

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

29 luglio 2019 (*)

«Inadempimento di uno Stato – Violazione della direttiva 2006/123/CE e degli articoli 49 e 56 TFUE – Restrizioni e requisiti relativi all'ubicazione della sede legale, allo statuto giuridico, alla partecipazione al capitale e alle attività multidisciplinari delle società di ingegneri civili, di consulenti in materia di brevetti e di veterinari»

Nella causa C-209/18,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 TFUE, proposto il 23 marzo 2018,

Commissione europea, rappresentata da G. Braun e H. Tserepa-Lacombe, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Repubblica d'Austria, rappresentata da G. Hesse, in qualità di agente,

convenuta,

sostenuta da:

Repubblica federale di Germania, rappresentata inizialmente da T. Henze e D. Klebs, successivamente da D. Klebs, in qualità di agenti,

interveniente,

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta da M. Vilaras, presidente di sezione, K. Jürimäe, D. Šváby, S. Rodin (relatore) e N. Piçarra, giudici,

avvocato generale: M. Szpunar

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di constatare che, mantenendo i requisiti in materia di sede legale per le società di ingegneri civili e di consulenti in materia di brevetti, i requisiti in materia di statuto giuridico e di detenzione del capitale per le società di ingegneri civili, di consulenti in materia di brevetti e di veterinari nonché la restrizione di attività multidisciplinari per le società di ingegneri civili e di consulenti in materia di brevetti, la Repubblica d'Austria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 14, punto 1, dell'articolo 15, paragrafi 1, 2, lettere b) e c), e paragrafo 3, e dell'articolo 25 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU 2006, L 376, pag. 36), nonché degli articoli 49 e 56 TFUE.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

2 Il considerando 9 della direttiva 2006/123 enuncia quanto segue:

«La presente direttiva si applica unicamente ai requisiti che influenzano l'accesso all'attività di servizi o il suo esercizio. Pertanto essa non si applica a requisiti come le norme del codice stradale, le norme riguardanti lo sviluppo e l'uso delle terre, la pianificazione urbana e rurale, le regolamentazioni edilizie nonché le sanzioni amministrative comminate per inosservanza di tali norme che non disciplinano o non influenzano specificatamente l'attività di servizi, ma devono essere rispettate dai prestatori nello svolgimento della loro attività economica, alla stessa stregua dei singoli che agiscono a titolo privato».

3 Il considerando 22 di tale direttiva così dispone:

«L'esclusione dei servizi sanitari dall'ambito della presente direttiva dovrebbe comprendere i servizi sanitari e farmaceutici forniti da professionisti del settore sanitario ai propri pazienti per valutare, mantenere o ripristinare le loro condizioni di salute, laddove tali attività sono riservate a professioni del settore sanitario regolamentate nello Stato membro in cui i servizi vengono forniti».

4 Il considerando 40 della direttiva suddetta enuncia quanto segue:

«La nozione di "motivi imperativi di interesse generale" cui fanno riferimento alcune disposizioni della presente direttiva è stata progressivamente elaborata dalla Corte di giustizia nella propria giurisprudenza relativa agli articoli 43 e 49 [CE], e potrebbe continuare ad evolvere. La nozione, come riconosciuto nella giurisprudenza della Corte di giustizia, copre almeno i seguenti motivi: (...) la sanità pubblica, (...) la tutela dei destinatari di servizi (...)».

5 L'articolo 2, paragrafo 2, lettere f) e l), della direttiva 2006/123 è così formulato:

«La presente direttiva non si applica alle attività seguenti:

(...)

f) i servizi sanitari, indipendentemente dal fatto che vengano prestati o meno nel quadro di una struttura sanitaria e a prescindere dalle loro modalità di organizzazione e di finanziamento sul piano nazionale e dalla loro natura pubblica o privata;

(...)

l) i servizi forniti da notai e ufficiali giudiziari nominati con atto ufficiale della pubblica amministrazione».

6 Conformemente all'articolo 4, punto 2 di tale direttiva, il termine «prestatore» è definito, ai fini della stessa, come qualsiasi persona fisica, avente la cittadinanza di uno Stato membro, o qualsiasi persona giuridica di cui all'articolo 54 TFUE, stabilita in uno Stato membro, che offre o fornisce un servizio.

7 L'articolo 14 della medesima direttiva, rubricato «Requisiti vietati», ai suoi punti 1 e 3 così dispone:

«Gli Stati membri non subordinano l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio sul loro territorio al rispetto dei requisiti seguenti:

1) requisiti discriminatori fondati direttamente o indirettamente sulla cittadinanza o, per quanto riguarda le società, sull'ubicazione della sede legale, in particolare:

a) il requisito della cittadinanza per il prestatore, il suo personale, i detentori di capitale sociale o i membri degli organi di direzione e vigilanza;

b) il requisito della residenza sul loro territorio per il prestatore, il suo personale, i detentori di capitale sociale o i membri degli organi di direzione e vigilanza;

(...)

3) restrizioni della libertà, per il prestatore, di scegliere tra essere stabilito a titolo principale o secondario, in particolare l'obbligo per il prestatore, di avere lo stabilimento principale sul loro territorio o restrizioni alla libertà di scegliere tra essere stabilito in forma di rappresentanza, succursale o filiale».

8 L'articolo 15, paragrafi 1, 2, lettere b) e c), e paragrafi 3, 5 e 6 della direttiva 2006/123 enuncia quanto segue:

«1. Gli Stati membri verificano se il loro ordinamento giuridico prevede i requisiti di cui al paragrafo 2 e provvedono affinché tali requisiti siano conformi alle condizioni di cui al paragrafo 3. Gli Stati membri adattano le loro disposizioni legislative, regolamentari o amministrative per renderle conformi a tali condizioni.

2. Gli Stati membri verificano se il loro ordinamento giuridico subordina l'accesso a un'attività di servizi o il suo esercizio al rispetto dei requisiti non discriminatori seguenti:

(...)

b) requisiti che impongono al prestatore di avere un determinato statuto giuridico;

c) obblighi relativi alla detenzione del capitale di una società;

(...)

3. Gli Stati membri verificano che i requisiti di cui al paragrafo 2 soddisfino le condizioni seguenti:

a) non discriminazione: i requisiti non devono essere direttamente o indirettamente discriminatori in funzione della cittadinanza o, per quanto riguarda le società, dell'ubicazione della sede legale;

b) necessità: i requisiti sono giustificati da un motivo imperativo di interesse generale;

c) proporzionalità: i requisiti devono essere tali da garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito; essi non devono andare al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo; inoltre non deve essere possibile sostituire questi requisiti con altre misure meno restrittive che permettono di conseguire lo stesso risultato.

(...)

5. Nella relazione di valutazione reciproca di cui all'articolo 39, paragrafo 1, gli Stati membri precisano quanto segue:

a) i requisiti che intendono mantenere e le ragioni per le quali ritengono che tali requisiti siano conformi alle condizioni di cui al paragrafo 3;

b) i requisiti che sono stati soppressi o attenuati.

6. A decorrere dal 28 dicembre 2006 gli Stati membri possono introdurre nuovi requisiti quali quelli indicati al paragrafo 2 soltanto quando essi sono conformi alle condizioni di cui al paragrafo 3».

9 L'articolo 25 della direttiva 2006/123 prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori non siano assoggettati a requisiti che li obblighino ad esercitare esclusivamente una determinata attività specifica o che limitino l'esercizio, congiunto o in associazione, di attività diverse.

Tuttavia, tali requisiti possono essere imposti ai prestatori seguenti:

a) le professioni regolamentate, nella misura in cui ciò sia giustificato per garantire il rispetto di norme di deontologia diverse in ragione della specificità di ciascuna professione, di cui è necessario garantire l'indipendenza e l'imparzialità;

b) i prestatori che forniscono servizi di certificazione, di omologazione, di controllo, prova o collaudo tecnici, nella misura in cui ciò sia giustificato per assicurarne l'indipendenza e l'imparzialità.

2. Quando le attività multidisciplinari tra i prestatori di cui al paragrafo 1, lettere a) e b) sono autorizzate, gli Stati membri provvedono affinché:

a) siano evitati i conflitti di interesse e le incompatibilità tra determinate attività;

b) siano garantite l'indipendenza e l'imparzialità che talune attività richiedono;

c) le regole di deontologia professionale e di condotta relative alle diverse attività siano compatibili tra loro, soprattutto in materia di segreto professionale.

3. Nella relazione di cui all'articolo 39, paragrafo 1, gli Stati membri precisano i prestatori soggetti ai requisiti di cui al paragrafo 1 del presente articolo, il contenuto dei requisiti e le ragioni per le quali li ritengono giustificati».

Diritto austriaco

ZTG

10 L'articolo 21 della Ziviltechnikergesetz (legge sugli ingegneri civili, BGBl. 156/1994), nella versione applicabile alla controversia principale (BGBl. I, 50/2016; in prosieguo: la «ZTG»), rubricato «Oggetto sociale», è così formulato:

«1. Nel rispetto delle seguenti disposizioni, gli ingegneri civili possono, ai fini esclusivi dell'esercizio permanente della professione di ingegnere civile, costituire società in nome collettivo, società in accomandita semplice, società a responsabilità limitata e società per azioni che dispongono della propria abilitazione, rilasciata dal Ministero dell'economia e del lavoro (...)

