SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
12 dicembre 1996 *

Nel procedimento C-3/95,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dal Landgericht di Dortmund (Germania) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Reisebüro Broede

e

Gerd Sandker,

domanda vertente sull'interpretazione delle norme del Trattato CE relative alla libera prestazione di servizi, in particolare dell'art. 59 di quest'ultimo,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori J. C. Moitinho de Almeida, presidente di sezione, L. Sevón, D. A. O. Edward (relatore), P. Jann e M. Wathelet, giudici,

avvocato generale: N. Fennelly
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale,

* Lingua processuale: il tedesco.

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la Reisebüro Broede, dalla signora Margarita Ramthun, gerente dalla INC Consulting SARL;

— per il signor Sandker, dall'avv. Dirk Hinne, del foro di Dortmund;

— per il governo tedesco, dai signori Alfred Dittrich, Regierungsdirektor presso il ministero federale della Giustizia, Gereon Thiele, Assessor presso il ministero federale dell'Economia, in qualità di agenti, e dall'avv. Achim von Winterfeld, del foro di Karlsruhe;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal signor Jürgen Grunwald, membro del servizio giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali delle parti all'udienza del 2 maggio 1996,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 27 giugno 1996,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 27 dicembre 1994, pervenuta alla Corte l'11 gennaio 1995, il Landgericht di Dortmund ha proposto, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, due questioni pregiudiziali sull'interpretazione delle norme del Trattato CE relative alla libera prestazione di servizi, in particolare dell'art. 59 di quest'ultimo.

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di un processo di esecuzione forzata di un credito contro il signor Sandker, avviato per conto della Reisebüro Broede. La lite verte sul recupero crediti in via giudiziale da parte di imprese di recupero crediti che intendano procedere, in Germania, al recupero di crediti di terzi.

3 Ai sensi dell'art. 828 della Zivilprozeßordnung del 30 gennaio 1877, nella sua versione del 12 settembre 1950 (codice di procedura civile, BGBl. I, pag. 455; in prosieguo: la «ZPO»), gli atti giudiziari aventi ad oggetto l'esecuzione forzata dei crediti sono di competenza dell'Amtsgericht.

4 L'art. 78 della ZPO prevede che è obbligatorio ricorrere al patrocinio di un avvocato solo dinanzi ai Landgerichte e a tutti i giudici di grado superiore. Ne consegue che il patrocinio di un avvocato non è in linea di massima obbligatorio dinanzi all'Amtsgericht.

5 L'art. 79 della ZPO dispone al riguardo:

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

6 Tuttavia, l'art. 1, n. 1, del Rechtsberatungsgesetz del 17 dicembre 1935 (legge sull'attività di consulenza legale, BGBl. I, pag. 1478; in prosieguo: il «RBerG»), recita:

«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 — che si tratti di professione principale o secondaria, 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».

7 La Reisebüro Broede, creditrice nella causa principale, è un'agenzia di viaggi stabilita a Colonia, in Germania. Il 29 dicembre 1992 essa ha ottenuto dall'Amtsgericht di Hagen un titolo esecutivo nei confronti del signor Sandker, residente a Dortmund, nello stesso Stato.

8 L'8 maggio 1994 la Reisebüro Broede ha autorizzato la INC Consulting SARL (in prosieguo: la «INC»), in particolare, a procedere a tutte le misure di recupero necessarie sino al pieno soddisfacimento del credito. La INC è una società registrata presso la cancelleria del Tribunal de commerce di Senlis, in Francia, col n. B 391 100 021 (93B185), la cui attività consiste nel recupero crediti e nella consulenza aziendale.

9 Il 19 maggio 1994 la INC, a sua volta, ha dato mandato alla sua gerente, la signora Ramthun, residente a Overath, in Germania, al fine di procedere, a nome della Reisebüro Broede, all'esecuzione della decisione dell'Amtsgericht di Hagen nonché a tutti i passi legali connessi.

10 Così, il 6 giugno 1994 la signora Ramthun ha chiesto all'Amtsgericht di Dortmund di emanare un'ordinanza di pignoramento contro il signor Sandker.

11 Con ordinanza 23 agosto 1994 l'Amtsgericht di Dortmund ha respinto tale domanda in quanto la signora Ramthun non disponeva della necessaria legittimazione ad agire, dato che nel diritto tedesco è vietato alle imprese di recupero crediti di rappresentare in giudizio i creditori loro mandanti. Secondo tale giudice, il divieto si applica anche alle imprese di recupero crediti straniere, malgrado gli artt. 59 e 60 del Trattato CE fatti valere dalla Reisebüro Broede. Con ricorso del 31 agosto 1994 la signora Ramthun ha impugnato tale decisione.

