# CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
presentate il 24 febbraio 2000 *

## I — Introduzione

1. Il Granducato di Lussemburgo ha proposto il presente ricorso per ottenere l'annullamento della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 16 febbraio 1998, 98/5/CE, volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica (in prosieguo: la «direttiva») [1], adottata con il sostegno degli altri quattordici Stati membri rappresentati in seno al Consiglio e con l'approvazione del Parlamento, in quanto sostiene che essa avrebbe dovuto essere adottata all'unanimità al termine di una procedura di consultazione.

Secondo il Lussemburgo, la direttiva modifica il principio legislativo secondo cui l'accesso alla professione di avvocato in un determinato Stato membro è subordinato alla condizione che il candidato abbia acquisito cognizioni e qualificazioni e sufficienti nel diritto di detto Stato.

Il Granducato di Lussemburgo contesta inoltre il fatto che la direttiva determini, in uno stesso Stato membro, una discriminazione tra gli avvocati nazionali e i loro colleghi migranti e censura infine la direttiva stessa in quanto essa non sarebbe sufficientemente motivata.

## II — L'evoluzione legislativa anteriore alla direttiva

2. La direttiva impugnata si inserisce nell'ambito di un'evoluzione legislativa volta all'attuazione, per quanto riguarda la professione di avvocato, della libertà di circolazione prevista dal Trattato.

### *La direttiva 77/249/CEE*

3. Il primo passo in questa direzione è stato mosso con la direttiva del Consiglio 22 marzo 1977, 77/249/CEE, intesa a facilitare l'esercizio effettivo della libera pre-

* Lingua originale: lo spagnolo.
1 — GU L 77, pag. 36.

stazione di servizi da parte degli avvocati (in prosieguo: la «direttiva 77/249») [2]. Tale direttiva, adottata sulla base degli ex artt. 57 del Trattato (divenuto, in seguito a modifica, art. 47 CE) e 66 del Trattato (divenuto art. 55 CE), obbligava ciascuno Stato membro a riconoscere i titoli di avvocato rilasciati in altri Stati membri, con le seguenti limitazioni:

— l'avvocato doveva prestare i propri servizi facendo uso del proprio titolo professionale dello Stato di provenienza, con indicazione dell'organizzazione professionale di appartenenza o dell'organo giurisdizionale dinanzi al quale era stato ammesso (art. 3);

— gli Stati membri potevano escludere da tale regime la compilazione di atti autentici abilitanti all'amministrazione dei beni di persone defunte o riguardanti la costituzione o il trasferimento di diritti reali immobiliari (art. 1, n. 1, secondo comma);

— gli Stati membri, per l'esercizio delle attività relative alla rappresentanza e alla difesa in giudizio, potevano anche imporre all'avvocato prestatore di servizi l'obbligo di essere introdotto presso il presidente dell'organo giurisdizionale e, eventualmente, presso il presidente dell'ordine degli avvocati competente nello Stato membro ospitante, oppure di agire di concerto con un avvocato dello Stato ospitante, o con un «procuratore» oppure con un «avoué» che esercitasse dinanzi al giudice adito (art. 5).

*La direttiva 89/48/CEE*

4. La tappa successiva è stata l'adozione, in base agli ex artt. 49 del Trattato (divenuto, in seguito a modifica, art. 40 CE), 57, n. 1, e 66 del Trattato, della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1998, 89/48/CEE, relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni (in prosieguo: la «direttiva 89/48») [3].

5. A differenza della direttiva 77/249, la direttiva 89/48 ha portata generale e si applica a tutte le professioni regolamentate che non abbiamo ancora formato oggetto di provvedimenti specifici. Così, la direttiva 89/48 dispone che lo Stato membro ospitante non può rifiutare l'accesso ad una professione regolamentata ad un lavoratore migrante senza aver esaminato l'equivalenza dei titoli o diplomi da lui conseguiti nello Stato d'origine (art. 3).

2 — GU L 78, pag. 17.

3 — GU L 19, pag. 16.