2. Le società di ingegneri civili esercitano esse stesse la professione di ingegnere civile.

3. La costituzione di una società di diritto civile con persone che esercitano un'attività di lavoro dipendente è ammessa solo se queste ultime non sono abilitate a svolgere mansioni esecutive. Una tale società non è assoggettata alle disposizioni della sezione seconda della presente legge federale».

11 L'articolo 25 della ZTG, rubricato «Sede e ragione sociale» enuncia quanto segue:

«1. Le società di ingegneri civili devono stabilire la propria sede in Austria presso la sede dello studio di uno dei loro soci o membri del comitato di direzione dotato di diritti di gestione e di rappresentanza.

2. Le società di ingegneri civili devono aggiungere alla propria ragione sociale la menzione "società di ingegneri civili" nel rispetto delle disposizioni generali di diritto relative alla ragione sociale. Il termine "Ziviltechniker" [ingegnere civile] può essere abbreviato in "ZT".

3. I documenti commerciali devono menzionare i nomi e abilitazioni di tutti i soci dotati dei diritti di gestione e di rappresentanza».

12 L'articolo 26 di tale legge così dispone:

«1. Solo persone fisiche e società di ingegneri civili che dispongono di un'abilitazione professionale possono essere soci di una società di ingegneri civili.

2. Le persone che esercitano un'attività di lavoro dipendente che corrisponde tecnicamente all'abilitazione di una società di ingegneri civili, i loro dirigenti o i loro soci con diritti di gestione e di rappresentanza non possono essere soci di tale società di ingegneri civili».

13 L'articolo 28 di detta legge enuncia quanto segue:

«1. Possono essere amministratori e rappresentanti statutari di una società di ingegneri civili solo persone fisiche che sono socie della società, hanno un'abilitazione valida e dispongono congiuntamente di più della metà delle azioni della società. Per le operazioni che richiedono diverse abilitazioni tecniche di più ingegneri civili, lo statuto della società deve imporre in ogni caso agli amministratori aventi la competenza pertinente di agire congiuntamente.

2. Le questioni tecniche relative all'esercizio della professione della società di ingegneri civili sono risolte esclusivamente, in seno agli organi competenti della società, dagli amministratori che esercitano la loro abilitazione. Nessuna decisione può essere adottata contro la volontà dei soci che dispongono dell'abilitazione tecnicamente pertinente per l'oggetto della decisione.

3. I soci estranei alla professione devono essere vincolati contrattualmente al rispetto delle norme deontologiche.

4. Quando le società di ingegneria civile sono società di persone registrate, i soci che non esercitano la loro abilitazione possono essere soci accomandatari.

5. Quando le società di ingegneria civile sono società per azioni, i loro statuti devono prevedere esclusivamente azioni nominative. Il trasferimento delle azioni è sottoposto all'approvazione dell'assemblea generale. L'assemblea generale ha l'obbligo di approvare tale trasferimento solo ove siano rispettate le disposizioni della presente legge federale e le norme deontologiche».

PAG

- 14 L'articolo 2 del Patentanwaltsgesetz (legge sui consulenti in materia di brevetti), del 7 giugno 1967 (BGBl. 214/1967), nella versione applicabile alla controversia principale (BGBl. I, 126/2013; in prosieguo: la «PAG»), è così formulato:

«1. L'iscrizione nell'elenco dei consulenti in materia di brevetti è legata alla presentazione della prova del rispetto dei seguenti requisiti:

- a) cittadinanza austriaca;
- b) capacità giuridica;
- c) sede permanente dello studio in Austria;
- d) titolo che attesti studi di durata minima di cinque anni in un'università austriaca o di studi equivalenti in un'università dello Spazio economico europeo o della Confederazione svizzera, in un settore della tecnica o delle scienze naturali, o riconoscimento di un titolo universitario straniero equivalente;
- e) realizzazione di un tirocinio (articolo 3);
- f) superamento dell'esame di consulente in materia di brevetti (articoli 8 e seguenti) non prima di un anno prima della fine del tirocinio;
- g) assicurazione di responsabilità civile ai sensi dell'articolo 21a.

2. La cittadinanza di uno Stato parte dell'Accordo sullo Spazio economico europeo o della Confederazione svizzera è considerata equivalente alla cittadinanza austriaca.

3. Per le persone che soddisfano i requisiti di cui all'articolo 16a, paragrafo 1, concernenti la professione di consulente in materia di brevetti, l'esame di idoneità (articoli 15a e 15b) sostituisce i requisiti di cui al paragrafo 1, lettere da d) a f)».

- 15 L'articolo 29a della PAG così recita:

«I seguenti requisiti devono essere soddisfatti in modo permanente per quanto riguarda le società aventi per oggetto l'esercizio della professione di consulente dei brevetti:

1. I soci possono essere unicamente:
 - a) consulenti in materia di brevetti;
 - b) coniugi o partner registrati e figli di un consulente in materia di brevetti appartenente alla società,
 - c) ex consulenti in materia di brevetti che hanno rinunciato all'esercizio della professione di consulente in materia di brevetti e che, al momento di tale rinuncia, erano soci o il cui studio è stato ripreso dalla società,
 - d) coniugi o partner registrati e figli superstiti di un consulente in materia di brevetti deceduto se quest'ultimo era socio al momento del decesso o se il coniuge o il partner registrato e i figli superstiti si associano a un consulente in materia di brevetto ai fini della prosecuzione dell'attività dello studio,
 - e) fondazioni private austriache, create da uno o più soci, il cui obiettivo esclusivo è il sostegno alle persone indicate alle lettere da a) a d).
2. I consulenti in materia di brevetti possono far parte della società solo in qualità di soci personalmente responsabili o, in caso di società a responsabilità limitata, in quanto soci dotati di diritti di rappresentanza e di gestione. I soci menzionati al punto 1, lettere da b) a e), possono far parte della società solo in qualità di soci accomandatari, soci privi di diritti di rappresentanza e di gestione, o secondo il principio del socio tacito. Persone diverse dai soci non possono avere partecipazioni nei profitti o negli utili della società.
3. La cessazione dell'esercizio della professione di consulente in materia di brevetti [articolo 48, paragrafo 1, lettera c),] non osta all'appartenenza alla società, ma impedisce l'esercizio dei diritti di rappresentanza e di gestione.

4. I coniugi o i partner registrati [punto 1, lettera b),] possono far parte della società solo per la durata del matrimonio o dell'unione registrata; i minori [punto 1, lettere b) e d)], unicamente fino all'età di 35 anni, e al di là per tutto il tempo in cui si preparano all'esercizio della professione di consulente in materia di brevetti.
5. Tutti i soci devono possedere i loro diritti a proprio nome e per proprio conto; l'alienazione e l'amministrazione fiduciaria dei diritti di un socio sono vietati.
6. L'attività della società deve essere limitata all'esercizio della professione di consulente in materia di brevetti, comprese le attività ausiliarie necessarie e la gestione del patrimonio della società.
7. Almeno un socio consulente in materia di brevetti deve aver stabilito il proprio studio presso la sede della società. L'articolo 25a si applica mutatis mutandis per la creazione di succursali.
8. I consulenti in materia di brevetti possono far parte di una sola società; gli statuti della società possono tuttavia prevedere che un consulente in materia di brevetti appartenente alla società possa esercitare anche la professione di consulente in materia di brevetti al di fuori della società. È vietata la partecipazione di società di agenti di brevetti ad altre associazioni aventi ad oggetto l'esercizio congiunto di una professione.
9. Tutti i consulenti in materia di brevetti facenti parte della società devono essere autorizzati a rappresentare e a gestire soli la società. Tutti gli altri soci devono essere esclusi dalla rappresentanza e dalla gestione.
10. In una società di consulenti in materia di brevetti avente la forma di società a responsabilità limitata, le persone diverse dai consulenti in materia di brevetti non possono essere designate come amministratori. Nessuna procura o delega di poteri può essere validamente conferita in una società di consulenti in materia di brevetti.
11. In occasione della formazione della volontà della società, i consulenti in materia di brevetti devono possedere un'influenza determinante. L'esercizio del mandato da parte del consulente in materia di brevetti facente parte della società non può essere sottoposto ad istruzione o approvazione da parte dei soci (assemblea dei soci)».

TÄG

- 16 L'articolo 15a della Tierärztegesetz (legge sui veterinari), del 13 dicembre 1974 (BGBl. 16/1975), nella versione applicabile alla controversia principale (BGBl. I, pag. 2016; in prosieguo: il «TÄG»), così recita:

«1. Sono abilitati a gestire uno studio veterinario privato o una clinica veterinaria privata solo i veterinari dotati di abilitazione professionale o le società i cui soci sono veterinari che dispongono dell'abilitazione professionale. La partecipazione di persone estranee alla professione in una società di veterinari è possibile unicamente per i soci taciti. Se, al momento della creazione di una società a responsabilità limitata, sono previste anche succursali, occorre accertarsi che il direttore possa essere solo un socio veterinario, che potrà inoltre dirigere una sola succursale e dovrà detenere quote essenziali nella società.