12 Dato che la controversia sollevava questioni di interpretazione del diritto comunitario, il Landgericht di Dortmund ha deciso di sospendere il giudizio e 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 recupero in via giudiziale di 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».

Sulla ricevibilità

13 Senza sollevare eccezioni di irricevibilità nel senso formale del termine, il governo tedesco e la Commissione esprimono dubbi quanto all'esistenza di un vero e proprio elemento comunitario nella causa principale. Essi si chiedono infatti se la signora Ramthun, cittadina tedesca residente in Germania, non rappresenti in realtà la Reisebüro Broede, un'agenzia di viaggi stabilita in Germania, la quale sarebbe una cliente sua e non della INC.

14 Secondo una giurisprudenza costante, le disposizioni del Trattato in materia di libera prestazione di servizi non possono trovare applicazione nel caso di attività di cui tutti gli elementi rilevanti siano ristretti nell'ambito di un solo Stato membro. La questione se tale ipotesi ricorra in un caso specifico costituisce accertamento di fatto che rientra nella competenza del giudice nazionale (v. sentenza 5 ottobre 1994, causa C-23/93, TV10, Racc. pag. I-4795, punto 14).

15 Nella fattispecie, dall'ordinanza di rinvio e dalla trattazione avvenuta all'udienza risulta che la Reisebüro Broede ha conferito un mandato alla INC, che ha sede in

Francia e che ha conferito a sua volta alla sua gerente, signora Ramthun, un mandato a nome della società creditrice.

16 Alla luce di quanto sopra, gli elementi agli atti non consentono di mettere in dubbio il carattere transfrontaliero della controversia oggetto della causa principale.

Sulla prima questione

17 Con la sua prima questione il giudice a quo cerca sostanzialmente di stabilire se l'art. 59 del Trattato osti ad una normativa nazionale che vieta ad un'impresa stabilita in un altro Stato membro di procedere al recupero in via giudiziale di crediti di terzi.

18 In via preliminare, il governo tedesco e la Commissione si chiedono se le questioni sollevate dall'ordinanza di rinvio non riguardino il principio della libertà di stabilimento anziché quello della libera prestazione di servizi. Infatti, se risultasse che la residenza della signora Ramthun in Germania consentiva alla INC di costituire una presenza permanente in Germania o che la sua attività era interamente o principalmente rivolta verso il territorio tedesco, le norme relative alla libertà di stabilimento sarebbero applicabili.

19 Al riguardo si deve ricordare che le disposizioni del capo relativo ai servizi hanno carattere subordinato rispetto a quelle del capo relativo al diritto di stabilimento (v. sentenza 30 novembre 1995, causa C-55/94, Gebhard, Racc. pag. I-4165, punto 22).

20 La nozione di stabilimento ai sensi degli artt. 52-58 del Trattato è una nozione molto ampia, che implica la possibilità per un cittadino comunitario di partecipare,

in maniera stabile e continuativa, alla vita economica di uno Stato membro diverso dal proprio Stato di origine e di trarne vantaggio, favorendo così l'interpenetrazione economica e sociale nell'ambito della Comunità nel settore delle attività indipendenti (v. citata sentenza Gebhard, punto 25).

21 Invece, le disposizioni del capo relativo ai servizi, in particolare l'art. 60, terzo comma, del Trattato, prevedono che il prestatore di un servizio eserciti in un altro Stato membro la propria attività a titolo temporaneo, fermo restando che il carattere temporaneo di una prestazione non esclude la possibilità per detto prestatore di dotarsi di una determinata infrastruttura, quale un ufficio o uno studio, se essa è necessaria al compimento della prestazione di cui trattasi (v. citata sentenza Gebhard, punti 26 e 27).

22 Spetta al giudice a quo verificare, in considerazione della durata, della frequenza, della periodicità e della continuità delle attività della INC, se quest'ultima eserciti la sua attività in Germania a titolo temporaneo ai sensi del Trattato.

23 A questo proposito, si deve osservare che, in risposta ai quesiti scritti posti dalla Corte, la signora Ramthun ha precisato che, tra febbraio e maggio 1994, la INC ha proceduto sei volte al recupero, in Germania, di crediti per conto della Reisebüro Broede. D'altro canto, all'udienza, la signora Ramthun ha confermato che la INC ha proceduto in Francia e in Germania al recupero crediti per clienti francesi e per alcuni clienti esteri.

24 Di conseguenza, per risolvere le questioni sollevate occorre partire dall'ipotesi secondo cui la fattispecie che forma oggetto della causa principale rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 59 del Trattato.

