorso a un avvocato [6].

5. Il 29 dicembre 1992, la Reisebüro Broede (in prosieguo: la «Broede»), creditrice nella causa principale, che è un'agenzia di viaggio priva di personalità giuridica avente sede a Colonia, otteneva una sentenza esecutiva contro il debitore nella causa principale, signor Gerd Sandker (in prosieguo: il «debitore»). L'8 maggio 1994, al fine di ottenere l'esecuzione forzata di tale sentenza, la Broede incaricava la INC consulting SARL (in prosieguo: la «INC») di procedere a tutte le opportune misure di recupero necessarie a garantire il pieno soddisfacimento del cre-

4 — Quest'ultima condizione si applica solo a professionisti che non siano cittadini comunitari o cittadini di uno Stato SEE.

5 — All'udienza l'agente della Germania ha precisato che l'espressione «professionalmente» indica abitualmente un servizio prestato in maniera ripetitiva ma che, secondo la giurisprudenza del Bundesgerichtshof (Suprema Corte federale), la mera accettazione di un onorario basterebbe a rendere professionale la prestazione di un servizio.

6 — L'agente della Germania ha precisato alla Corte, all'udienza, che il recupero in via giudiziale di crediti in Germania da parte di imprese di recupero crediti «era manifestamente vietato». Esso ha fatto riferimento, in particolare, all'art. 3 della Bundesrechtsanwaltordnung (regolamento federale riguardante la professione di avvocato, in prosieguo: il «BRAO»), a norma del quale gli avvocati sono consulenti e rappresentanti legali, autorizzati e autonomi, in tutte le questioni legali e specialmente nei procedimenti giurisdizionali.

dito. La INC è una società con sede in Verneuil-en-Halatte (Francia) [7]. Secondo l'ordinanza di rinvio pregiudiziale, la INC provvede alla prestazione di servizi di recupero crediti e di consulenza aziendale e, almeno nella presente controversia, ha conferito alla sua gerente, signora Margarita Ramthun, pieni poteri di rappresentanza al fine di provvedere all'esecuzione forzata e di procedere, per suo conto, riguardo alla Broede, a tutti i passi relativi. All'epoca dei fatti, la signora Ramthun era (com'è tuttora) residente in Overath (Germania). All'udienza, la signora Ramthun ha reso noto alla Corte che, pur avendo prestato servizi di recupero crediti in Germania solo per la Broede, la INC prestava tali servizi in Francia [8] per numerosi clienti, sia francesi che esteri.

6. Il 6 giugno 1994 la signora Ramthun chiedeva all'Amtsgericht di Hagen di emanare un ordine di pignoramento nei confronti del debitore. L'Amtsgericht respingeva tale domanda con ordinanza 23 agosto 1994 per il motivo che la signora Ramthun non disponeva della necessaria legittimazione ad agire, dato che, in base al diritto tedesco, è fatto divieto alle società che svolgono attività di recupero crediti di agire direttamente come rappresentanti giudiziali. Tale regola, a suo dire, valeva allo stesso modo per le società straniere di recupero crediti. Il 31 agosto 1994, la signora Ramthun impugnava tale decisione dinanzi alla nona sezione civile del Landgericht di Dortmund (in prosieguo: il «giudice nazionale»).

7. Secondo il giudice nazionale, l'impugnazione dinanzi ad esso proposta verte essenzialmente sulla questione se l'art. 1, § 1, del RBerG possa applicarsi alla INC. Esso asserisce che, ai sensi di tale disposizione, attività come quelle esercitate a titolo professionale dalla INC possono essere svolte solo da persone «alle quali sia stata a tal fine concessa un'autorizzazione dall'autorità competente, mentre un'autorizzazione per le imprese di recupero crediti ai sensi dell'art. 1, § 1, n. 1, seconda frase, sub 5, del RBerG comprende solo il recupero stragiudiziale dei crediti». Il «problema fondamentale» di diritto comunitario individuato dal giudice nazionale è se tale disposizione comporti un'illegittima discriminazione in base alla cittadinanza o costituisca un restrizione alla libera prestazione di servizi garantita dagli artt. 59 e 60 del Trattato. Esso sostiene che nel presente caso non dovrebbe ritenersi in essere alcuna illegittima discriminazione dato che l'applicazione della disposizione nazionale impugnata alle imprese straniere di recupero crediti «appare giustificata da motivi imperativi di interesse pubblico (tutela del creditore e del debitore, come pure l'interesse generale al buon funzionamento della giustizia) e che di tale interesse pubblico non sembra sia stato tenuto conto nelle disposizioni dello Stato di stabilimento (cioè la Francia) né esso può essere soddisfatto da discipline meno drastiche». Tuttavia, in quanto giudice di ultima istanza nell'azione intentata dalla Broede ai sensi del § 568, n. 2, della ZPO (codice di procedura civile), il giudice nazionale ha deciso di sottoporre alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 59 del Trattato CEE osti ad una normativa nazionale la quale vieta ad un'impresa avente sede in un altro Stato membro il

7 — La INC è iscritta nel registro del Tribunal de commerce (Tribunale commerciale) di Senlis (Francia) col n. 391 100 021 (93B185).

8 — La Corte è stata messa al corrente del fatto che in Francia non esiste alcuna specifica disciplina legale per le attività svolte dalle imprese di recupero crediti.

recupero in via giudiziale dei crediti di terzi in quanto tale attività, secondo la normativa nazionale, è riservata a persone alle quali è stata a tal fine rilasciata una particolare autorizzazione amministrativa.

2) In caso di soluzione affermativa, se ciò valga altresì qualora ai fini del giudizio di recupero sia di esclusiva applicazione il diritto nazionale, dato che le parti del processo di esecuzione forzata sono stabilite nel territorio nazionale, dove è anche stato ottenuto il titolo esecutivo».