2. La responsabilità (direzione) di una clinica veterinaria privata deve essere assicurata da un veterinario che disponga della abilitazione professionale, e dell'autorizzazione alla gestione di una farmacia nel suo studio».

Procedimento precontenzioso

- 17 Il 9 luglio 2014 la Commissione ha inviato alla Repubblica d'Austria una lettera amministrativa con la quale chiedeva informazioni sui requisiti imposti dalla normativa nazionale alle società di ingegneri civili, di consulenti in materia di brevetti e di veterinari in materia di ubicazione della sede legale, di statuto giuridico e di detenzione di capitale nonché di restrizioni delle attività multidisciplinari.
- 18 La Repubblica d'Austria ha risposto con una lettera del 9 ottobre 2014, nella quale tale Stato membro ha trasmesso alla Commissione un progetto di modifica della PAG che, tuttavia, non era stato adottato dal legislatore austriaco.
- 19 Il 5 dicembre 2014 la Commissione ha avviato la procedura EU Pilot nell'ambito della quale ha trasmesso i quesiti supplementari alla Repubblica d'Austria, ai quali quest'ultima ha risposto il 13 febbraio 2015.
- 20 In data 19 giugno 2015 la Commissione ha inviato alla Repubblica d'Austria una lettera di diffida.
- 21 Il 18 settembre 2015 detto Stato membro ha risposto a tale lettera.

- 22 Il 5 ottobre 2015, è stata organizzata una riunione tra la Commissione e la Repubblica d'Austria al fine di discutere il contenuto della lettera del 18 settembre 2015. In seguito a detta riunione, tale Stato membro ha trasmesso una lettera complementare, datata 23 ottobre 2015, alla quale era allegato un progetto di emendamento della ZTG. Tale emendamento doveva sopprimere il requisito relativo all'ubicazione della sede legale per le società di ingegneri civili ed entrare in vigore il secondo trimestre del 2016. Esso conteneva, altresì, una modifica del requisito relativo all'ubicazione della sede legale per le società di consulenti in materia di brevetti, ma la formulazione proposta avrebbe continuato, secondo la Commissione, ad ammettere un'interpretazione in contrasto con l'articolo 14, punto 1, lettera b), della direttiva 2006/123 e con l'articolo 49 TFUE. Inoltre, era annunciato un emendamento della TÄG che è entrato in vigore il 1° agosto 2016.
- 23 Il 26 febbraio 2016 la Commissione ha inviato alla Repubblica d'Austria un parere motivato privo, tuttavia, di riferimento ai requisiti, la cui modifica era annunciata, in materia di ubicazione della sede legale per gli architetti e gli ingegneri consulenti.
- 24 La Repubblica d'Austria ha risposto con una lettera del 22 aprile 2016, nella quale ha proposto modifiche per le società di consulenti in materia di brevetti, in particolare una riformulazione delle disposizioni sui requisiti in materia di ubicazione della sede legale e sull'«influenza decisiva» dei consulenti in materia di brevetti in tali società. Per quanto riguarda le società di ingegneri civili e di veterinari, tale Stato membro ha mantenuto la propria posizione precedente, secondo la quale una modifica non era necessaria. Inoltre, non è stato revocato il requisito relativo all'ubicazione della sede legale per le società di ingegneri civili.
- 25 Tenendo conto di tali sviluppi, il 17 novembre 2016 la Commissione ha inviato alla Repubblica d'Austria un parere motivato complementare.
- 26 Nel dicembre 2016 e nel febbraio 2017 hanno avuto luogo due incontri tra la Commissione e la Repubblica d'Austria in merito alle società di ingegneri civili. Durante tali incontri, detto Stato membro si è impegnato a sopprimere i requisiti in materia di ubicazione della sede e ad apportare alcune modifiche alle disposizioni in materia di detenzione di capitale e di restrizioni delle attività multidisciplinari.
- 27 La Repubblica d'Austria ha risposto al parere motivato complementare con due lettere, del 17 gennaio e del 13 marzo 2017. Tale Stato membro ha confermato di essere sempre disposto a modificare l'articolo 25, paragrafo 1, della ZTG, ma di trovarsi nell'impossibilità di farlo a causa dei gruppi di interessi coinvolti. La Repubblica d'Austria si è, altresì, dichiarata disposta a modificare la PAG e la TÄG entro un termine ragionevole e a proseguire le discussioni. Una proposta di modifiche della ZTG è stata inoltre trasmessa alla Commissione il 10 marzo 2017 dal Ministro federale delle Scienze, della Ricerca e dell'Economia, ma la Commissione ha ritenuto che tali modifiche non fossero sufficienti a porre rimedio all'incompatibilità di tale normativa con il diritto dell'Unione.
- 28 L'11 ottobre 2017 la Repubblica d'Austria ha trasmesso alla Commissione nuove osservazioni complementari alle quali era allegato un progetto di nuova ZTG che doveva tener conto delle riserve formulate dalla Commissione. Se è vero che la Commissione ammette che tale progetto prevedeva la soppressione del requisito relativo all'ubicazione della sede legale delle società di ingegneri civili, le altre riserve non hanno tuttavia potuto essere rimosse. Inoltre, detto progetto, ad oggi, non è stato presentato al parlamento austriaco ai fini della sua adozione.
- 29 In tali circostanze, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

Sul ricorso

Sulle disposizioni applicabili

Argomenti delle parti

- 30 Per quanto riguarda l'applicabilità della direttiva 2006/123, la Commissione respinge la posizione sostenuta dalla Repubblica d'Austria nel corso del procedimento precontenzioso e dinanzi alla Corte per quanto riguarda l'esclusione delle attività degli ingegneri civili e dei veterinari dall'ambito di applicazione di tale direttiva.
- 31 Per quanto riguarda le attività degli ingegneri civili in qualità di persone giurate, la Commissione sostiene che, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera l), della direttiva suddetta, essa non si applica ai «servizi forniti dai notai e dagli ufficiali giudiziari nominati dai pubblici poteri». Orbene, la circostanza che altri gruppi professionali, quali gli ingegneri civili, stabiliscano anche atti pubblici non escluderebbe automaticamente tali atti dall'ambito di applicazione della direttiva medesima. Inoltre, detta istituzione ritiene che l'assetto e la pianificazione territoriale siano garantiti in Austria dallo Stato federale, dai Länder e dai comuni e, pertanto, il fatto che ingegneri civili forniscano un sostegno tecnico agli enti locali nell'elaborazione di tali piani non significa che i servizi da essi forniti non siano disciplinati dalla direttiva 2006/123. Pertanto, la Commissione ritiene che la ZTG non costituisca una normativa esclusa dall'ambito di applicazione di tale direttiva.

- 32 Per quanto riguarda le attività dei veterinari, la Commissione sottolinea che l'esclusione dei servizi sanitari dall'ambito di applicazione della direttiva 2006/123, prevista all'articolo 2, paragrafo 2, lettera f), di quest'ultima, riguarda unicamente i servizi riguardanti la salute umana, e non le prestazioni dei veterinari.
- 33 La Repubblica d'Austria sostiene che, quanto meno nell'ambito dell'attività di autenticazione degli atti, gli ingegneri civili agiscono in qualità di rappresentanti dello Stato. Tale Stato membro ritiene che lo status degli ingegneri civili nell'ambito di tale attività sia assimilabile, in forza del diritto nazionale, a quello dei notai. Ne conclude che gli ingegneri civili rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera l), della direttiva 2006/123, almeno per quanto riguarda l'attività di autenticazione degli atti. Per quanto riguarda i veterinari, detto Stato membro accosta, in sostanza, le loro attività a quelle dei professionisti del settore sanitario.