25 Secondo una giurisprudenza costante, tale norma 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, da ostacolare o da rendere meno attraenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro ove fornisce legittimamente servizi analoghi (v. sentenza 28 marzo 1996, causa C-272/94, Guiot, Racc. pag. I-1905).

26 Nella fattispecie, risulta dagli atti e dalle osservazioni presentate all'udienza dal governo tedesco che, in Germania, un'impresa è autorizzata a procedere in via giudiziale al recupero di crediti di terzi solo tramite un avvocato. L'autorizzazione amministrativa prevista dall'art. 1, n. 1, del RBerG, alla quale il giudice a quo fa riferimento, si applica infatti solo al recupero stragiudiziale di crediti e non è quindi pertinente ai fini della soluzione della presente controversia.

27 Il divieto derivante dall'art. 1, n. 1, del RBerG, per le imprese di recupero crediti, di procedere direttamente, senza l'intervento di un avvocato, al recupero crediti in via giudiziale, pur applicandosi indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri, è tale da costituire una restrizione alla libera prestazione di servizi ai sensi dell'art. 59 del Trattato in quanto esso rende impossibile tali prestazioni nello Stato destinatario, anche se le attività del prestatore in quest'ultimo Stato presentano un carattere puramente occasionale.

28 Pertanto, conformemente ad una giurisprudenza costante, il detto divieto sfuggirà a quello sancito dall'art. 59 solo se ricorrono quattro condizioni, cioè: che esso si applichi in modo non discriminatorio, che sia giustificato da motivi imperativi di interesse pubblico, che sia idoneo a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e che non vada oltre quanto necessario per il raggiungimento di questo (v. citata sentenza Gebhard, punto 37). A questo proposito, la Corte ha altresì preci-

sato che la libera prestazione di servizi può essere limitata solo da norme giustificate dall'interesse generale, qualora tale interesse non sia tutelato dalle norme cui il prestatore è soggetto nello Stato membro in cui è stabilito (v. in questo senso, sentenze 26 febbraio 1991, causa C-180/89, Commissione/Italia, Racc. pag. I-709, punto 17, e causa C-198/89, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-727, punto 18, e 9 agosto 1994, causa C-43/93, Vander Elst, Racc. pag. I-3803, punto 16).

29 Occorre pertanto verificare se tali quattro condizioni siano soddisfatte in un caso come quello oggetto della causa principale.

30 Per quanto riguarda la prima condizione, risulta da quanto precede che il divieto, per un'agenzia di recupero crediti, di procedere direttamente, a titolo professionale, senza l'intervento di un avvocato, al recupero crediti in via giudiziale non è discriminatorio e che esso si applica indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri.

31 In ordine alla seconda condizione, il governo tedesco fa valere, senza essere contraddetto su questo punto, che l'art. 1, n. 1, del RBerG è diretto a tutelare, in primo luogo, i destinatari dei servizi di cui trattasi 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 e, in secondo luogo, la buona amministrazione della giustizia (v. sentenza 25 luglio 1991, causa C-76/90, Säger, Racc. pag. I-4221, punto 16, e, parimenti, sentenza 3 dicembre 1974, causa 33/74, Van Binsbergen, Racc. pag. 1299).

32 Tuttavia, in ordine alla terza e alla quarta condizione, la Commissione e la Reisebüro Broede sostengono che il divieto, per un'agenzia di recupero crediti, di procedere direttamente al recupero crediti in via giudiziale eccede quanto è necessario per raggiungere gli scopi del RBerG.

33 Al riguardo, la Reisebüro Broede fa valere, in particolare, che tali scopi potrebbero essere ugualmente raggiunti mediante provvedimenti meno restrittivi. Così, le autorità tedesche potrebbero accontentarsi di un attestato di integrità o di solvibilità rilasciato dalle competenti autorità dello Stato membro in cui il prestatore di servizi è stabilito o esigere da quet'ultimo l'elezione di un domicilio nello Stato membro ospitante al fine di ricevere ivi la corrispondenza legale ufficiale.

34 La Commissione, dal canto suo, fa valere che le restrizioni di cui trattasi non riguardano né la tutela del creditore né quella dei dipendenti pubblici incaricati dell'amministrazione della giustizia, poiché, secondo l'art. 79 della ZPO, una domanda di pignoramento può essere presentata dinanzi agli Amtsgerichte dai creditori stessi o tramite consulenti non professionisti mandatari di questi ultimi e che una domanda del genere non è soggetta all'obbligo di ricorrere al patrocinio di un avvocato.