II — Osservazioni presentate alla Corte

8. Hanno presentato osservazioni scritte la Broede, nonché il debitore, la Repubblica federale di Germania e la Commissione. Hanno presentato osservazioni orali il debitore, la Germania e la Commissione.

III — Esame delle questioni proposte

9. Il problema principale sollevato dalla prima questione pregiudiziale proposta dal giudice nazionale riguarda la compatibilità con il diritto comunitario del mancato riconoscimento in Germania, alle imprese di recupero crediti, di una legittimazione ad agire dinanzi ai giudici nazionali nei procedimenti giurisdizionali necessari ai fini dell'esecuzione forzata di crediti per conto dei loro clienti. La seconda questione pregiudiziale presuppone una soluzione in senso affermativo della prima e con essa si chiede se tale soluzione resti affermativa nel caso in cui entrambe le parti del giudizio nazionale siano residenti nello stesso Stato membro e il titolo esecutivo che forma oggetto dell'esecuzione forzata sia stato ottenuto in questo stesso Stato.

10. Occorre, a mio parere, in primo luogo esaminare se la connessione manifestamente stretta esistente tra la signora Ramthun e la Germania nella presente controversia escluda, ai fini dell'applicazione del diritto comunitario, ogni vero e proprio elemento internazionale. In secondo luogo, è necessario esaminare se la fattispecie oggetto della presente domanda di pronuncia pregiudiziale rientri nell'ambito di applicazione delle norme del Trattato sulla libertà di stabilimento, anziché di quelle sulla libera prestazione dei servizi. Tali due questioni sono state sollevate espressamente dalla Commissione e dalla Germania. In terzo luogo, mi volgerò all'esame dei problemi di merito sollevati dalle questioni proposte.

A — *L'applicabilità del diritto comunitario*

11. La giurisprudenza costante della Corte presuppone, per l'applicabilità delle norme del Trattato sulla libera circolazione delle persone, un collegamento sufficiente tra la fattispecie e il diritto comunitario fatto valere, e cioè un elemento internazionale. Così, ad esempio, nella causa Saunders, la

Corte ha dichiarato, nel contesto della libera circolazione dei lavoratori, che le norme del Trattato in materia «non possono (...) essere applicate a situazioni puramente interne di uno Stato membro, cioè in mancanza di qualsiasi fattore di collegamento a una qualunque delle situazioni contemplate dal diritto comunitario» [9]. Tale requisito vale, mutatis mutandis, per le norme del Trattato sulla libera prestazione di servizi, che possono applicarsi solo se i servizi di cui trattasi «abbiano natura transfrontaliera» [10]. Come ha sostenuto l'avvocato generale Jacobs nelle sue conclusioni nella causa Alpine Investments, «si ravvisa un elemento transfrontaliero laddove il prestatore e il destinatario dei servizi sono stabiliti in Stati membri diversi» [11]. Se, nel caso in esame, sul piano di fatto, come risulta in apparenza dall'ordinanza di rinvio, la Broede è «rappresentata dalla» [12] INC nel procedimento nazionale relativo al recupero crediti e la INC non agisce a titolo gratuito, allora non vi è dubbio che si configuri la prestazione di un servizio «transfrontaliero» ai fini dell'art. 59 del Trattato.

12. Nelle sue osservazioni scritte e orali, la Commissione, sostenuta su questo punto all'udienza dalla Germania, ha espresso riserve in ordine al carattere effettivo dell'elemento comunitario nella presente controversia. In particolare, la Commissione ha sollevato la questione se effettivamente, nella fattispecie, la signora Ramthun, cittadina tedesca residente in Germania, non rappresentasse in realtà la Broede come uno dei *propri* clienti, pur agendo apparentemente per conto della INC. Sotto tale profilo, all'udienza, l'agente della Germania ha precisato che nel diritto tedesco il gerente di una società a responsabilità limitata ha automaticamente il diritto di rappresentare in giudizio la società. Egli ha asserito che la INC, conferendo alla signora Ramthun un mandato espresso ad agire per suo conto, ha agito in base ad un'erronea interpretazione del diritto tedesco o ha effettivamente concesso alla signora Ramthun una procura delegata. A mio parere, tuttavia, non è compito della Corte risolvere tali dubbi. La Corte ha costantemente affermato che la ripartizione delle competenze nei rinvii pregiudiziali a norma dell'art. 177 del Trattato le impone di limitarsi «a trarre dalla lettera e dallo spirito di questo il significato delle norme comunitarie, mentre l'applicazione alla fattispecie delle norme così interpretate rimane riservata al giudice nazionale» [13]. Spetta quindi al giudice nazionale operare tutti gli opportuni accertamenti di fatto e applicare l'interpretazione delle norme giuridiche comunitarie in materia data dalla Corte. Se il giudice nazionale dovesse accertare che la signora Ramthun agiva in realtà, nella fattispecie, per proprio conto e non per conto della INC, allora non vi sarebbe alcun collegamento internazionale tra il caso in esame e l'ambito di applicazione del Trattato e il giudice nazionale potrebbe legittimamente decidere esclusivamente in base al diritto tedesco l'impugnazione dinanzi ad esso proposta. Tuttavia non è su questa base che il giudice nazionale ha proposto la presente domanda di pronuncia pregiudiziale. La Corte non dovrebbe mettere in dubbio la buona fede delle parti che non sia stata messa in dubbio dal giudice nazionale, salvo in casi assoluta-

9 — Sentenza 28 marzo 1979, causa 175/78 (Racc. pag. 1129, punto 11).

10 — Sentenza 26 aprile 1988, causa 352/85, Bond van Adverteerders e a. (Racc. pag. 2085, punto 13).

11 — Sentenza 10 maggio 1995, causa C-384/93 (Racc. pag. I-1141, paragrafo 27 delle conclusioni).

12 — L'originale tedesco è «vertreten durch».