6. L'art. 4 della direttiva 89/48 autorizza inoltre lo Stato ospitante ad esigere che il richiedente:

a) provi che possiede un'esperienza professionale, quando la durata della formazione addotta è inferiore di almeno un anno a quella prescritta nello Stato membro ospitante; ovvero

b) compia un tirocinio di adattamento, per un periodo massimo di tre anni, o si sottoponga a una prova attitudinale quando la formazione ricevuta verte su materie sostanzialmente diverse da quelle prescritte nello Stato membro ospitante.

7. Per quanto riguarda le professioni giuridiche, tuttavia, il legislatore comunitario ha inserito la frase seguente nell'ultimo comma dell'art. 4, n. 1:

«In deroga a tale principio, lo Stato ospitante può prescrivere un tirocinio di adattamento o una prova attitudinale se si tratta di professioni il cui esercizio richiede una conoscenza precisa del diritto nazionale e nelle quali la consulenza e/o l'assistenza per quanto riguarda il diritto nazionale costituisce un elemento essenziale e costante dell'attività».

Tutti gli Stati membri, ad eccezione della Danimarca, hanno scelto di istituire una prova attitudinale.

III — La direttiva 98/5/CE

8. Dopo quattro anni di negoziati in seno al Consiglio, il 14 marzo 1998 è stata pubblicata la direttiva 98/5. Il suo scopo è quello di facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato, come libero professionista o come lavoratore subordinato, in uno Stato membro diverso da quello nel quale è stata acquisita la qualifica professionale (art. 1, n. 1).

9. Secondo quanto asserito nella sua motivazione, la direttiva è giustificata non solo perché rispetto al sistema generale di riconoscimento istituito dalla direttiva 89/48 offre agli avvocati un metodo più semplice per integrarsi nella professione nello Stato membro ospitante, ma anche perché risponde alle esigenze degli utenti del diritto, che a motivo del flusso crescente delle attività commerciali, dovuto particolarmente alla creazione del mercato interno, chiedono consulenze in occasione di operazioni transfrontaliere nelle quali si trovano spesso strettamente connessi il diritto internazionale, il diritto comunitario e i diritti nazionali (quinto 'considerando').

10. La direttiva è giustificata anche dall'esigenza di risolvere a livello comunitario il

problema determinato dal fatto che soltanto alcuni Stati membri consentono, secondo modalità diverse, ad avvocati provenienti da altri Stati membri di esercitare attività professionali, sotto forma diversa dalla prestazione di servizi, con il loro titolo professionale d'origine, con la conseguenza di una disparità di situazioni che dà luogo a disparità di trattamento e a distorsioni della concorrenza che costituiscono un ostacolo alla libera circolazione (sesto 'considerando').

11. L'art. 2 della direttiva dispone:

«Gli avvocati hanno il diritto di esercitare stabilmente le attività di avvocato precisate all'articolo 5 in tutti gli altri Stati membri con il proprio titolo professionale di origine.

L'integrazione nella professione di avvocato dello Stato membro ospitante è soggetta alle disposizioni dell'articolo 10».

12. L'art. 4 della direttiva recita:

«1. L'avvocato che esercita nello Stato membro ospitante con il proprio titolo professionale di origine è tenuto ad esercitare facendo uso di questo titolo, che deve essere indicato nella lingua o in una delle lingue ufficiali dello Stato membro di origine, comunque in modo comprensibile e tale da evitare confusioni con il titolo professionale dello Stato membro ospitante.

2. Ai fini dell'applicazione del paragrafo 1, lo Stato membro ospitante può esigere che l'avvocato che esercita con il proprio titolo professionale di origine aggiunga la denominazione dell'organizzazione professionale cui appartiene nello Stato membro di origine ovvero quella della giurisdizione presso la quale può patrocinare secondo la normativa dello Stato membro di origine. Lo Stato membro ospitante può altresì esigere che l'avvocato che esercita con il proprio titolo professionale di origine menzioni la sua iscrizione presso l'autorità competente di tale Stato membro».