Giudizio della Corte

- 34 In primo luogo, occorre rilevare che, conformemente all'articolo 2, paragrafo 2, lettera l), della direttiva 2006/123, tale direttiva non si applica ai servizi forniti dai notai e dagli ufficiali giudiziari nominati dai pubblici poteri. Per contro, gli ingegneri civili non sono menzionati in tale disposizione.
- 35 Orbene, poiché le eccezioni devono essere interpretate restrittivamente, occorre constatare che l'articolo 2, paragrafo 2, lettera l), della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che rientrano in tale disposizione unicamente i servizi che vi sono esplicitamente elencati. In tali circostanze, non può essere accolto l'argomento della Repubblica d'Austria, secondo il quale gli ingegneri civili possono autenticare atti ed essere equiparati ai notai per tale attività.
- 36 Pertanto, non si può sostenere che la professione di ingegnere civile non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/123 in forza dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera l), della stessa.
- 37 In secondo luogo, deriva dall'articolo 2, paragrafo 2, lettera f), della direttiva 2006/123 che i «servizi sanitari» sono espressamente esclusi dall'ambito d'applicazione di tale direttiva. Tuttavia, a termini del considerando 22 della stessa, i servizi rientranti in tale deroga sono quelli «forniti da professionisti del settore sanitario ai propri pazienti per valutare, mantenere o ripristinare le loro condizioni di salute», il che implica che essi siano forniti ad esseri umani (sentenza del 1° marzo 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, punto 39).
- 38 Poiché le eccezioni devono essere interpretate restrittivamente, l'articolo 2, paragrafo 2, lettera f), della direttiva suddetta deve essere interpretato nel senso che esso riguarda unicamente i servizi sanitari concernenti la salute umana.
- 39 Ne deriva che non si può sostenere che la professione di veterinario non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/123 in forza dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera l), della stessa.
- 40 Alla luce dei suesposti motivi, si deve concludere che la direttiva 2006/123 è applicabile sia alle attività degli ingegneri civili sia a quelle dei veterinari. In tali circostanze, e nei limiti in cui la Commissione contesta alla Repubblica d'Austria di non aver adempiuto tanto talune disposizioni di tale direttiva quanto quelle dell'articolo 49 TFUE, occorre anzitutto esaminare la normativa nazionale in questione alla luce delle disposizioni di detta direttiva prima di procedere, se del caso, all'esame di tale normativa alla luce delle disposizioni dell'articolo 49 TFUE.

Sulla censura relativa alla violazione dell'articolo 14 della direttiva 2006/123

Argomenti delle parti

- 41 La Commissione sostiene che le disposizioni nazionali relative all'ubicazione della sede legale delle società di ingegneri civili e di consulenti in materia di brevetti violano l'articolo 14 della direttiva 2006/123 e l'articolo 49 TFUE.
- 42 Più in particolare, tale istituzione sostiene, per quanto riguarda le società di ingegneri civili, che l'articolo 25, paragrafo 1, della ZTG viola l'articolo 14, punto 1, lettera b), della direttiva 2006/123 nei limiti in cui tale prima disposizione richiede che non solo le società di ingegneri civili, ma anche almeno uno dei loro soci, che agisce in qualità di amministratore e rappresentante, abbiano la loro sede legale in Austria. Secondo tale istituzione, l'articolo 25, paragrafo 1, della ZTG conduce ad una discriminazione in quanto vieta alle società di ingegneri civili che hanno la loro sede in uno Stato membro diverso dalla Repubblica d'Austria di offrire i loro servizi in tale Stato membro. Orbene, l'articolo 14 della direttiva 2006/123 non consente di giustificare siffatta restrizione.
- 43 Inoltre, per quanto riguarda le società di consulenti in materia di brevetti, la Commissione fa valere che, da un lato, risulta dall'articolo 29a, punto 7, della PAG, che almeno un socio di una società di consulenti in materia di brevetti deve aver stabilito la sede del suo studio presso la sede di tale società. Dall'altro lato, dall'articolo 2, paragrafo 1,

lettera c), della PAG risulta che l'iscrizione nell'elenco dei consulenti in materia di brevetti è legata alla fornitura della prova del fatto che la sede permanente dello studio è situata in Austria. Ne deriva, secondo tale istituzione, che le società di consulenti in materia di brevetti nonché i loro soci devono avere la propria sede in Austria, ciò che è assimilabile ad una discriminazione in ragione dell'ubicazione della sede legale del prestatore e dei suoi soci. La Commissione ritiene che le suddette disposizioni della PAG costituiscano una discriminazione fondata direttamente sull'ubicazione della sede legale di una società e, indirettamente, sulla nazionalità dei suoi soci.

- 44 La Commissione aggiunge che nessuna delle modifiche legislative enunciate dalla Repubblica d'Austria è stata attuata e che, per quanto riguarda le società di consulenti in materia di brevetti, le modifiche suggerite non sanerebbero le violazioni del diritto dell'Unione.
- 45 La Repubblica d'Austria contesta la censura dedotta sostenendo che, per quanto riguarda le società di ingegneri civili, essa ha chiaramente comunicato alla Commissione, sin dall'11 ottobre 2017, un progetto di riforma della ZTG, esprimendo in tal modo la sua intenzione di sopprimere l'articolo 25, paragrafo 1, di tale legge. Tale Stato membro ritiene che l'inadempimento contestato su tale punto sia infondato, in particolare tenuto conto del fatto che il ritardo nell'attuazione di tale progetto non era provocato unicamente dalle elezioni austriache, ma anche dall'assenza di reazioni da parte della Commissione ad un messaggio di posta elettronica del 10 marzo 2017 con il quale detto Stato membro ha presentato proposte concrete di riforma della ZTG.
- 46 Per quanto riguarda le società di consulenti in materia di brevetti, la Repubblica d'Austria informa la Corte delle nuove proposte legislative di modifica della PAG, facendo valere che essa intende avviare prima dell'estate del 2018 una procedura legislativa ai fini dell'adozione di una legge di modifica.

Giudizio della Corte

- 47 In limine, è giocoforza constatare che la Repubblica d'Austria si limita a contestare la censura dedotta sostenendo che essa ha proposto le modifiche legislative senza tuttavia contestare il fatto che tali modifiche non erano ancora entrate in vigore alla data di presentazione del presente ricorso.
- 48 A tale proposito si deve rilevare che l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in base alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato e la Corte non può tenere conto dei mutamenti successivi (v., in particolare, sentenza del 28 novembre 2018, Commissione/Slovenia, C-506/17, non pubblicata, EU:C:2018:959, punto 50 e giurisprudenza ivi citata).
- 49 Orbene, nel caso di specie, è pacifico che, alla scadenza del termine impartito alla Repubblica d'Austria, i requisiti imposti dalla normativa nazionale di cui trattasi erano ancora in vigore.
- 50 Ciò precisato, occorre constatare, al pari della Commissione, che dalle disposizioni nazionali in esame nell'ambito della presente censura risulta l'obbligo, da un lato, per le società di ingegneri civili e per almeno uno dei loro soci o un membro del comitato direttivo e, dall'altro, per le società di agenti in materia di brevetti, di avere la loro sede in Austria.
- 51 Orbene, nella parte in cui tali disposizioni impongono a dette società di avere la loro sede legale nel territorio nazionale, tali disposizioni impongono un'esigenza fondata direttamente sull'ubicazione della sede statutaria, ai sensi dell'articolo 14, punto 1, della direttiva 2006/123. Peraltro, l'obbligo, per almeno un socio o un membro del comitato direttivo di una società di ingegneri civili, di aver stabilito il proprio studio in Austria costituisce, in sostanza, un requisito di residenza nel territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 14, punto 1, lettera b), di tale direttiva.
- 52 L'articolo 14 della direttiva 2006/123 vieta agli Stati membri di subordinare l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio sul loro territorio al rispetto di uno dei requisiti elencati ai punti da 1 a 8 di tale disposizione, in tal modo imponendo la soppressione, prioritaria e sistematica, di tali requisiti. Inoltre, i requisiti elencati all'articolo 14 di tale direttiva 2006/123 non possono essere giustificati (sentenza del 16 giugno 2015, Rina Services e a., C-593/13, EU:C:2015:399, punto 28).
- 53 In tali circostanze, è giocoforza constatare che la censura relativa alla violazione dell'articolo 14 della direttiva 2006/123 è fondata.

Sulla censura relativa alla violazione dell'articolo 15 della direttiva 2006/123

Argomenti delle parti

- 54 La Commissione sostiene, per quanto riguarda i requisiti nazionali relativi allo statuto giuridico e alla detenzione del capitale, per le società di ingegneri civili, di consulenti in materia di brevetti e di veterinari, che essi violano l'articolo 15, paragrafi 1, 2, lettere b) e c), e 3, della direttiva 2006/123, nonché l'articolo 49 TFUE e che impediscono lo

stabilimento di nuovi prestatori appartenenti a tali professioni provenienti da Stati membri diversi dalla Repubblica d'Austria. Secondo la Commissione, requisiti del genere restringono le possibilità, per tali prestatori stabiliti in tali Stati membri, di creare una sede secondaria in Austria se non adattano le loro strutture organizzative a tali esigenze. Inoltre, secondo tale istituzione, i suddetti requisiti costituiscono anche ostacoli per i prestatori di servizi stabiliti in Austria.