13 — V., ad esempio, sentenza 27 marzo 1963, cause riunite 28/62, 29/62 e 30/62, Da Costa e a. (Racc. pag. 57).

mente evidenti. A mio parere, la Corte di giustizia deve risolvere le questioni sollevate dal giudice nazionale partendo dal presupposto che esiste un vero e proprio problema di applicazione del diritto comunitario.

B — *Le norme del Trattato in materia*

13. La Commissione, nuovamente sostenuta dalla Germania in udienza, esprime altresì dubbi sul se i problemi sollevati dalla domanda di pronuncia pregiudiziale riguardino in realtà le norme del Trattato che disciplinano la libertà di stabilimento anziché quelle relative alla libera prestazione di servizi, come ritiene il giudice nazionale. La Commissione, facendo riferimento in particolare alla sentenza Van Binsbergen [14], sostiene che, se le attività svolte dalla signora Ramthun in Germania per conto della INC dovessero effettivamente comportare la presenza permanente di tale impresa in Germania, le competenti autorità nazionali sarebbero legittimate, al fine di impedire che l'art. 59 venga utilizzato per eludere l'applicazione di norme professionali giustificate dall'interesse generale, ad applicare tali norme alla INC.

14. È giurisprudenza costante che «per fornire una soluzione utile al giudice che le ha sottoposto una questione pregiudiziale, la Corte può essere indotta a prendere in considerazione norme di diritto comunitario alle quali il giudice nazionale non ha fatto riferimento nel formulare la questione. Per contro, spetta al giudice nazionale decidere se la norma comunitaria, così come interpretata dalla Corte in forza dell'art. 177, si applichi o no al caso sottoposto alla sua valutazione» [15]. I fatti della causa principale hanno condotto la Commissione e la Germania a sostenere che l'apparente stabilimento in Francia della INC potrebbe essere poco più di un mezzo, da parte della INC, per cercare di eludere gli obblighi imposti dal RBerG. All'udienza, l'agente della Commissione ha affermato che la Commissione si rimetteva alla «saggezza della Corte» quanto alla decisione sulla fondatezza di tali sospetti. Una decisione del genere può essere presa solo alla luce di adeguati accertamenti in fatto che rientrano nella competenza esclusiva del giudice nazionale e la Corte può quindi soltanto fornire i criteri di interpretazione per il giudice nazionale [16].

15. Le disposizioni dei capi del Trattato relativi alla libertà di stabilimento e quelle dei capi relativi alla libera prestazione dei servizi si «escludono reciprocamente» e queste ultime possono applicarsi soltanto se le disposizioni relative al diritto di stabilimento non si applicano, vale a dire che gli artt. 59 e 60 hanno carattere residuale rispetto alle norme che disciplinano la libertà di stabilimento [17]. Se il giudice nazionale dovesse accertare che la INC utilizzava la residenza privata della signora Ramthun in Germania al fine di «partecipare, in maniera stabile e continuativa, alla vita economica di uno Stato membro diverso dal proprio Stato di origine e di trarne vantaggi», esso dovrebbe qualificare i fatti del caso di specie come rientranti nella «molto ampia» nozione di stabilimento ai sensi del Trattato [18]. La Corte è stata informata solo del fatto che in sei occasioni, tra il 2 febbraio e l'8 maggio 1994, la INC ha svolto attività di recupero crediti per conto

14 — Sentenza 3 dicembre 1974, causa 33/74, Van Binsbergen (Racc. pag. 1299).

15 — Sentenza 20 marzo 1986, causa 35/85, Tissier (Racc. pag. 1207, punto 9).

16 — V., ad esempio, sentenza 23 novembre 1989, causa C-150/88, Parfümerie-Fabrik 4711 (Racc. pag. I-3891, punto 12).

17 — V., ad esempio, sentenza 30 novembre 1995, causa C-55/94, Gebhard (Racc. pag. I-4165, punti 20 e 23).

18 — V. sentenza Gebhard (punto 25).

della Broede e che, secondo la signora Ramthun, essa ha altri clienti stranieri tra cui alcuni tedeschi. Spetta al giudice nazionale stabilire se la prestazione di tali servizi da parte della INC in Germania sia sufficientemente saltuaria per essere considerata temporanea. Il giudice nazionale deve tuttavia applicare i criteri forniti dalla Corte. Esso dovrebbe prendere in considerazione, in particolare, l'affermazione della Corte nella sentenza Gebhard, secondo cui: «(...) il carattere temporaneo delle attività (...) dev'essere valutato non soltanto in rapporto alla durata della prestazione, ma anche tenendo conto della frequenza, periodicità o continuità di questa» [19].

16. È pertanto chiaro che il fatto che la prestazione di un servizio ai sensi dell'art. 59 del Trattato debba essere temporanea «non esclude la possibilità per il prestatore di servizi, ai sensi del Trattato, di dotarsi nello Stato membro ospitante di una determinata infrastruttura (ivi compreso un ufficio o uno studio), se questa infrastruttura è necessaria al compimento della prestazione di cui trattasi» [20]. La Corte ha appreso dalla signora Ramthun che la maggior parte dei clienti della INC sono francesi e che quest'ultima ha un ufficio in Francia. A mio parere, in base agli elementi risultanti dall'ordinanza di rinvio non è possibile esaminare il caso se non alla luce dell'art. 59.

17. La questione essenziale è se un divieto quale quello contenuto nella legge tedesca costituisca una restrizione ingiustificata della libertà di prestare servizi di recupero crediti.

