Causa C-739/19

Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia

Data di deposito:

8 ottobre 2019

Giudice del rinvio:

Supreme Court (Irlanda)

Data della decisione di rinvio:

4 ottobre 2019

Ricorrente:

VK

Resistente:

An Bord Pleanála

DOCUMENTO DI LAVORO

1. Introduzione

La presente domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE riguarda la portata del diritto di uno Stato membro – ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 77/249/CEE del Consiglio, del 22 marzo 1977, intesa a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi da parte degli avvocati, come modificata (in prosieguo: la «direttiva sui servizi degli avvocati» o la «direttiva») – di imporre a un avvocato, che desideri rappresentare e difendere un cliente in un procedimento in uno Stato membro diverso da quello in cui è stabilito e riveste tale qualifica, l'obbligo di agire «di concerto con» un avvocato che eserciti dinanzi alla giurisdizione adita nello Stato membro ospitante.

2. Fatti

2.1 La domanda nasce nell'ambito di un procedimento che è stato oggetto della sentenza del 17 ottobre 2018, Klohn (C-167/17, EU:C:2018:833), in cui la Corte di giustizia ha stabilito la corretta interpretazione e applicazione del diritto dell'Unione per quanto riguarda il regime delle spese applicabile in taluni procedimenti in materia ambientale. A seguito di tale sentenza, la questione è stata rinviata alla Supreme Court (Corte suprema, Irlanda) ai fini della pronuncia sul

ricorso presentato dal sig. K. conformemente alla normativa come interpretata dalla Corte di giustizia.

2.2 Poiché alcune questioni rimangono irrisolte tra le parti, sarà necessario che la Supreme Court (Corte suprema) svolga un'ulteriore udienza prima di pronunciarsi in via definitiva. In tale contesto, il sig. K. desidera essere rappresentato in tale ulteriore procedimento dinanzi alla Supreme Court (Corte suprema) dalla sig.ra O., un «Rechtsanwalt» tedesco. Sono sorte alcune questioni relative al fatto se la sig.ra O. fosse ammessa a patrocinare dinanzi ai giudici irlandesi, il che ha dato luogo a un procedimento distinto volto a definire la questione del diritto di patrocinare della sig.ra O. In tale contesto, il General Council of the Bar of Ireland, la Law Society of Ireland (gli ordini professionali che rappresentano rispettivamente le professioni di «barrister» e «solicitor») e l'Attorney General irlandese sono divenuti parti del procedimento come intervenienti. Nel diritto irlandese, solo gli avvocati e i procuratori («barrister» e «solicitor») regolarmente iscritti all'albo godono normalmente del diritto di patrocinare dinanzi ai giudici irlandesi, fatta salva la facoltà degli «avvocati visitatori» di esercitare il suddetto diritto ai sensi della direttiva sui servizi degli avvocati.

2.3 La Supreme Court (Corte Suprema) ha stabilito che la sig.ra O. aveva fondato la propria legittimazione a esercitare i diritti conferiti agli avvocati visitatori sulla direttiva sui servizi degli avvocati e sulle relative misure di attuazione irlandesi. Rimaneva in discussione la questione se, nell'esercizio di tali diritti, essa potesse essere obbligata a esercitare la professione «di concerto con» un avvocato avente tale qualità secondo la normativa irlandese. La Supreme Court (Corte Suprema) è giunta alla conclusione che la risposta a tale quesito, in quanto questione di diritto dell'Unione, non era chiara e, per questo motivo, ha stabilito che era necessario sottoporre alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale sulla corretta interpretazione degli aspetti pertinenti della direttiva sui servizi degli avvocati.

3. Normativa dell'Unione

3.1 Le disposizioni pertinenti del diritto dell'Unione sono principalmente rinvenibili all'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva sui servizi degli avvocati, che nell'elenco delle denominazioni professionali contemplate dalla direttiva include per la Germania la denominazione di «Rechtsanwalt». L'articolo 2 stabilisce che ogni Stato membro riconosce a chiunque rientri nella descrizione di cui all'articolo 1, paragrafo 2, il diritto di esercitare l'attività di avvocato a titolo di prestazione di servizi. Ne consegue che, in linea di principio, un «Rechtsanwalt» tedesco ha il diritto di prestare servizi in qualità di avvocato in qualsiasi Stato membro, alle condizioni stabilite dalla direttiva sui servizi degli avvocati.