- 55 Da un lato, la Commissione ritiene che una norma nazionale che prescrive che la maggior parte delle quote di una società professionale deve essere detenuta da persone fisiche comporta che il controllo di una siffatta società non può essere esercitato da persone giuridiche. Tale tipo di società professionale è, secondo la Commissione, nell'impossibilità di essere la filiale di un'altra società. Tale istituzione trae la conclusione che una siffatta società professionale, stabilita in uno Stato membro diverso dalla Repubblica d'Austria, non potrà creare in Austria una filiale che offra gli stessi servizi. Dall'altro, la Commissione sostiene che i requisiti in materia di statuto giuridico e di detenzione del capitale complichino nella pratica la creazione di uno stabilimento principale in Austria.
- 56 Per quanto riguarda, più in particolare, le società di ingegneri civili, la Commissione ricorda che, in forza dell'articolo 26, paragrafo 1, della ZTG, solo le persone fisiche e le società di ingegneri civili che dispongono dell'abilitazione professionale possono essere soci di una società di ingegneri civili. Inoltre, essa ricorda che l'articolo 28, paragrafo 1, della ZTG prevede che la maggior parte delle quote di una siffatta società deve essere detenuta da ingegneri civili e che sono altresì gli stessi che possono essere nominati amministratori e rappresentanti statutari della società di ingegneri civili di cui trattasi.
- 57 Secondo la Commissione, i requisiti in materia di statuto giuridico e di detenzione del capitale applicabili alle società di ingegneri civili non possono essere giustificati dal fatto che talune attività degli architetti e degli ingegneri possano essere esercitate non solo ai sensi del regime della ZTG, ma anche in quello del Gewerbeordnung (codice relativo all'esercizio delle professioni industriali, commerciali e artigianali; in prosieguo: il «GewO»), in quanto gli ingegneri civili godono di un maggiore rispetto e i loro servizi hanno una notorietà più elevata di quella dei fornitori dei medesimi servizi che agiscono sotto il regime del GewO. Pertanto, secondo tale istituzione, se le società stabilite in uno Stato membro diverso dalla Repubblica d'Austria erano obbligate a scegliere l'esercizio dell'attività in forma di lavoro dipendente invece che come professione liberale, che gode di una maggiore reputazione, ciò costituirebbe una restrizione all'accesso al mercato.
- 58 Per quanto riguarda le società di consulenti in materia di brevetti e di veterinari, la Commissione osserva che la Repubblica d'Austria non ha contestato, nel corso del procedimento precontenzioso, l'esistenza di una restrizione, ma si è limitata a sostenere che le misure in questione sono giustificate e proporzionate.
- 59 La Commissione ritiene che i requisiti nazionali di cui trattasi non siano né giustificati né proporzionati.
- 60 In primo luogo, per quanto riguarda le società di ingegneri civili, la Commissione fa valere che i requisiti in materia di statuto giuridico e di possesso del capitale non possono essere giustificati dagli obiettivi di tutela dell'indipendenza degli ingegneri civili, di garanzia della qualità dei servizi e di protezione dei consumatori, né dagli altri obiettivi di interesse pubblico quali la necessità di mantenere separate le attività di pianificazione e di esecuzione dei lavori. Infatti, a parere di tale istituzione, il sistema austriaco contiene già misure volte a conseguire tali obiettivi, quali le norme di condotta al fine di evitare i conflitti di interesse e l'assoggettamento dei membri delle professioni contemplate da disposizioni in materia di assicurazione e di garanzia.
- 61 Inoltre, la ZTG contiene già, secondo la Commissione, disposizioni che impediscono che sia violata l'indipendenza degli ingegneri civili. Tale istituzione ricorda che, da un lato, l'articolo 28, paragrafo 2, della ZTG prevede che solo i soci tecnicamente abilitati decidono su questioni tecniche relative all'esercizio della professione e che, dall'altro lato, l'articolo 28, paragrafo 3, della ZTG esige che i soci estranei alla professione sono vincolati per contratto al rispetto delle norme deontologiche.
- 62 In secondo luogo, per quanto riguarda le società di consulenti in materia di brevetti, la Commissione sostiene che dall'articolo 29a, punto 1, della PAG emerge che solo gli stessi consulenti in materia di brevetti, i loro familiari e le fondazioni istituite da tali persone fisiche possono detenere una partecipazione in una siffatta società. Inoltre, in forza del punto 2 di detto articolo, le persone estranee alla professione non possono svolgere un ruolo essenziale in una società di consulenti in materia di brevetti e, in forza del punto 11 di quest'ultimo, i consulenti in materia di brevetti devono avere un'influenza determinante all'interno di tale società e non devono dipendere da altri soci nel corso dell'esercizio del loro mandato.
- 63 Secondo detta istituzione, tali requisiti non possono essere giustificati né dall'obiettivo di interesse generale che consiste nell'offrire ai consumatori un servizio di consulenza e di rappresentanza di alta qualità né da quello di tutela dell'indipendenza professionale dei consulenti in materia di brevetti e dalla riservatezza delle loro attività.
- 64 Secondo la Commissione, infatti, tali requisiti eccedono quanto necessario per conseguire gli obiettivi di indipendenza e di riservatezza.

- 65 Inoltre, la Commissione ritiene che norme deontologiche rigorose e disposizioni in materia di assicurazione dirette a tutelare i consumatori, come l'articolo 21a della PAG, siano sufficienti a conseguire gli obiettivi enunciati dalla Repubblica d'Austria. Inoltre, i requisiti in questione non sono coerenti, in quanto la normativa austriaca consente che i familiari di un consulente in materia di brevetti diventino soci di una società di consulenti in materia di brevetti, mentre una tale possibilità non è prevista per società del genere stabilite in Stati membri diversi dalla Repubblica d'Austria. Tale istituzione aggiunge che l'imprecisione dell'articolo 29a, punto 11, della PAG relativo all'influenza determinante dei consulenti in materia di brevetti in occasione della formazione della volontà delle società di consulenti in materia di brevetti porti ad un'interpretazione estremamente restrittiva.
- 66 In terzo luogo, per quanto riguarda le società di veterinari, la Commissione fa valere che, in forza dell'articolo 15a, paragrafo 1, della TÄG, solo i veterinari o le società di veterinari che dispongono dell'abilitazione professionale possono gestire uno studio veterinario o una clinica veterinaria privata. Inoltre, i soci di società di veterinari devono essere veterinari qualificati e le persone estranee alla professione possono detenere partecipazioni in tali società solo in quanto soci taciti. Inoltre, essa osserva che solo un veterinario che detenga quote essenziali in una società di veterinari può essere direttore di una succursale di quest'ultima e può dirigerne solo una.
- 67 Secondo la Commissione, un elevato grado di indipendenza dei veterinari e la tutela della sanità pubblica possono essere ottenuti mediante misure meno restrittive rispetto al requisito secondo il quale i veterinari devono avere il 100% dei diritti di voto delle società di veterinari, e che costituisce una restrizione sproporzionata alla libertà di stabilimento. Tale istituzione ritiene che, se i veterinari sono in grado di esercitare un'influenza determinante con la detenzione di una parte del capitale sufficiente a garantire che abbiano il controllo della società di veterinari in questione, non si può vietare ai non veterinari di detenere una quota limitata del capitale di una tale società che non osterebbe a tale controllo.
- 68 La Commissione ritiene che le norme deontologiche e di condotta dei veterinari e la rigorosa sorveglianza del loro rispetto, in particolare da parte dell'ordine austriaco dei veterinari, costituiscano uno strumento più flessibile per garantire la tutela della sanità pubblica e l'indipendenza dei membri di tale professione. Inoltre, tale istituzione suggerisce che, anziché imporre la detenzione del 100% del capitale, la normativa nazionale potrebbe prevedere che solo la maggioranza dei diritti di voto delle società di veterinari debba essere detenuta da veterinari. Inoltre, si potrebbe esigere che le società di veterinari aderiscano all'ordine dei veterinari, il che consentirebbe di facilitarne la sorveglianza.
- 69 La Repubblica d'Austria sostiene, per quanto riguarda le società di ingegneri civili, che la rigida separazione delle funzioni di pianificazione e di esecuzione è diretta a garantire l'obiettività, l'indipendenza e la certezza giuridica delle perizie e degli atti redatti dagli ingegneri civili. Inoltre, tale Stato membro fa valere che i servizi degli ingegneri civili possono essere forniti anche in applicazione del GewO da parte degli uffici di ingegneri o di costruttori cosicché non si può sostenere che la possibilità di fornire tali servizi sia limitata. Sebbene la direttiva 2006/123 intenda disciplinare la libera prestazione dei servizi, ciò non toglie, secondo detto Stato membro, che essa non disciplina il titolo professionale con il quale può essere prestato un servizio né la professione nell'ambito della quale può essere prestato un servizio.
- 70 La Repubblica d'Austria sostiene che la sola attività che può essere esercitata ai sensi della ZTG e che non può esserlo in forza del GewO è l'attività di autenticazione degli atti. Secondo tale Stato membro, oltre al fatto che, perlomeno nell'ambito di tale attività, gli ingegneri civili rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera l), della direttiva 2006/123, i requisiti imposti a tale professione lo sono, in ogni caso, nell'interesse generale, in particolare per garantire la tutela dei consumatori.
- 71 Oltre alla possibilità che siano forniti nell'ambito del GewO gli stessi servizi forniti dagli ingegneri civili, la Repubblica d'Austria sostiene di aver proposto una modifica dell'articolo 26 della ZTG al fine di porre termine all'addebito mosso. Per contro, tale Stato membro ritiene che l'articolo 28, paragrafo 1, della ZTG intenda preservare l'imparzialità e l'indipendenza degli ingegneri civili, sicché devono essere mantenute le norme relative ai dirigenti e ai rappresentanti delle società di ingegneri civili.
- 72 Per quanto riguarda le società di consulenti in materia di brevetti, oltre agli argomenti esposti nel corso del procedimento precontenzioso, dei quali vi sarebbe un riassunto nel ricorso della Commissione, la Repubblica d'Austria informa la Corte che essa intende modificare l'articolo 29a, punto 1, lettere da b) a e), della PAG, aggiungere un nuovo punto a tale articolo per estendere la categoria di persone che possono essere socie di tali società e sopprimere l'articolo 29a, punto 4, di tale legge.
- 73 Per quanto riguarda le società di veterinari, la Repubblica d'Austria sostiene che non si può sostenere che non vi sia alcun nesso tra la professione di veterinario e la tutela della sanità pubblica, in quanto tale professione svolge il ruolo di garante per quanto riguarda la produzione di alimenti sicuri. Tale Stato membro fa valere che i veterinari sono obbligati, non soltanto dalla TÄG, ma anche da altre normative, a dichiarare tanto le malattie animali quanto talune malattie umane o il sospetto di infezione da una di tali malattie.