C — *La libera prestazione di servizi transfrontalieri di recupero crediti*

i) *Le restrizioni controverse*

18. Non vi è dubbio, come ammesso nella fattispecie tanto dal giudice nazionale quanto dalla Germania, che l'art. 1, § 1, del RBerG costituisce a prima vista una restrizione alla libera prestazione di servizi in contrasto con l'art. 59 del Trattato. La Corte di giustizia ha costantemente dichiarato che «l'art. 59 del Trattato prescrive non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro in base alla sua cittadinanza, ma anche la soppressione di qualsiasi restrizione, anche qualora essa si applichi indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri, allorché essa sia tale da vietare o da ostacolare maggiormente le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro ove fornisce legittimamente servizi analoghi» [21]. Nel caso in esame è chiaro, soprattutto in base alle osservazioni presentate all'udienza dalla Germania, che il RBerG contiene effettivamente due distinte restrizioni che limitano la libertà delle imprese di recupero crediti di prestare professionalmente i propri servizi in Germania: in primo luogo, il requisito dell'autorizzazione da parte delle competenti autorità regionali per esercitare attività stragiudiziali di recupero

19 — Sentenza Gebhard (punto 27); v. anche la dettagliata disamina di tale problema nelle conclusioni dell'avvocato generale Léger (in particolare, paragrafi 32-38).

20 — Ibidem.

21 — V., ad esempio, sentenza 28 marzo 1996, causa C-272/94, Guiot, Climatec (Racc. pag. I-1905).

crediti; in secondo luogo, il divieto di procedere al recupero crediti in via giudiziale senza l'intervento di un avvocato [22]. Il fatto — non contestato — che tali restrizioni non siano discriminatorie non è però decisivo.

19. Nella sua sentenza nella causa Säger, ad esempio, la Corte di giustizia ha dichiarato che la legge di uno Stato membro che subordina la prestazione di determinati servizi «da parte di un'impresa avente sede in un altro Stato membro al rilascio di un'autorizzazione amministrativa soggetta al possesso di talune qualifiche professionali costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi ai sensi dell'art. 59 del Trattato» [23]. In effetti, la Corte, nella causa Säger, si trovava di fronte ad una riserva a favore di avvocati e consulenti in materia di brevetti, contenuta nello stesso articolo del RBerG, della competenza a prestare in via professionale taluni servizi ripetitivi di controllo sui brevetti. A mio parere le restrizioni in esame nel caso di specie ricadono sotto il divieto contenuto nell'art. 59. Tuttavia, poiché tali restrizioni di applicano ugualmente alle imprese di recupero crediti tedesche e a quelle straniere, è necessario esaminare se esse possano ciononostante essere giustificate.

ii) *La giustificazione*

20. Tutti erano concordi, all'udienza, nel ritenere che il giudice nazionale non avesse correttamente formulato la sua prima questione facendo riferimento alla necessità di speciali autorizzazioni amministrative per la prestazione di servizi di recupero crediti in via giudiziale; questo è naturalmente il requisito imposto dal RBerG a coloro che intendono prestare servizi in via stragiudiziale, mentre la prestazione di servizi in via giudiziale è esclusivamente riservata agli avvocati e imprese quali la INC non possono essere autorizzate a prestare tali servizi. La prestazione di un siffatto servizio professionale di recupero crediti in via giudiziale non è consentita né dalla ZPO né dal RBerG e pertanto non si pone il problema se le competenti autorità tedesche possano legittimamente imporre a imprese quali la INC di ottenere un'autorizzazione di prestare servizi di recupero crediti in via stragiudiziale [24]. A mio parere, il solo problema di diritto comunitario che in realtà si pone è se il divieto in Germania della prestazione di servizi di recupero crediti in via giudiziale da parte di chi non sia avvocato possa essere giustificato da «un motivo imperativo di interesse pubblico» [25].

a) Osservazioni presentate alla Corte

21. Nelle osservazioni scritte della Broede si asserisce che uno Stato membro non può, senza minare l'efficacia delle norme del Trattato sulla libera prestazione dei servizi,

22 — La Germania ha precisato all'udienza che l'avvocato non deve necessariamente essere un Rechtsanwalt, ma potrebbe essere un avvocato abilitato in un altro Stato membro che presta i suoi servizi in Germania in conformità della direttiva del Consiglio 22 marzo 1977, 77/249/CEE, intesa a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi da parte degli avvocati (GU L 78, pag. 17; in prosieguo: la «direttiva del 1977»).

23 — Sentenza 25 luglio 1991, causa C-76/90 (Racc. pag. I-4221, punto 14).

24 — Non mi esprimo pertanto sulla questione se, ad esempio, l'applicazione dei criteri stabiliti all'art. 1, § 1, n. 2, del RBerG ad un'impresa di recupero crediti stabilita in un altro Stato membro sia giustificata.

25 — V. sentenza Alpine Investments (citata alla nota 11), punto 44.

assoggettare la prestazione di servizi sul suo territorio, da parte di un'impresa stabilita in un altro Stato membro, a tutte le condizioni imposte alle imprese stabilite in tale Stato. Essa sostiene che né esigenze imperative relative alla tutela dei consumatori né il buon funzionamento della giustizia giustificano le restrizioni contenute nell'art. 1, § 1, del RBerG. A suo parere, tali obiettivi potrebbero ugualmente essere perseguiti con mezzi meno restrittivi. Per quanto riguarda gli interessi del creditore, la Broede sostiene che, anziché richiedere a un prestatore di servizi straniero di ottenere un'autorizzazione, le competenti autorità tedesche dovrebbero accettare un attestato di integrità o di solvibilità rilasciato dalle competenti autorità dello Stato membro in cui tale prestatore di servizi è stabilito. In secondo luogo, essa sostiene che il buon funzionamento del sistema giudiziario dello Stato membro ospitante potrebbe essere garantito se le autorità dello Stato ospitante richiedessero semplicemente all'impresa straniera prestatrice di servizi di recupero crediti di eleggere ivi un domicilio ai fini della corrispondenza legale ufficiale.