3.2 In particolare, l'articolo 5 della direttiva stabilisce quanto segue:

DOCUMENTO DI LAVORO

> «Per l'esercizio delle attività relative alla rappresentanza e alla difesa in giudizio di un cliente, ogni Stato membro può imporre agli avvocati di cui all'articolo 1:
>
> (...)
>
> – di agire di concerto con un avvocato che eserciti dinanzi alla giurisdizione adita e che sarebbe in caso di necessità responsabile nei confronti di tale giurisdizione (...)».

3.3 Ne consegue, pertanto, che la direttiva sui servizi degli avvocati consente a uno Stato membro di imporre l'obbligo che gli avvocati «visitatori» (avvocati che, conformemente alle disposizioni di detta direttiva, rivestono tale qualità nell'Unione europea ma che desiderano prestare servizi in uno Stato membro in cui non rivestono tale qualità), quando sono coinvolti in una controversia, agiscano «di concerto con» un avvocato che riveste tale qualità nello Stato membro in cui la controversia deve essere trattata.

4. La normativa irlandese

4.1 L'Irlanda ha adottato l'European Communities (Freedom to Provide Services) (Lawyers) Regulations 1979, come modificato, [regolamento del 1979 sulla libera prestazione di servizi nelle Comunità europee (avvocati)] (in prosieguo: il «regolamento»)] per trasporre nel diritto irlandese le disposizioni della direttiva sui servizi degli avvocati.

4.2 L'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento definisce l'«avvocato visitatore» facendo riferimento a un elenco conforme a quello di cui all'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva.

4.3 L'articolo 6 prevede:

> «Laddove un avvocato visitatore eserciti attività nello Stato relative alla rappresentanza e alla difesa di un cliente in giudizio, egli agisce di concerto con un avvocato autorizzato a esercitare dinanzi alla giurisdizione adita e che sarebbe in caso di necessità responsabile nei confronti di tale giurisdizione».

4.4 Si può constatare come l'articolo 6 ricalchi la formulazione dell'articolo 5 della direttiva. Benché sia chiaro che l'articolo 5 della direttiva si limita a consentire, ma non impone, a uno Stato membro di adottare il requisito della «concertazione», l'Irlanda ha inteso adottare una misura di questo tipo mediante il disposto dell'articolo 6.

4.5 Tuttavia, proprio l'articolo 5 della direttiva è già stato esaminato dalla Corte in una serie di cause, in particolare nella sentenza del 25 febbraio 1988, Commissione/Germania (427/85, EU:C:1988:98). La questione centrale tra le parti del presente procedimento riguarda la corretta interpretazione e applicazione

DOCUMENTO DI LAVORO

della sentenza della Corte di giustizia nella suddetta causa. In sostanza, si tratta di stabilire se il diritto dell'Unione (come interpretato nella sentenza Commissione/Germania) vieti di imporre all'avvocato visitatore l'obbligo di esercitare di concerto con un avvocato che riveste tale qualità secondo la normativa irlandese, in circostanze in cui la parte che deve essere rappresentata avrebbe, secondo la normativa irlandese, il diritto di autorappresentanza.

5. Diritto irlandese

5.1 Ai fini della presente questione, la Supreme Court (Corte suprema) richiama l'attenzione della Corte su alcuni aspetti del diritto irlandese relativi alla rappresentanza delle parti dinanzi ai giudici.

5.2 In primo luogo, come già osservato, gli unici soggetti diversi dalle parti in causa ammessi a patrocinare dinanzi ai giudici irlandesi sono i «barrister» o i «solicitor» regolarmente iscritti all'albo.

5.3 In un numero limitato di casi, è stato stabilito che una parte in causa che si autorappresenti può essere assistita da un cosiddetto «McKenzie Friend» [persona che assiste la parte senza disporre necessariamente di una formazione né di una qualifica giuridica]. Tuttavia, secondo una giurisprudenza costante dei giudici irlandesi è stato chiarito che tale persona non può rappresentare una parte nel procedimento, ma può solo agire come assistente amministrativo per consentire alla parte interessata di sostenere la propria tesi nel miglior modo possibile. In particolare, si è ritenuto che tale assistente non abbia diritto di patrocinio dinanzi al giudice in veste di rappresentante della parte.

5.4 Ne consegue, pertanto, che non vi sono circostanze riconosciute dal diritto irlandese in cui un soggetto che non sia un avvocato o un procuratore («barrister» o «solicitor») regolarmente iscritto all'albo sia legittimato a rappresentare una parte in una controversia giudiziaria.

5.5 Inoltre, va notato che il diritto irlandese non consente alle persone giuridiche di essere rappresentate nei procedimenti giudiziari da un soggetto che non sia un avvocato regolarmente iscritto all'albo. L'autorappresentanza da parte delle persone giuridiche non è pertanto consentita, salvo circostanze eccezionali.