13. L'art. 5 della direttiva dispone:

«1. Salvo i paragrafi 2 e 3, l'avvocato che esercita con il proprio titolo professionale di origine svolge le stesse attività professionali dell'avvocato che esercita con il corrispondente titolo professionale dello Stato membro ospitante, e può, in particolare, offrire consulenza legale sul diritto del proprio Stato membro d'origine, sul diritto comunitario, sul diritto internazionale e sul diritto dello Stato membro ospitante. Esso rispetta comunque le norme di procedura

applicabili dinanzi alle giurisdizioni nazionali.

2. Gli Stati membri che autorizzano una determinata categoria di avvocati a redigere sul loro territorio atti che conferiscono il potere di amministrare i beni dei defunti o riguardanti la costituzione o il trasferimento di diritti reali immobiliari, che in altri Stati membri sono riservati a professioni diverse da quella dell'avvocato, possono escludere da queste attività l'avvocato che esercita con un titolo professionale di origine rilasciato in uno di questi ultimi Stati membri.

3. Per l'esercizio delle attività relative alla rappresentanza ed alla difesa di un cliente in giudizio e nella misura in cui il proprio diritto riservi tali attività agli avvocati che esercitano con un titolo professionale dello Stato membro ospitante, quest'ultimo può imporre agli avvocati che ivi esercitano con il proprio titolo professionale di origine di agire di concerto con un avvocato che eserciti dinanzi alla giurisdizione adita e il quale resta, eventualmente, responsabile nei confronti di tale giurisdizione, oppure con un "avoué" patrocinante dinanzi ad essa.

Ciò nonostante, per assicurare il buon funzionamento della giustizia, gli Stati membri possono stabilire norme specifiche di accesso alle Corti supreme, quali il ricorso ad avvocati specializzati».

14. L'art. 10 della direttiva recita:

«1. L'avvocato che eserciti con il proprio titolo professionale di origine e che abbia comprovato l'esercizio per almeno tre anni di un'attività effettiva e regolare nello Stato membro ospitante, e riguardante il diritto di tale Stato, ivi compreso il diritto comunitario, è dispensato dalle condizioni di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b) della direttiva 89/48/CEE per accedere alla professione di avvocato dello Stato membro ospitante. Per *attività effettiva e regolare* si intende l'esercizio reale dell'attività senza interruzioni che non siano quelle dovute agli eventi della vita quotidiana.

Grava sull'interessato l'onere di provare all'autorità competente dello Stato membro ospitante l'esercizio di tale attività effettiva e regolare per una durata minima di tre anni nel diritto dello Stato membro ospitante. A tal fine:

a) l'avvocato fornisce all'autorità competente dello Stato ospitante ogni informazione e documento utile, in particolare per quanto attiene al numero e alla natura delle pratiche trattate;

b) l'autorità competente dello Stato membro ospitante può verificare il carattere regolare ed effettivo dell'attività esercitata e, se necessario, invitare l'avvocato

a fornire oralmente o per iscritto chiarimenti o precisazioni supplementari in merito alle informazioni e ai documenti menzionati nella lettera a).

La decisione dell'autorità competente dello Stato membro ospitante di non concedere tale dispensa qualora non sia fornita la prova che i requisiti di cui al primo comma sono soddisfatti deve essere motivata ed è soggetta a ricorso giurisdizionale di diritto interno.

2. Un avvocato che eserciti con il proprio titolo professionale di origine in uno Stato membro ospitante può in qualsiasi momento chiedere il riconoscimento del proprio diploma a norma della direttiva 89/48/CEE, allo scopo di accedere alla professione di avvocato dello Stato membro ospitante e di esercitarla con il titolo professionale corrispondente a tale professione in detto Stato membro.