22. Anche la Commissione ritiene che la legge nazionale limiti in maniera ingiustificabile la libera prestazione di servizi. Essa sostiene che, nelle circostanze del caso di specie, le restrizioni debbono essere obiettivamente necessarie a garantire l'osservanza delle norme professionali e a tutelare il destinatario dei servizi senza andare oltre quanto strettamente necessario. Secondo la Commissione, questo è un problema di diritto comunitario e la Corte non dovrebbe sentirsi vincolata dalle opinioni espresse dal giudice nazionale.

23. La Commissione ritiene che, poiché, secondo la legge tedesca, ai sensi dell'art. 79 della ZPO, l'istanza di emissione di un ordine di pignoramento non richiede l'intervento di un avvocato, e poiché i creditori possono quindi presentare tali istanze sia personalmente sia per il tramite di consulenti *non* operanti *professionalmente*, loro mandatari, ricorrendo, se necessario, ai servizi della cancelleria del tribunale, non vi può essere alcuna giustificazione per vietare a sperimentate imprese di recupero crediti di agire per conto di creditori. Inoltre, la Commissione sostiene che gli interessi della buona amministrazione della giustizia non giustificano il divieto in quanto, se tali funzionari dell'amministrazione giudiziaria sono tenuti a occuparsi di richieste di assistenza di creditori che possono essere completamente all'oscuro della legge in materia e delle procedure giudiziarie, essi saranno più facilmente in grado di trattare le richieste provenienti da imprese di recupero crediti operanti professionalmente. A suo parere, un divieto generale quale quello contenuto nel RBerG è sproporzionato rispetto all'obiettivo perseguito.

24. Interrogata dalla Corte all'udienza sul perché una tale possibilità dovrebbe essere offerta alle imprese francesi che prestano servizi di recupero crediti in Germania mentre le imprese tedesche concorrenti sarebbero tenute a ricorrere al patrocinio di un avvocato, la Commissione ha fatto riferimento alla presunta contraddizione presente nella legge tedesca per cui, oltre agli avvocati, qualunque persona, non operante a titolo professionale, potrebbe rappresentare il creditore. Secondo la Commissione, la reale motivazione sottostante alla legge nazionale era la

protezione del monopolio degli avvocati; il fatto che gli avvocati siano soggetti a regole deontologiche e siano tenuti a svolgere una funzione dinanzi ai giudici presso i quali patrocinano non può significare che la tutela del consumatore o quella dell'amministrazione della giustizia impongano la totale esclusione della prestazione di servizi di recupero crediti in via giudiziale da parte di imprese di recupero crediti non tedesche. La Commissione ha riconosciuto che la discriminazione nei confronti delle imprese tedesche di recupero crediti che risulterebbe dalla non applicazione del divieto contenuto nel RBerG alla prestazione occasionale in Germania di tali servizi da parte di imprese autorizzate a fornirli in un altro Stato membro dovrebbe essere accettata, in mancanza di norme comunitarie armonizzate, ma ciò non giustificherebbe un rifiuto alle imprese straniere di recupero crediti della libertà di prestare i loro servizi.

25. La Germania, analogamente a quanto sostenuto dal debitore, fa valere che le restrizioni contenute nel RBerG sono giustificate da esigenze imperative di tutela dei debitori e dei creditori, nonché dall'interesse pubblico alla buona amministrazione della giustizia. Essa fa riferimento, in particolare, alla sentenza Säger in cui, a suo parere, la Corte di giustizia ha espressamente riconosciuto la validità di una legge nazionale intesa a proteggere i destinatari di servizi contro il pregiudizio eventualmente derivante loro da consulenze legali fornite da soggetti non qualificati [26]. Secondo la Germania, la complessità delle procedure relative all'esecuzione forzata di crediti in via giudiziale, la varietà dei metodi di esecuzione forzata disponibili e le loro — spesso molto diverse — conseguenze sia per i creditori sia per i debitori, unitamente all'esigenza di garantire il rispetto del monopolio statale in ordine all'esercizio della coazione, giustificano le restrizioni.

26. L'art. 79 della ZPO non è incompatibile con tale indirizzo. Esso non riguarda la prestazione di consulenza legale a terzi ma, semplicemente, la procedura civile. Nell'interesse delle parti che eventualmente non dispongano dei mezzi finanziari per rivolgersi a un avvocato, esso riconosce che in taluni casi, dinanzi a giudici di grado inferiore, tali parti possono agire personalmente in giudizio, dato che in tali casi è in gioco il solo interesse delle parti stesse e non quello di terzi. Per aiutare ulteriormente tali parti indigenti o preoccupate per le spese, la ZPO consente altresì alle stesse di avvalersi dell'assistenza di familiari o amici che, per esperienza precedente o per altri motivi, siano eventualmente in grado di trattare una causa meglio della parte stessa. Secondo la Germania, tale possibilità dovrebbe essere considerata come una mera estensione del diritto di una parte di agire personalmente in giudizio e pertanto non analoga alla rappresentanza a titolo professionale da parte di terzi, attività questa disciplinata dal RBerG. I casi in cui una parte agisce personalmente in giudizio sono eccezionali, il che, a parere della Germania, è conforme all'obiettivo complessivo sia del

26 — Pur non citandolo espressamente, la Germania aveva probabilmente presente in particolare il punto 16 della sentenza. V. inoltre infra, paragrafo 28.

RBerG sia della ZPO [27], ossia che i rappresentanti delle parti in giudizio siano il più spesso possibile avvocati.

b) Esame

27. La Corte di giustizia ha costantemente ritenuto che «i provvedimenti nazionali che possono ostacolare o scoraggiare l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato devono soddisfare quattro condizioni: essi devono applicarsi in modo non discriminatorio, essere giustificati da motivi imperiosi di interesse pubblico, essere idonei a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di questo» [28].