5.6 Tuttavia, ad eccezione delle persone giuridiche, nessuna delle parti ha l'obbligo di essere rappresentata da un avvocato in nessuna fase del processo irlandese o in nessun tipo di procedimento. Il diritto di autorappresentanza di una parte è considerato un aspetto saliente del diritto costituzionale delle persone ad avere accesso alla giustizia (compresi gli organi giurisdizionali superiori) o una componente dell'elevato valore costituzionale parimenti accordato al diritto di difesa. In sintesi, quindi, le persone fisiche ma non le persone giuridiche possono autorappresentarsi in tutti i procedimenti, mentre in tutti gli altri casi una parte che debba (nel caso delle persone giuridiche) oppure voglia (nel caso delle persone fisiche) essere rappresentata deve incaricare un avvocato regolarmente iscritto all'albo.

DOCUMENTO DI LAVORO

5.7 La Supreme Court (Corte suprema) richiama anche l'attenzione sulla natura limitata, secondo il diritto irlandese, dell'obbligo di esercitare la professione «di concerto con», che è semplicemente l'obbligo di individuare un avvocato che rivesta tale qualità secondo la normativa irlandese disponibile ad assistere l'avvocato che esercita i diritti previsti dalla direttiva sui servizi degli avvocati qualora quest'ultimo richieda assistenza in relazione a questioni di diritto nazionale, prassi e procedure nazionali o norme di deontologia.

5.8 Inoltre, la Supreme Court (Corte suprema) rileva che l'Irlanda applica un sistema in cui vige la regola che una parte, in caso di vittoria, può recuperare per intero le spese di rappresentanza in un procedimento giudiziario. Ne consegue quindi che, di norma, un avvocato visitatore che rappresenta una parte vittoriosa in un procedimento sarà in grado, in pratica, di recuperare le relative spese per intero dalla parte soccombente. Mentre l'obbligo primario di erogare il compenso a un avvocato spetta alla parte che l'avvocato rappresenta e la condanna alle spese impone alla parte soccombente di rimborsare alla parte vincitrice le spese ragionevoli pagate o dovute agli avvocati di tale parte, il fatto che sia possibile recuperare tutte le spese nei confronti di un convenuto o di un resistente solvibile spesso rappresenta un pratico strumento di pagamento per un avvocato. Una parte autorappresentata non può avvalersi di tali misure e può solo recuperare le spese sostenute nell'autorappresentanza. Pertanto, il riconoscimento di un avvocato come avente il diritto di rappresentare una parte dinanzi ai giudici irlandesi può comportare per tutti gli interessati notevoli conseguenze finanziarie.

5.9 Infine, la Supreme Court (Corte suprema) rileva che uno degli obblighi deontologici imposti a qualsiasi avvocato che rappresenti una parte dinanzi ai giudici irlandesi è l'obbligo di effettuare ricerche in tutti i settori pertinenti del diritto e di portare a conoscenza del giudice gli elementi giuridici, compresi quelli sfavorevoli per la sua parte, che possono incidere sulla corretta risoluzione della controversia. Tale obbligo è concepito come una componente dell'approccio tipico dei paesi di common law, secondo cui la parte principale delle ricerche necessarie per consentire al giudice di giungere a un'adeguata decisione su questioni di diritto è svolta dalle parti anziché dal giudice stesso. È evidente che tale processo è alquanto compromesso nei casi in cui le parti si autorappresentano, ma, alla luce dei principi costituzionali già citati, si ritiene che i giudici in siffatti casi debbano fare del loro meglio per affrontare le questioni giuridiche senza l'assistenza di un avvocato per una o entrambe le parti.

6. La posizione delle parti

6.1 La sig.ra O. suggerisce che la chiara conseguenza della sentenza della Corte nella causa Commissione/Germania consiste nel fatto che è inammissibile che uno Stato membro possa applicare l'opzione della «concertazione» nei casi in cui la parte che l'avvocato visitatore intende rappresentare avrebbe il diritto di autorappresentarsi. Dalla suddetta asserzione conseguirebbe che, in sostanza, uno Stato membro non può affatto essere legittimato ad applicare il requisito della

DOCUMENTO DI LAVORO

«concertazione» se non impone nell'ordinamento giuridico nazionale che le parti siano assistite da avvocati.