35 Si deve constatare, in primo luogo, che la controversia nella causa principale riguarda la rappresentanza in giudizio dei singoli da parte di una terza persona giuridica che agisce a titolo professionale. A questo proposito, il governo tedesco ha chiarito che la possibilità, prevista dall'art. 79 della ZPO, per un creditore di agire in giudizio direttamente o tramite un'altra persona è diretta a limitare i costi dei processi dinanzi ai giudici di grado inferiore ai Landgerichte. La possibilità di agire come intermediario sarebbe concessa alle sole persone fisiche. Tali persone possono eventualmente beneficiare, negli stessi locali giudiziari, della consulenza di persone esperte in materia. Diverso sarebbe il caso della prestazione di servizi giudiziari a titolo professionale. Infatti, le pertinenti disposizioni del RBerG riserverebbero tale attività agli avvocati, che sono personalmente responsabili dinanzi ai giudici.

36 Pertanto, il fatto, rilevato dalla Commissione, che un creditore o un consulente non professionista mandatario di quest'ultimo possa presentare una domanda di pignoramento non impedisce di ritenere che una normativa come quella controversa nella causa principale sia giustificata da motivi di interesse pubblico connessi alla tutela dei creditori o alla tutela della buona amministrazione della giustizia per quanto riguarda la prestazione di servizi giudiziari a titolo professionale.

37 In secondo luogo, secondo una giurisprudenza costante, in mancanza di norme comunitarie specifiche in materia, ciascuno Stato membro è libero di disciplinare l'esercizio della professione d'avvocato nel proprio territorio (v. sentenza 12 luglio 1984, causa 107/83, Klopp, Racc. pag. 2971, punto 17).

38 Infatti, come la Corte ha più volte rilevato, l'applicazione di norme professionali agli avvocati, in particolare le norme in tema di organizzazione, di qualificazione, di deontologia, di controllo e di responsabilità, fornisce la necessaria garanzia di integrità e di esperienza ai destinatari finali dei servizi legali e alla buona amministrazione della giustizia (v., in questo senso, sentenza 19 gennaio 1988, causa 292/86, Gullung, Racc. pag. 111, e citata sentenza Van Binsbergen).

39 Secondo il governo tedesco, il fatto di consentire ai soli avvocati di rappresentare in giudizio a titolo professionale dei singoli in un settore giuridicamente complesso e disciplinato da numerose disposizioni particolari garantisce la tutela, da un lato, dei destinatari dei servizi e, dall'altro, della buona amministrazione della giustizia contro i rischi che risulterebbero dall'incompetenza o dall'inesperienza delle agenzie di recupero crediti in tale settore.

40 In un caso come quello di cui trattasi nella causa principale, tali garanzie sarebbero tanto più necessarie in quanto il giudizio ha per oggetto l'esecuzione forzata di un titolo esecutivo, attraverso un'ordinanza di pignoramento, contro un singolo ed in quanto, di conseguenza, le norme processuali che garantiscono la tutela dei singoli devono essere rispettate.

41 Ora, la valutazione della necessità di riservare l'attività, svolta a titolo professionale, del recupero crediti in via giudiziale rientra, allo stato attuale del diritto comunitario, nella competenza degli Stati membri. Anche se, in taluni Stati membri, tale attività non è riservata agli avvocati, la Repubblica federale di Germania ha il diritto di ritenere che gli scopi perseguiti dal RBerG non possano essere raggiunti, per quanto riguarda tale attività, con mezzi meno restrittivi.

42 Anche se non esiste in Francia una disciplina legale per le agenzie di recupero crediti, 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 (v. sentenza 10 maggio 1995, causa C-384/93, Alpine Investments, Racc. pag. I-1141, punto 51).

43 La prima questione pregiudiziale proposta dal giudice a quo deve pertanto essere risolta nel senso che l'art. 59 del Trattato non osta ad una normativa nazionale che vieta ad un'impresa stabilita in un altro Stato membro di procedere al recupero in via giudiziale di crediti di terzi in quanto una siffatta attività, esercitata a titolo professionale, è riservata alla professione di avvocato.

Sulla seconda questione

44 Alla luce della soluzione data alla prima questione, non occorre risolvere la seconda.

Sulle spese

45 Le spese sostenute dal governo tedesco e dalla Commissione delle Comunità europee, 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 (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Landgericht di Dortmund con ordinanza 27 dicembre 1994, dichiara:

L'art. 59 del Trattato CE non osta ad una normativa nazionale che vieta ad un'impresa stabilita in un altro Stato membro di procedere al recupero in via giudiziale di crediti di terzi in quanto una siffatta attività, esercitata a titolo professionale, è riservata alla professione di avvocato.

Moitinho de Almeida Sevón Edward

Jann Wathelet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 12 dicembre 1996.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

J. C. Moitinho de Almeida