- 74 La Repubblica d'Austria ritiene, inoltre, che le norme deontologiche possano avere efficacia vincolante solo nei confronti dei veterinari che esercitano la professione e non siano idonee ad escludere rapporti di dipendenza con persone estranee a tale professione, a meno che non venga attuato un regime rigoroso di controllo dello Stato nei confronti di queste ultime. Tale Stato membro considera che la posizione della Commissione secondo cui l'abolizione dell'articolo 15a della TAG comporterebbe vantaggi in termini di prezzo per i consumatori non è affatto chiara, tanto più che tale disposizione non esclude l'attività di società alle quali partecipano persone estranee alla professione di veterinario.
- 75 La Repubblica federale di Germania interviene a sostegno delle conclusioni della Repubblica d'Austria limitando le sue osservazioni, contestate dalla Commissione, all'esame della compatibilità delle disposizioni della ZTG con la direttiva 2006/123. A tale proposito, la Repubblica federale di Germania fa valere che l'articolo 26, paragrafo 1, e l'articolo 28, paragrafo 1, della ZTG, qualora siano considerati «requisiti», ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, della direttiva 2006/123, soddisfano le condizioni elencate all'articolo 15, paragrafo 3, di tale direttiva, con la conseguenza che sono giustificati.
- 76 A tale titolo, la Repubblica federale di Germania fa valere, da un lato, che la restrizione dell'accesso alla qualità di socio di società di ingegneri civili esclusivamente agli ingegneri civili e alle società di ingegneri civili è necessaria per raggiungere gli obiettivi di salvaguardia dell'indipendenza, dell'amministrazione preventiva della giustizia, della qualità dei servizi, della tutela dei consumatori e del rispetto dell'obbligo di riservatezza. Dall'altro lato, tale Stato membro fa valere che il requisito secondo il quale soltanto gli ingegneri civili possono essere dirigenti e rappresentanti legali delle società di ingegneri civili garantisce la trasparenza e la qualità del servizio e agevola la determinazione della persona responsabile in seno a tale società.
- 77 Secondo la Repubblica federale di Germania misure meno restrittive, quali norme interne e deontologiche, non sono idonee a conseguire gli obiettivi enunciati nello stesso modo delle disposizioni nazionali di cui trattasi. Inoltre, le disposizioni in materia di assicurazione avrebbero un'altra funzione, ossia il risarcimento per i danni già verificatisi e non la prevenzione di tali danni.

Giudizio della Corte

- 78 Ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2006/123, gli Stati membri devono valutare se il loro sistema giuridico preveda requisiti come quelli di cui al paragrafo 2 di tale articolo e provvedere affinché questi ultimi siano compatibili con le condizioni di cui al paragrafo 3 del medesimo articolo.
- 79 L'articolo 15, paragrafo 2, lettera b), di tale direttiva riguarda i requisiti che impongono al prestatore di essere costituito con uno statuto giuridico particolare. Tale medesimo articolo 2, lettera c), riguarda i requisiti relativi alla detenzione del capitale di una società.
- 80 Deriva dai paragrafi 5 e 6 del suddetto articolo 15 che agli Stati membri è consentito mantenere o, se del caso, introdurre requisiti del tipo di quelli indicati al paragrafo 2 del medesimo articolo, purché essi siano conformi alle condizioni di cui al paragrafo 3 dello stesso (v., in tal senso, sentenza del 16 giugno 2015, Rina Services e a., C-593/13, EU:C:2015:399, punto 33).
- 81 Le condizioni cumulative elencate all'articolo 15, paragrafo 3, della direttiva suddetta vertono, in primo luogo, sul carattere non discriminatorio dei requisiti in questione che non possono essere direttamente o indirettamente discriminatori in funzione della cittadinanza o, per quanto riguarda le società, dell'ubicazione della sede legale; in secondo luogo, sul carattere necessario, ossia sul fatto che devono essere giustificati da un motivo imperativo di interesse generale; in terzo luogo, sulla loro proporzionalità, dato che detti requisiti devono essere tali da garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito non dovendo eccedere quanto è necessario per conseguire tale obiettivo, e non dovendo essere possibile sostituire tali requisiti con altre misure meno restrittive che permettano di conseguire lo stesso risultato.
- 82 Ne deriva, in particolare, che, se è vero che incombe allo Stato membro che fa valere un motivo imperativo di interesse generale per giustificare un requisito ai sensi di detto articolo 15, dimostrare che la propria normativa è opportuna e necessaria per il raggiungimento dell'obiettivo legittimo perseguito, tale onere della prova non può estendersi fino a pretendere che lo Stato membro dimostri in positivo che nessun altro possibile provvedimento permette la realizzazione dello stesso obiettivo alle stesse condizioni (v., in tal senso, sentenza del 28 aprile 2009, Commissione/Italia, C-518/06, EU:C:2009:270, punto 84 e giurisprudenza ivi citata; del 24 marzo 2011, Commissione/Spagna, C-400/08, EU:C:2011:172, punto 123, e del 23 dicembre 2015, Scotch Whisky Association e a., C-333/14, EU:C:2015:845, punto 55). Un requisito del genere equivarrebbe infatti, in pratica, a privare lo Stato membro interessato della sua competenza regolamentare nel settore considerato.
- 83 Nella specie, dalle disposizioni nazionali in esame nell'ambito della presente censura risulta che, in primo luogo, solo le persone fisiche e le società di ingegneri civili possono essere socie di una società di ingegneri civili e solo le persone fisiche, socie della società di ingegneri civili, che detengono la maggioranza delle quote di tale società,

possono essere nominate amministratori e rappresentanti di una società di questo tipo. In secondo luogo, solo i consulenti in materia di brevetti in persona, i loro familiari e le fondazioni create da tali persone fisiche possono detenere una partecipazione in una società di consulenti in materia di brevetti, poiché i consulenti in materia di brevetti devono avere un'influenza determinante all'interno di una siffatta società. In terzo luogo, solo i veterinari o le società di veterinari possono gestire uno studio o una clinica veterinaria, le persone estranee alla professione possono partecipare unicamente in quanto soci taciti e solo i veterinari che detengono quote essenziali in una siffatta società possono diventare direttori di una sua filiale.