6.2 L'Attorney General e la Law Society of Ireland fanno valere un'interpretazione più sfumata della sentenza della Corte nella causa Commissione/Germania. Sottolineano che la Corte di giustizia ha fatto specifico riferimento al fatto che esistono perlomeno alcuni casi in cui le parti dinanzi ai giudici tedeschi possono essere assistite da soggetti che non sono avvocati. Sulla base del fatto che il diritto irlandese non consente a una parte di essere assistita da un soggetto diverso da un avvocato regolarmente iscritto all'albo che rivesta tale qualità, essi affermano che è possibile operare una distinzione tra la situazione in Irlanda e quella in Germania. In particolare, l'Attorney General e la Law Society of Ireland osservano che la conclusione cui è giunta la Corte al punto 14 della sua sentenza – secondo la quale non vi era alcuna considerazione di pubblico interesse che potesse giustificare il requisito della «concertazione», in un procedimento giudiziario per il quale non era obbligatoria l'assistenza di un avvocato – è maturata «di conseguenza». Risulta che questa espressione, che compare all'inizio del punto 14, implica un rinvio al punto precedente, che menziona il fatto che il diritto tedesco consente in alcuni casi che la difesa sia affidata a una persona che non sia né avvocato né specialista.

6.3 Inoltre, si richiama l'attenzione sul fatto che molti aspetti del regime in base al quale un avvocato visitatore era tenuto ad esercitare la professione «di concerto con» un avvocato che rivestiva tale qualità in base alla normativa tedesca sono stati giudicati dalla Corte, in sostanza, sproporzionati. Come già rilevato, tali requisiti non sorgerebbero nel diritto irlandese, dove l'obbligo minimo è quello di avere a disposizione un avvocato che rivesta tale qualità in base alla normativa irlandese per fornire assistenza su questioni di diritto nazionale, prassi e procedure nazionali o deontologiche, qualora se ne ravvisi la necessità. Sembrerebbe pertanto che la portata o l'entità dell'obbligo esistente nel diritto tedesco alla data della decisione della Corte di giustizia nella causa Commissione/Germania fosse significativamente più ampia dell'obbligo che deriverebbe dal diritto irlandese qualora l'Irlanda potesse imporre tout court l'obbligo di patrocinare «di concerto con» un avvocato.

6.4 Infine, le suddette parti sostengono che esiste una differenza significativa tra la logica applicabile quando uno Stato membro intende imporre restrizioni agli avvocati visitatori, pur consentendo alle parti di essere assistite da persone che non sono avvocati o specialisti, da un lato, e l'affermazione secondo cui, in pratica e salvo nel caso delle persone giuridiche, all'Irlanda sarebbe di fatto preclusa in assoluto la possibilità di imporre l'obbligo di «concertazione».

6.5 Il General Council of the Bar of Ireland ha adottato una posizione più neutra. Tale parte ha riconosciuto che la formulazione di alcuni passaggi della sentenza della Corte di giustizia nella causa Commissione/Germania era aperta all'interpretazione difesa dalla sig.ra O., ma ha anche osservato che la questione

DOCUMENTO DI LAVORO

non era chiara a causa degli argomenti dedotti in subordine per conto dell'Attorney General e della Law Society of Ireland.

7. Questioni pregiudiziali

7.1 Su tale base, la Supreme Court (Corte suprema, Irlanda) ha deciso di sottoporre alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

1. Se a uno Stato membro sia precluso l'esercizio dell'opzione di cui all'articolo 5 della direttiva 77/249/CEE del 22 marzo 1977, come modificata, che consente a uno Stato membro di imporre a un avvocato che esercita l'attività di rappresentanza di un cliente in un procedimento giudiziario il requisito «di agire di concerto con un avvocato che eserciti dinanzi alla giurisdizione adita», in tutti i casi in cui la parte che l'avvocato visitatore intende rappresentare in tale procedimento avrebbe il diritto di autorappresentarsi.

2. In caso di risposta negativa alla prima questione, con riferimento a quali fattori un giudice nazionale debba valutare se sia ammissibile imporre il requisito di «agire di concerto con».

3. In particolare, se l'imposizione di un obbligo limitato di agire «di concerto con», secondo le modalità descritte in precedenza nella presente ordinanza di rinvio, equivalga a un'ingerenza proporzionata nella libertà degli avvocati di prestare servizi che possa essere giustificata in considerazione dell'interesse pubblico costituito dalla necessità di tutelare i consumatori dei servizi legali e di garantire una buona amministrazione della giustizia.

4. In caso di risposta affermativa alla terza questione, se tale posizione sia pertinente in tutti i casi e, qualora non lo sia, di quali fattori un giudice nazionale debba tenere conto nel decidere se tale requisito possa essere imposto in un caso specifico.

DOCUMENTO DI LAVORO