3. Un avvocato che eserciti con il proprio titolo professionale di origine, che dimostri un'attività effettiva e regolare per un periodo di almeno tre anni nello Stato membro ospitante, ma di durata inferiore relativamente al diritto di tale Stato membro, può ottenere dall'autorità competente di detto Stato membro l'accesso alla professione di avvocato dello Stato membro ospitante e il diritto di esercitarla con il titolo professionale corrispondente a tale professione in detto Stato membro, senza dover rispettare le condizioni di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b) della direttiva 89/48/CEE, alle condizioni e secondo le modalità qui di seguito indicate:

a) L'autorità dello Stato membro ospitante prende in considerazione l'attività effettiva e regolare nel corso del periodo sopra precisato, nonché le conoscenze e le esperienze professionali nel diritto dello Stato membro ospitante, nonché la partecipazione del richiedente a corsi o seminari che vertono sul diritto dello Stato membro ospitante, compreso l'ordinamento della professione e la deontologia professionale.

b) L'avvocato fornisce all'autorità dello Stato membro ospitante tutte le informazioni e i documenti utili, in particolare sulle pratiche da lui seguite. La valutazione dell'attività effettiva e regolare dell'avvocato svolta nello Stato ospitante, nonché la valutazione della sua capacità di proseguire l'attività ivi esercitata viene effettuata nell'ambito di un colloquio con l'autorità competente dello Stato membro ospitante, che mira a verificare il carattere regolare ed effettivo dell'attività esercitata.

La decisione dell'autorità competente dello Stato membro ospitante di non concedere l'autorizzazione qualora non sia fornita la prova che i requisiti stabiliti al primo comma sono soddisfatti deve essere motivata ed è soggetta a ricorso giurisdizionale di diritto interno.

4. L'autorità competente dello Stato membro ospitante può, con decisione motivata soggetta a un ricorso giurisdizionale di diritto interno, non ammettere l'avvocato al beneficio delle disposizioni del presente articolo qualora ritenga che l'ordine pubblico sarebbe pregiudicato, in particolare a causa di procedimenti disciplinari, di reclami o di altri incidenti di qualsiasi natura.

5. I rappresentanti dell'autorità competente incaricati di istruire le domande garantiscono il segreto su tutte le informazioni ottenute.

6. L'avvocato che accede alla professione di avvocato dello Stato membro ospitante secondo le modalità previste dai paragrafi 1, 2, e 3 ha diritto di far uso, a fianco del titolo professionale corrispondente alla professione di avvocato nello Stato membro ospitante, del titolo professionale d'origine indicato nella lingua o in una delle lingue ufficiali dello Stato membro d'origine».

## IV — Esame dei motivi d'annullamento

15. A sostegno del proprio ricorso d'annullamento, il Lussemburgo deduce tre motivi riguardanti la violazione, rispettivamente, degli artt. 52, secondo comma, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 43 CE, secondo comma), 57, n. 2, del Trattato CE e 190 del Trattato CE (divenuto art. 253 CE).

### A — *Sulla violazione dell'art. 52, secondo comma, del Trattato CE*

16. L'art. 52, secondo comma, dispone:

«La libertà di stabilimento importa l'accesso alle attività non salariate e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società ai sensi dell'art. 58, secondo comma, alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, fatte salve le disposizioni del capo relativo ai capitali».

17. Secondo il ricorrente, detta disposizione sancisce un principio di assimilazione del lavoratore autonomo migrante al suo omologo nazionale. La parità di trattamento da esso imposta dev'essere valutata alla luce della legislazione del paese ospitante, e non di quella del paese d'origine o di provenienza del lavoratore migrante. A tale proposito il Lussemburgo si richiama alla sentenza 28 giugno 1977, causa 11/77, Patrick, secondo cui «la norma del trattamento nazionale costituisce una delle disposizioni giuridiche fondamentali della Comunità; in quanto richiamo ad un complesso di disposizioni legislative effettivamente applicate dal paese di stabilimento ai propri cittadini, tale norma è, per eccel-

lenza, atta ad essere fatta valere direttamente dai cittadini di tutti gli altri Stati membri» [4].

18. Il Lussemburgo fa valere che, sebbene la Corte, nella sentenza 30 novembre 1995, causa C-55/94, Gebhard [5], abbia interpretato in modo estensivo la nozione di stabilimento, tale diritto può essere esercitato solo alle condizioni stabilite per i cittadini del paese ospitante. Il principio di assimilazione in precedenza richiamato osta a che si estendano, mediante una misura di armonizzazione come la direttiva, in modo permanente e a favore di una parte sostanziale dei professionisti potenzialmente beneficiari, le disposizioni proprie di un regime di prestazione di servizi ai sensi dell'art. 59 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 49 CE).