28. Nella sentenza Reyners la Corte di giustizia ha confermato che l'esercizio di una professione come quella forense resta disciplinato dalla legge dei vari Stati membri [29]. La giurisprudenza della Corte di giustizia riconosce che «in mancanza di norme comunitarie specifiche in materia, ciascuno Stato membro è libero di disciplinare l'esercizio della professione d'avvocato nel proprio territorio» [30]. La Corte ha altresì riconosciuto le «particolarità della professione forense» [31]. Ciò discende essenzialmente dal fatto che gli avvocati sono soggetti a obblighi non solo nei confronti dei loro clienti ma anche nei confronti dell'amministrazione della giustizia nell'ordinamento giuridico dello Stato in cui essi sono stabiliti e, nel caso di una prestazione di servizi transfrontaliera, dello Stato ospitante. Quest'ultimo obbligo è rispecchiato nella direttiva del 1977, a norma della quale l'avvocato che presta temporaneamente servizi in un altro Stato membro «(...) rispetta le regole professionali dello Stato membro ospitante, fatti salvi gli obblighi cui è soggetto nello Stato membro di provenienza» [32]. Sotto questo profilo, la Corte di giustizia, nella sentenza Säger, in materia di servizi di consulenza legale, ha dichiarato che il pubblico interesse connesso alla tutela dei destinatari di tali servizi «dal danno che essi potrebbero subire a causa di pareri giuridici che siano forniti loro da persone che non abbiano le necessarie qualifiche professionali o morali (...) giustifica una restrizione alla libera prestazione dei servizi» [33].

29. Nell'interesse dei destinatari di servizi di natura legale, dei terzi interessati dalla prestazione di tali servizi e della buona amministrazione della giustizia, non dubito del fatto che gli Stati membri possano, in linea di

27 — La Germania cita l'art. 157 della ZPO che esclude dalla trattazione orale (al n. 1) i rappresentanti giudiziali che agiscono a titolo professionale e che consente a un giudice (al n. 2) di revocare il diritto ad agire in giudizio delle parti, dei loro procuratori o consulenti non iscritti ad un albo professionale, qualora non siano in grado di trattare la causa in maniera idonea.

28 — V. sentenza Gebhard, punto 37.

29 — Sentenza 21 giugno 1974, causa 2/74, Reyners/Belgio (Racc. pag. 631, punto 48). Un progetto di direttiva inteso a disciplinare il diritto di stabilimento degli avvocati è attualmente in discussione a livello politico nella Comunità; v. COM(94)572 def. del 21 dicembre 1994.

30 — Sentenza 12 luglio 1984, causa 107/83, Klopp (Racc. pag. 2971, punto 17).

31 — Ibid., punto 20.

32 — Loc. cit. (nota 22), art. 4, n. 2, della direttiva del 1977.

33 — V. punti 16 e 17.

principio, legittimamente restringere il diritto di rappresentare terzi a titolo professionale, dinanzi ai loro giudici, a persone che siano adeguatamente qualificate e idonee sul piano personale. Il problema che si pone nel caso di specie è pertanto se il monopolio a favore degli avvocati rappresenti un mezzo idoneo per raggiungere il legittimo obiettivo nazionale di tutela dei debitori e dei creditori interessati da giudizi di recupero crediti e della stessa buona amministrazione della giustizia sul piano nazionale e, in particolare, se tale obiettivo possa essere raggiunto con mezzi meno restrittivi.

30. Come l'avvocato generale Jacobs ha affermato nelle sue conclusioni nella causa Säger, «la giustificazione richiesta dipenderà dalla natura dei servizi e dalla natura della restrizione» [34]. Egli ha fatto riferimento al RBerG asserendo che esso ha un duplice obiettivo, e cioè quello di «tutelare i singoli dal danno che potrebbero subire a causa di pareri giuridici ricevuti da parte di persone non qualificate» e quello di «tutelare gli avvocati dalla concorrenza sleale esercitata da persone non qualificate e non soggette ai vincoli di una professione regolamentata» [35]. Nella presente causa, in cui è all'esame il diritto di agire in giudizio per persone non in possesso del titolo di avvocato, anche l'esigenza di tutelare il buon funzionamento dell'amministrazione della giustizia dovrebbe aggiungersi alla preoccupazione vigorosamente espressa dall'avvocato generale Jacobs con i seguenti termini: «il pubblico dev'essere tutelato dai falsi professionisti non qualificati che si spacciano per avvocati, come dev'essere protetto dai ciarlatani che si presentano come medici» [36]. Quando sono in gioco interessi di così primaria importanza, ritengo che bisognerebbe usare molta cautela prima di mettere in discussione, sulla base dell'art. 59 del Trattato, il carattere proporzionato di provvedimenti nazionali indistintamente applicabili. Nella fattispecie, diversamente dalla causa Säger, non è in esame la prestazione di servizi sostanzialmente ripetitivi, di «carattere semplice» [37] e marginali rispetto all'attività legale. Inoltre, contrariamente alla causa Säger, i servizi di cui trattasi possono spesso essere forniti «al grande pubblico, privo delle cognizioni in materia» [38], dato che non si può presumere che i creditori che operano nel commercio siano pratici del diritto o che tutti i clienti di imprese di recupero crediti siano persone i cui crediti siano sorti nell'ambito di operazioni commerciali.