- 84 Occorre constatare che tali requisiti vertono tanto sullo statuto giuridico quanto sulla composizione dei detentori di capitale delle società di ingegneri civili, di consulenti in materia di brevetti e di veterinari, sicché essi rientrano nell'articolo 15, paragrafo 2, lettere b) e c), della direttiva 2006/123.
- 85 Occorre, quindi, verificare se i requisiti nazionali di cui trattasi soddisfano le condizioni enunciate all'articolo 5, paragrafo 3, della direttiva 2006/123, cioè se sono non discriminatori, necessari e proporzionati alla realizzazione di un motivo imperativo di interesse generale (v., in tal senso, sentenza del 1° marzo 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, punto 54).
- 86 Per quanto riguarda, anzitutto, la prima di tali condizioni, nulla, nel fascicolo sottoposto alla Corte, indica che i requisiti di cui al punto 83 della presente sentenza siano direttamente o indirettamente discriminatori, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2006/123.
- 87 In seguito, per quanto riguarda la seconda delle suddette condizioni, si deve precisare che la Repubblica d'Austria indica, in sostanza, che i requisiti in questione mirano a realizzare gli scopi di garanzia dell'obiettività e dell'indipendenza delle professioni interessate nonché di certezza del diritto e, per quanto riguarda i veterinari, anche l'obiettivo di tutela della salute.
- 88 In limine, occorre rilevare che gli scopi di garanzia dell'obiettività e dell'indipendenza delle professioni interessate, nonché di certezza del diritto, si ricollegano all'obiettivo di tutela dei destinatari di servizi, di cui al considerando 40 della direttiva 2006/123, nonché di garanzia della qualità di servizi.
- 89 Si deve rilevare che gli obiettivi di tutela dei destinatari di servizi, di garanzia della qualità dei servizi e di tutela della salute costituiscono motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare le restrizioni alle libertà garantite dal diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 3 ottobre 2000, Corsten, C-58/98, EU:C:2000:527, punto 38, e del 1° marzo 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, punto 57).
- 90 Infine, per quanto riguarda la terza condizione di cui all'articolo 15, paragrafo 3, della direttiva 2006/123, essa presuppone il ricorrere di tre elementi, cioè che il requisito debba essere idoneo a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito, non eccedere quanto è necessario per raggiungerlo e che tale obiettivo non possa essere realizzato da una misura meno vincolante.
- 91 A tale proposito, deriva dalla formulazione dell'articolo 15, paragrafo 3, della direttiva 2006/123, che spetta allo Stato membro interessato verificare e, quindi, dimostrare, deducendo elementi precisi idonei a suffragare il suo argomento, che requisiti come quelli di cui trattasi nella specie soddisfano le condizioni poste da tale disposizione (v., in tal senso, sentenza del 23 gennaio 2014, Commissione/Belgio, C-296/12, EU:C:2014:24, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).
- 92 Per quanto riguarda l'idoneità dei requisiti in questione a raggiungere gli obiettivi enunciate, si deve constatare che le limitazioni riguardanti lo statuto giuridico e la partecipazione al capitale di una società sono, nella misura in cui garantiscono la trasparenza della partecipazione al capitale di tale società e la qualificazione delle persone che partecipano a tale capitale e determinano, in modo preciso, le persone responsabili nella società interessata, idonee, in linea di principio, a raggiungere gli obiettivi di tutela dei destinatari di servizi e della garanzia della qualità dei servizi.
- 93 Per quanto riguarda l'obiettivo di tutela della salute pubblica, dalla giurisprudenza della Corte deriva che i requisiti relativi alla detenzione esclusiva del capitale di una società di veterinari da parte dei membri di tale professione sono idonei a ridurre i rischi che tali società adottino strategie economiche capaci di pregiudicare l'obiettivo di tutela della salute nonché l'indipendenza dei veterinari (v., in tal senso, sentenza del 1° marzo 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, punti 82 e 83).
- 94 Tuttavia, occorre ricordare che, conformemente a una costante giurisprudenza della Corte, una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo ricercato solo qualora risponda realmente all'intento di raggiungerlo in modo coerente e sistematico (v., in tal senso, sentenze del 10 marzo 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, punto 55; del 15 ottobre 2015, Grupo Itevelesa e a., C-168/14, EU:C:2015:685, punto 76, nonché ordinanza del 30 giugno 2016, Sokoll-Seebacher e Naderhirn, C-634/15, EU:C:2016:510, punto 27).

- 95 Nella specie, occorre osservare, come ha fatto giustamente valere la Commissione e senza che ciò fosse contestato dalla Repubblica d'Austria, che i requisiti imposti ai consulenti in materia di brevetti per quanto riguarda la detenzione del capitale non possono essere considerati coerenti ai sensi di tale giurisprudenza, dal momento che la normativa austriaca consente a persone estranee alla professione di consulente in materia di brevetti, ossia i suoi familiari, di diventare soci di una società di consulenti in materia di brevetti, mentre una siffatta possibilità non è prevista per le società operanti in tale settore e che sono stabilite in Stati membri diversi dalla Repubblica d'Austria.
- 96 Ne consegue che la Repubblica d'Austria non è riuscita a dimostrare che tali requisiti siano idonei a garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti.
- 97 Quanto al resto, per contro, si deve constatare che la Commissione non deduce alcun argomento specifico diretto a contestare che i requisiti in questione sono idonei al raggiungimento degli obiettivi asseriti e si limita a sostenere che tali requisiti vanno al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi enunciati.
- 98 Per quanto riguarda il secondo elemento dell'articolo 15, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 2006/123, come enunciato al punto 90 della presente sentenza, occorre, anzitutto, respingere in quanto irrilevante l'argomento della Repubblica d'Austria, secondo il quale i progetti di legge, non ancora in vigore alla data di presentazione del presente ricorso, sono diretti a modificare tale normativa.
- 99 Infatti, come risulta dal punto 48 della presente sentenza, l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato e la Corte non può tenere conto dei mutamenti successivi.
- 100 Pertanto, occorre esaminare se l'argomento dedotto dalla Repubblica d'Austria per quanto riguarda i requisiti in questione, in vigore alla scadenza del termine fissato nel parere motivato, consente di dimostrare che essi non vanno al di là di quanto è necessario per raggiungere gli obiettivi enunciati.
- 101 A tale riguardo, in primo luogo, per quanto riguarda il requisito di cui all'articolo 28, paragrafo 1, della ZTG, occorre constatare che la Commissione ha suggerito diverse misure alternative meno restrittive, quali norme di condotta nonché norme in materia di assicurazione e di garanzia, le quali, in particolare, se fossero adottate congiuntamente, potrebbero consentire di raggiungere gli obiettivi perseguiti. Orbene, sebbene la Repubblica d'Austria sostenga che tale requisito è indispensabile per garantire che gli amministratori di una società di ingegneri civili rispondano personalmente delle loro prestazioni, tale Stato membro non suffraga detta argomentazione in modo da consentire alla Corte di giungere alla conclusione che le misure meno lesive non sarebbero sufficienti per conseguire gli obiettivi enunciati.
- 102 In secondo luogo, per quanto riguarda l'articolo 29a della PAG, occorre aggiungere, oltre alle considerazioni svolte ai punti 95 e 96 della presente sentenza, che, da un lato, gli argomenti della Commissione riassunti ai punti da 62 a 64 della presente sentenza tendono a far sì che i requisiti di tale disposizione vadano oltre quanto è necessario per raggiungere gli obiettivi da essa perseguiti e che, dall'altro, la Repubblica d'Austria non ha dedotto dinanzi alla Corte argomenti idonei a confutare tale argomentazione.
- 103 In terzo luogo, per quanto riguarda l'articolo 15a della TÄG, la Repubblica d'Austria fa valere, da un lato, che i veterinari sono soggetti ad una serie di obblighi relativi alla tutela della salute, quali la garanzia della produzione di alimenti sicuri, la dichiarazione delle malattie che colpiscono gli animali e quella di talune malattie umane. Dall'altro lato, tale Stato membro afferma che le norme di condotta, salvo nel caso in cui la loro osservanza sia strettamente controllata dallo Stato, non possono escludere i rapporti di dipendenza e l'influenza delle persone estranee alla professione, di modo che tali norme non sono idonee a conseguire gli obiettivi perseguiti.
- 104 A tale proposito, occorre rilevare che il perseguimento legittimo di obiettivi di tutela della salute e di indipendenza dei veterinari non può giustificare il fatto che gli operatori non veterinari siano del tutto esclusi dalla detenzione del capitale di società di veterinari, in quanto non è escluso che un controllo effettivo su queste società possa essere esercitato da veterinari anche nell'ipotesi in cui questi ultimi non detengano la totalità del capitale di dette società, nella misura in cui la detenzione da parte di non veterinari di una quota limitata di tale capitale non necessariamente impedirebbe un controllo siffatto (v., in tal senso, sentenza del 1° marzo 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, punto 86).
- 105 Pertanto, una normativa nazionale che escluda da qualsiasi partecipazione al capitale di società di veterinari tutti coloro che non dispongono dell'abilitazione professionale eccede quanto è necessario per raggiungere gli obiettivi di tutela della sanità pubblica e di indipendenza dei veterinari.
- 106 Risulta dall'insieme delle considerazioni che precedono che le prescrizioni nazionali di cui trattasi vanno al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti, cosicché esse violano l'articolo 15, paragrafo 3, della direttiva 2006/123.

- 107 Di conseguenza, è giocoforza constatare che la censura relativa alla violazione dell'articolo 15 della direttiva 2006/123 è fondata. In tali circostanze, non occorre esaminare la normativa di cui trattasi alla luce dell'articolo 49 TFUE.