19. Il ricorrente sottolinea le differenze esistenti tra gli ordinamenti giuridici dei vari Stati membri e l'incidenza di tali differenze sugli obblighi che possono essere imposti agli avvocati in materia di formazione, e conclude nel senso che la direttiva, eliminando ogni necessità di acquisire una formazione nel diritto dello Stato membro ospitante e consentendo ad un avvocato originario di un altro Stato membro di esercitare il suo diritto di stabilimento, determina una disparità di trattamento tra cittadini nazionali e lavoratori migranti non giustificata e non giustificabile in forza dell'art. 52. A suo parere, la direttiva impugnata estenderebbe al regime di stabilimento i vantaggi — per definizione temporanei — di cui godono i prestatori di servizi. Con siffatta estensione si snaturerebbe la nozione di libertà di stabilimento determinando una discriminazione alla rovescia estremamente pregiudizievole per i cittadini dello Stato ospitante e per la loro posizione concorrenziale.

20. Il Parlamento, il Consiglio, la Spagna, i Paesi Bassi, il Regno Unito e la Commissione chiedono concordemente, sulla base di ragionamenti diversi, il rigetto di questo primo motivo.

21. Anch'io ritengo che questo primo motivo debba essere respinto, e ciò per ragioni analoghe a quelle esposte dal rappresentante del Regno Unito.

22. La pretesa violazione della disposizione del Trattato che definisce la portata della libertà di stabilimento, secondo quanto asserito dal Lussemburgo, può riassumersi nei seguenti termini: poiché consente agli avvocati migranti di esercitare un'attività autonoma in condizioni più favorevoli di quelle che la legislazione del paese di stabilimento impone ai propri cittadini, la direttiva eccede quanto richiesto dall'art. 52. In tal modo, si consentirebbe agli avvocati migranti, senza limitazioni temporali, l'esercizio del diritto dello Stato membro ospitante senza dover dimostrare di avere alcuna cognizione né di avere acquisito alcuna formazione specifica al riguardo. La direttiva determinerebbe pertanto una situazione di discriminazione alla

4 — Racc. pag. 1199 e ss., in particolare pag. 1204, punto 9.
5 — Racc. pag. I-4165.

rovescia, in contrasto — secondo lo Stato ricorrente — con l'art. 52, secondo comma.

23. Questo argomento è del tutto privo di pertinenza: la discriminazione denunciata dal ricorrente non sussiste e, quand'anche esistesse, non potrebbe essere censurata sulla base dell'art. 52. Esaminerò anzitutto quest'ultimo aspetto.

24. L'art. 52, secondo comma, conferisce al lavoratore autonomo che si stabilisce in un altro Stato membro il diritto ad un trattamento favorevole quanto quello riservato ai cittadini dello Stato membro ospitante. Tale diritto è riconosciuto anche a detti cittadini qualora questi, per il fatto di aver risieduto regolarmente nel territorio di un altro Stato membro e di avervi acquisito una qualificazione professionale tutelata dal diritto comunitario, si trovino, rispetto al loro Stato d'origine, in una situazione analoga a quella dei lavoratori migranti stranieri [6]. Tuttavia, l'art. 52 non attribuisce, ai lavoratori che non hanno esercitato il loro diritto alla libera circolazione, alcuna prerogativa né, in particolare, alcuna garanzia di essere trattati dal loro Stato membro in modo tanto favorevole quanto i lavoratori migranti. Infatti, le disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle persone non possono applicarsi a situazioni puramente interne di uno Stato membro [7].

Di conseguenza, l'art. 52, secondo comma, non può essere fatto valere per vietare una presunta discriminazione a danno di lavoratori che esercitano l'avvocatura nel loro Stato membro d'origine in base ad un titolo o ad un'esperienza professionale acquisita nello stesso Stato membro [8].