31. Sono convinto del fatto che il divieto, nei confronti delle imprese di recupero crediti, di cercare di ottenere l'esecuzione forzata di crediti per conto dei loro clienti rappresenti una giustificata, appropriata e proporzionata misura che persegue i motivi imperativi di interesse pubblico di tutelare sia i creditori

34 — V. paragrafo 28 delle conclusioni.
35 — Ibid., paragrafo 31.
36 — Ibid., paragrafo 32.
37 — V. punto 18 della sentenza.
38 — V. conclusioni dell'avvocato generale Jacobs, paragrafo 35.

sia i debitori e di garantire il buon funzionamento della stessa amministrazione della giustizia. La Broede e la Commissione concentrano essenzialmente le loro affermazioni in ordine al carattere sproporzionato del divieto del RBerG sugli interessi dei creditori e dell'amministrazione della giustizia. Secondo la Broede, ad esempio, sarebbero sufficienti misure che garantissero la tutela degli interessi finanziari dei creditori nel caso in cui l'incaricato del recupero crediti ottenga un pagamento dal debitore prima di pagare il creditore. Non trovo convincente tale argomento. Una misura del genere tutelerebbe, al massimo, i creditori da imprese di recupero crediti prive di scrupoli. Essa non fornirebbe alcuna tutela contro le conseguenze potenzialmente gravi sia per i debitori sia per i creditori, né contro gli scompensi per l'amministrazione della giustizia derivanti dall'incompetenza o dall'inesperienza da parte di tali imprese nella prestazione di servizi di recupero crediti in via giudiziale.

32. Ritengo corretta l'affermazione della Germania secondo cui può operarsi una distinzione tra la comparizione personale di una parte in un giudizio e, per estensione, la rappresentanza non a titolo professionale di tale persona da parte di un'altra persona, da un lato, e, dall'altro, la rappresentanza legale a titolo professionale di tali persone da parte di terzi. Infatti, in taluni Stati membri i singoli possono agire personalmente in giudizio in tutti i casi, indipendentemente dal livello del giudice competente [39]. Altro problema è la prestazione incontrollata di servizi di natura giuridica da parte di persone non qualificate. I pericoli per la buona amministrazione della giustizia che ne derivano sono ben noti. Le vittime potenziali di tali persone non controllate sono non soltanto i loro clienti, ma le loro controparti, i giudici e la collettività. Il potenziale onere per il buon funzionamento dell'amministrazione della giustizia derivante dalla proposizione di una domanda giudiziale (o dalla difesa nei confronti di essa) effettuata da parti indigenti è un onere che molti Stati membri, se non tutti, sono pronti ad accettare, almeno in una certa misura [40]. Supponendo — benché debba dirsi che alla Corte non risultano prove al riguardo — che la Francia permetta alle imprese operanti nel settore del recupero crediti di presentare, ad esempio, dinanzi ai giudici francesi competenti, domande di emissione di ordini di pignoramento senza l'intervento di un avvocato, non penso che l'art. 59 del Trattato imponga all'ordinamento giuridico tedesco l'onere di facilitare la prestazione, a titolo professionale da parte di imprese di recupero crediti aventi sede in Francia, di servizi di natura giuridica dinanzi ai giudici tedeschi. Una cosa è il fatto che un ordinamento giuridico nazionale, come quello tedesco, consenta ai privati di avva-

39 — Nel Regno Unito e in Irlanda, ad esempio, le persone fisiche possono agire direttamente persino dinanzi agli organi giurisdizionali di grado più elevato, e cioè, rispettivamente, la House of Lords e la Supreme Court. In Irlanda tale diritto è sancito sul piano costituzionale come uno dei diritti della persona, non espressamente elencati, garantiti dall'art. 40, n. 3, della Costituzione; v. ad es. la sentenza del giudice Kenny nella causa Macauley/Ministro delle Poste e Telegrafi (1966, IR pag. 345). Una persona giuridica, almeno nella forma di common law vigente in Inghilterra e nel Galles, in Irlanda e in Irlanda del Nord, deve sempre essere rappresentata da un avvocato; v. (almeno per l'Irlanda) sentenza Battle/Irish Art Promotion Centre Ltd (1968, IR pag. 252). Tuttavia, le persone fisiche non possono, né in base alla common law vigente in tali ordinamenti né, fino ad ora, in base all'art. 40, n. 3, della Costituzione irlandese, nominare altre persone fisiche ad agire per loro conto, a titolo professionale o no; v. ad es. la sentenza del giudice Budd della High Court irlandese, del 5 maggio 1992 nella causa P. M. L. B. /P. H. J.

40 — Si noti che l'art. 6, n. 3, lett. c), della Convenzione europea sui diritti dell'uomo riconosce espressamente il diritto dell'imputato di «difendersi personalmente» solo nei procedimenti penali a suo carico.

lersi saltuariamente di servizi (e del tempo) dei funzionari della sua amministrazione giudiziaria mentre, a mio parere, completamente diverso è il fatto di richiedere a questi ultimi di controllare le attività delle imprese che esercitano a titolo professionale l'attività di recupero crediti così da garantire non solo che tali imprese non forniscano un servizio insoddisfacente ai loro clienti ma anche da impedire loro, considerate le conseguenze che ordini di pignoramento ottenuti in maniera fraudolenta possono avere, in particolare per i debitori, di indurre in errore i giudici dinanzi ai quali sono proposte domande di esecuzione forzata.

33. Sono convinto che tale conclusione sia corroborata dalla giurisprudenza della Corte in materia. Nella causa Van Binsbergen, che riguardava la prestazione a titolo professionale di servizi di natura giuridica da parte di una persona sprovvista del titolo di avvocato (il signor Kortmann) dinanzi ai giudici olandesi competenti in materia previdenziale, la rappresentanza da parte di un «advocaat» (avvocato) non era obbligatoria. Tale fattispecie era pertanto fondamentalmente diversa da quella oggetto della causa in esame, in cui solo gli avvocati possono rappresentare a titolo professionale clienti in Germania. Nella causa Van Binsbergen è a mio parere significativo che la Corte di giustizia abbia affermato che:

«Tenuto conto delle speciali caratteristiche delle prestazioni di servizi, non si possono tuttavia considerare incompatibili col Trattato i requisiti specifici che il prestatore deve possedere in forza di norme sull'esercizio della sua professione — norme in tema d'organizzazione, di qualificazione, di deontologia, di controllo e di responsabilità — giustificate dal pubblico interesse ed obbligatorie nei confronti di chiunque risieda nello Stato ove la prestazione è effettuata. Ciò vale nel caso in cui il prestatore sfuggirebbe a tali norme grazie alla residenza in un altro Stato membro».