Sulla censura relativa alla violazione dell'articolo 25 della direttiva 2006/123

Argomenti delle parti

- 108 La Commissione fa valere che l'articolo 21, paragrafo 1, della ZTG e l'articolo 29a, punto 6, della PAG obbligano le società professionali interessate a limitarsi all'esercizio della professione rispettivamente di ingegnere civile o di consulente in materia di brevetti. Orbene, l'articolo 25 della direttiva 2006/123 imporrebbe agli Stati membri di sopprimere i requisiti che obbligano i prestatori ad esercitare esclusivamente una determinata attività specifica o che limitano l'esercizio, congiunto o in associazione, di attività diverse. Secondo la Commissione, tali disposizioni nazionali impediscono, da un lato, sia la creazione da parte di società stabilite in uno Stato membro diverso dalla Repubblica d'Austria di stabilimenti secondari multidisciplinari, sia lo stabilimento primario delle società stabilite in Austria. Dall'altro, tali disposizioni impediscono la libera prestazione dei servizi.
- 109 Per quanto riguarda le società di ingegneri civili, la Commissione sostiene che l'articolo 21, paragrafo 3, della ZTG, secondo il quale la costituzione di una società di diritto civile con persone che esercitano un'attività di lavoro dipendente è autorizzata alle società di ingegneri civili solo se tali persone non sono autorizzate a svolgere mansioni di esecuzione, viola l'articolo 25 della direttiva 2006/123.
- 110 A tale proposito, la Commissione fa valere, in primo luogo, che solo gli architetti e gli ingegneri possono creare società comuni poiché è possibile creare società di diritto civile con persone che esercitano altre professioni solo a condizione che tali persone non siano autorizzate a svolgere mansioni esecutive. In secondo luogo, secondo la Commissione, un'associazione con persone che esercitano altre professioni non è possibile sotto forma di società di ingegneri civili, ma è possibile unicamente sotto forma di società di diritto civile in cui i soci sono personalmente responsabili e non beneficiano della limitazione di responsabilità di una società a responsabilità limitata. In terzo luogo, tale istituzione osserva che l'approccio secondo il quale un ingegnere che fornisce le proprie prestazioni ai sensi della ZTG può associarsi ad ingegneri civili per costituire una società di ingegneri civili, mentre un ingegnere che presta i propri servizi nell'ambito del GewO può farlo solo sotto forma di società di diritto civile, appare contraddittorio e sproporzionato.
- 111 Per quanto riguarda le società di consulenti in materia di brevetti, la Commissione sostiene che, in forza dell'articolo 29a, punto 6, della PAG, l'attività di una siffatta società deve essere limitata all'esercizio della professione di consulenti in materia di brevetti, ivi comprese le attività ausiliarie e la gestione del patrimonio di tale società. Secondo tale istituzione, gli obiettivi di realizzazione di un elevato livello di qualità delle consulenze e della difesa degli interessi dei consumatori possono essere conseguiti con provvedimenti che non escludono, in modo assoluto, l'esercizio congiunto o in partenariato con altre professioni delle attività di consulenti in materia di brevetti.
- 112 La Repubblica d'Austria sostiene che dalla direttiva 2006/123 risulta che le restrizioni alle attività multidisciplinari sono autorizzate in quanto sono dirette a preservare l'imparzialità, l'indipendenza e l'integrità delle professioni regolamentate.
- 113 A tale proposito, per quanto riguarda le società di ingegneri civili, tale Stato membro sostiene, in primo luogo, che l'articolo 21, paragrafo 1, della ZTG consente l'associazione di società di ingegneri civili di diverse specializzazioni. In secondo luogo, esso ricorda che l'articolo 21, paragrafo 3, della ZTG consente anche un'associazione con altre professioni, purché queste non siano autorizzate a svolgere attività di realizzazione.
- 114 Secondo detto Stato membro, tenuto conto della rigorosa separazione delle attività di pianificazione e di esecuzione, le norme relative all'organizzazione interna non sono sufficienti a consentire la realizzazione dell'obiettivo di assicurare l'imparzialità e l'indipendenza della professione. Inoltre, la Repubblica d'Austria ritiene che l'idea della Commissione, secondo la quale sarebbe sufficiente stabilire orientamenti relativi alla prevenzione dei conflitti di interessi, non è idonea a conseguire lo scopo perseguito in quanto tali orientamenti non sono vincolanti.
- 115 Per quanto riguarda le società di consulenti in materia di brevetti, la Repubblica d'Austria informa la Corte che le modifiche proposte dall'articolo 29a, punti 6 e 11, della PAG consistono in una semplice soppressione di tali disposizioni, cosicché non può esserle addebitata alcuna restrizione delle attività multidisciplinari.

Giudizio della Corte

- 116 Ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 1, della direttiva 2006/123, gli Stati membri provvedono affinché i prestatori non siano assoggettati a requisiti che li obblighino ad esercitare esclusivamente una determinata attività specifica o che limitino l'esercizio, congiunto o in associazione, di attività diverse. Tuttavia, i prestatori di cui alle lettere a) e b) di tale paragrafo possono essere sottoposti a tali esigenze nel rispetto delle condizioni ivi previste.

- 117 Nella specie, da un lato, in forza dell'articolo 21, paragrafo 1, della ZTG, gli ingegneri civili possono costituire società di ingegneri civili ai fini esclusivi dell'esercizio della loro professione, mentre, conformemente al paragrafo 3 di tale articolo, la costituzione, da parte di ingegneri civili, di una società con persone che esercitano un'attività di lavoro dipendente è autorizzata soltanto se si tratta di una società di diritto civile, in cui queste ultime persone non sono abilitate a svolgere mansioni esecutive.
- 118 Dall'altro lato, in forza dell'articolo 29a, punto 6, della PAG, le attività delle società di consulenti in materia di brevetti sono limitate all'esercizio di tale professione, alle attività ausiliarie e alla gestione del patrimonio della società interessata.
- 119 Ne consegue che tali disposizioni assoggettano i prestatori di cui trattasi a requisiti come quelli interessati dall'articolo 25, paragrafo 1, della direttiva 2006/123. Occorre pertanto esaminare, inoltre, se tali esigenze possano essere giustificate ai sensi delle lettere a) o b) di tale disposizione.
- 120 A tal riguardo, la Repubblica d'Austria sostiene che l'articolo 21 della ZTG intende preservare l'imparzialità, l'indipendenza e l'integrità della professione di ingegnere e ritiene che tali obiettivi non possano essere garantiti dalle norme di condotta. Per quanto riguarda i consulenti in materia di brevetti, tale Stato membro informa la Corte delle modifiche legislative dirette a sopprimere le disposizioni contestate dalla Commissione.
- 121 Conformemente alla giurisprudenza citata al punto 48 della presente sentenza, è giocoforza respingere gli argomenti della Repubblica d'Austria vertenti sulle modifiche legislative della PAG, intervenute successivamente alla scadenza del termine fissato nel parere motivato e che, inoltre, non sono entrate in vigore alla data di introduzione del presente ricorso.
- 122 Per quanto riguarda l'articolo 21 della ZTG, occorre constatare che la Repubblica d'Austria non ha spiegato in che modo precisamente l'imparzialità, l'indipendenza e l'integrità della professione di ingegnere civile potrebbero essere rimesse in discussione se fosse consentito agli ingegneri civili di associarsi, nell'ambito di una società come quella di cui all'articolo 21, paragrafo 1, della ZTG, con persone che esercitano altre professioni. Ciò è tanto più vero dal momento che il paragrafo 3 di tale medesima disposizione consente, a determinate condizioni, l'associazione degli ingegneri civili con persone che esercitano un'altra attività nell'ambito di una società di diritto civile.
- 123 In ogni caso, la Repubblica d'Austria non ha dedotto alcun argomento concreto per dimostrare che altre misure meno restrittive, come l'adozione di regole di organizzazione interna di una società multidisciplinare, prevista dalla Commissione nella sua argomentazione, non sarebbero idonee a garantire l'imparzialità, l'indipendenza e l'integrità di un ingegnere civile che svolge la sua attività nell'ambito di una siffatta società. Non si può pertanto ammettere che il divieto di costituzione di siffatte società, che risulta dall'articolo 21 della ZTG, sia «necessario» per tali finalità, ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 1, lettere a) o b), della direttiva 2006/123.
- 124 In tali circostanze, è giocoforza constatare che la censura relativa alla violazione dell'articolo 25 della direttiva 2006/123 è fondata.
- 125 Di conseguenza, si deve constatare che, la Repubblica d'Austria, mantenendo i requisiti in materia di ubicazione della sede per le società di ingegneri civili e di consulenti in materia di brevetti, i requisiti in materia di statuto giuridico e di detenzione del capitale per le società di ingegneri civili, di consulenti in materia di brevetti e di veterinari nonché la restrizione di attività multidisciplinari per le società di ingegneri civili e di consulenti in materia di brevetti, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 14, punto 1, dell'articolo 15, paragrafo 1, paragrafo 2, lettere b) e c), e paragrafo 3, e dell'articolo 25 della direttiva 2006/123/CE.

Sulle spese

- 126 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Repubblica d'Austria è rimasta soccombente e la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica d'Austria deve essere condannata a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dalla Commissione.
- 127 In applicazione dell'articolo 140, paragrafo 1, di detto regolamento, la Repubblica federale di Germania sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Quarta Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) La Repubblica d'Austria, mantenendo i requisiti in materia di ubicazione della sede per le società di ingegneri civili e di consulenti in materia di brevetti, i requisiti in materia di statuto giuridico e di**

detenzione del capitale per le società di ingegneri civili, di consulenti in materia di brevetti e di veterinari nonché la restrizione di attività multidisciplinari per le società di ingegneri civili e di consulenti in materia di brevetti, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 14, punto 1, dell'articolo 15, paragrafo 1, paragrafo 2, lettere b) e c), e paragrafo 3, e dell'articolo 25 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

- 2) La Repubblica d'Austria è condannata a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dalla Commissione.
- 3) La Repubblica federale di Germania supporterà le proprie spese.

Firme