Poiché le attività di consulenti quali il signor Kortmann non erano soggette a restrizioni nei Paesi Bassi, la Corte ha dichiarato che: «pretendere la residenza nello Stato significa imporre una restrizione incompatibile con gli artt. 59 e 60 del Trattato, dal momento che il buon funzionamento della giustizia può venir garantito con obblighi meno pesanti, ad esempio prescrivendo l'elezione d'un domicilio».

34. Nella fattispecie il RBerG, quale interpretato dai giudici tedeschi, non richiede che le imprese che prestano servizi di recupero crediti abbiano sede in Germania, ma soltanto che esse si avvalgano dell'opera di un avvocato qualora svolgano un'attività di recupero crediti in via giudiziale per conto dei loro clienti [41]. Tali avvocati, come la Germania ha espressamente riconosciuto all'udienza, non debbono necessariamente

41 — All'udienza è stato fatto riferimento, in particolare, ad una sentenza del Bundesgerichtshof del 7 novembre 1995 in cui, in riferimento all'art. 12 della Costituzione tedesca concernente la libertà professionale (Berufsfreiheit), il rapporto tra l'art. 3 della BRAO e l'art. 1 del RBerG era interpretato nel senso di permettere alle imprese di recupero crediti di incaricare avvocati per assisterle nel recupero crediti in via giudiziale, una volta che esse siano state inizialmente autorizzate dal creditore a recuperare il credito. Pertanto, all'impresa di recupero crediti non è impedito rivolgersi al giudice ma solo agire direttamente in giudizio a titolo professionale.

essere avvocati tedeschi. Un'impresa quale la INC potrebbe pertanto incaricare un avvocato francese di viaggiare in Germania per presentare per suo conto la domanda di cui trattasi. Sotto tale profilo ritengo opportuno ricordare che nella sentenza Commissione/Germania [42], la Corte di giustizia ha dichiarato, tra l'altro, che, imponendo ad un avvocato non tedesco, prestatore di servizi in Germania, di agire di concerto con un avvocato stabilito nel territorio tedesco anche nei *casi in cui il diritto tedesco non prescriveva* la presenza obbligatoria di un avvocato, la Germania era venuta meno agli obblighi impostile dagli artt. 59 e 60 del Trattato e dalla direttiva del 1977. Così la Commissione sbaglia quando asserisce che l'effetto dell'obbligo imposto dal RBerG è quello di compartimentare il mercato tedesco a beneficio esclusivo degli avvocati. Avvocati provenienti da altri Stati membri possono essere prescelti da imprese nazionali o estere di recupero crediti ogniqualvolta lo ritengano necessario per intentare azioni giudiziarie in Germania per conto dei creditori loro clienti. Pertanto alle imprese di recupero crediti non tedesche non è impedita la prestazione di servizi completi di recupero crediti per clienti i cui debitori siano residenti in Germania.

35. Nella misura in cui il RBerG tenda eventualmente a proteggere dagli avvocati della Comunità il monopolio della rappresentanza legale a titolo professionale in Germania, a mio parere quest'ultimo Stato membro, allo stato attuale del diritto comunitario, può legittimamente giustificare tale mantenimento con motivi di interesse pubblico. Gli avvocati sono professionisti qualificati che operano in forma autonoma e sono tenuti, come la Corte ha costantemente messo in rilievo, a curare sia gli interessi dei loro clienti sia quelli dell'amministrazione della giustizia e, di conseguenza, sono soggetti a severe regole professionali [43]. È l'applicazione di tali obblighi professionali agli avvocati che fornisce la necessaria garanzia di integrità e di esperienza ai destinatari finali dei servizi di natura legale (nella fattispecie, i creditori), ai debitori e alla giustizia. Il divieto previsto dal RBerG è pertanto, nel contempo, idoneo e necessario a garantire la *tutela di tali interessi.*

36. Pertanto, non ritengo che il carattere adeguato della legge tedesca venga meno per il semplice fatto che un altro Stato membro — nella fattispecie, la Francia — non operi la stessa scelta legislativa. Come la Corte ha dichiarato, nel contesto di una legge nazionale intesa a tutelare la buona reputazione di un settore finanziario nazionale, nella sentenza Alpine Investiments, «il fatto che uno Stato membro imponga norme meno severe di quelle imposte da un altro Stato membro non significa che queste ultime siano sproporzionate e perciò incompatibili con il diritto comunitario» [44].

37. Pertanto, non ritengo che le disposizioni di legge tedesche di cui trattasi nel presente caso, in quanto riservano la prestazione di servizi di recupero crediti in via giudiziale agli avvocati, siano incompatibili con l'art. 59 del Trattato. Quindi la seconda questione è priva di oggetto.

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

43 — V., in generale, sentenza 19 gennaio 1988, causa 292/86, Gullung (Racc. pag. 111).

44 — V. punto 51. Concordo con l'avvocato generale Jacobs che «una diversa soluzione implicherebbe che, quando non vi sono norme di armonizzazione, gli Stati membri debbano allineare la propria legislazione a quella dello Stato membro che impone le condizioni meno onerose» (paragrafo 90 delle sue conclusioni).

IV — Conclusione

38. Di conseguenza propongo alla Corte di risolvere nei seguenti termini le questioni ad essa proposte dal Landgericht di Dortmund:

«L'art. 59 del Trattato CE non osta a una normativa nazionale che vieti a un'impresa stabilita in un altro Stato membro di provvedere al recupero di crediti di terzi in via giudiziale in quanto tale attività, ai sensi di tale normativa nazionale, sia riservata agli avvocati».