25. Inoltre, anche ammettendo che il Lussemburgo possa validamente invocare l'art. 52 o qualunque altra disposizione del Trattato per contestare una situazione di disparità di trattamento a danno dei propri cittadini (o lavoratori ad essi equiparati) che non hanno esercitato il loro diritto alla libera circolazione, ritengo che la direttiva controversa non determini la discriminazione asserita. Si rammenti che per poter parlare di disparità occorre che, senza giustificazione, situazioni identiche siano trattate in maniera diversa o che

6 — Sentenza 7 febbraio 1979, causa 115/78, Knoors (Racc. pag. 399, punto 24).

7 — Sentenze Knoors, citata, punto 24; 8 dicembre 1987, causa 20/87, Gauchard (Racc. pag. 4879, punto 13), e 28 gennaio 1992, cause riunite C-330/90 e C-331/90, López Brea e Hidalgo Palacios (Racc. pag. I-323, punto 7).

8 — V., al riguardo, sentenza 16 febbraio 1995, cause riunite da C-29/94 a C-35/94, Aubertin e a. (Racc. pag. I-301, punto 13), in cui la Corte ha dichiarato che né il diritto comunitario né la direttiva del Consiglio 19 luglio 1982, 82/489/CEE, comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi dei parrucchieri (GU L 218, pag. 24) ostano «ad una normativa di uno Stato membro la quale, per la gestione di un salone di parrucchiere, richieda ai cittadini di tale Stato il possesso di un diploma, mentre consente ai parrucchieri cittadini degli altri Stati membri di gestire un salone di parrucchiere senza essere titolari di diploma e senza essere tenuti ad affidare l'esercizio del salone ad un gestore tecnico diplomato».

situazioni diverse siano trattate allo stesso modo.

26. Orbene, non sussiste discriminazione tra l'avvocato che risponde ai requisiti di qualificazione nazionali ed esercita la professione facendo uso del titolo dello Stato d'origine («avvocato nazionale») e l'avvocato in possesso di un titolo straniero che esercita nello Stato ospitante («avvocato migrante non integrato») in base all'art. 2 della direttiva, in quanto le due situazioni sono diverse. Infatti, per poter esercitare la sua professione nello Stato ospitante, quest'ultimo dovrà non soltanto rispondere ai requisiti per l'accesso alla professione di avvocato in uno Stato membro ma dovrà anche, qualora la normativa dello Stato ospitante lo richieda, agire di concerto con un avvocato nazionale nell'esercizio delle attività di rappresentanza e difesa processuale (art. 5, n. 3, della direttiva), astenersi, se del caso, dallo svolgere talune funzioni notarili (art. 5, n. 2, della direttiva), e, soprattutto, esercitare facendo uso del proprio titolo professionale di origine in modo da non lasciare dubbi circa l'origine straniera della sua qualifica (art. 4).

27. Non sussiste discriminazione nemmeno tra l'avvocato nazionale e quello che, dopo aver esercitato per almeno tre anni un'attività effettiva e regolare nello Stato membro ospitante, è assimilato al primo ai sensi dell'art. 10, sia perché in tale periodo ha acquisito esperienza nel diritto dello Stato ospitante, ivi compreso il diritto comunitario, sia perché, senza aver praticato tale diritto per il periodo indicato, ha dimostrato alle autorità competenti di possedere le conoscenze e le capacità necessarie («avvocato migrante integrato»). La direttiva riserva lo stesso trattamento agli avvocati nazionali ed agli avvocati migranti integrati: in entrambi i casi si presume che l'avvocato possegga le capacità sufficienti per poter esercitare la sua professione con il titolo dello Stato ospitante. Per il resto, occorrerà trattare le questioni di legittimità eventualmente insorte in ordine a tale ipotesi di assimilazione in occasione dell'esame del secondo motivo d'annullamento.

28. Infine, il Granducato di Lussemburgo ha fatto valere, sempre nell'ambito del primo motivo ed in risposta alla memoria d'intervento dei Paesi Bassi e del Regno Unito, che, in mancanza di armonizzazione delle condizioni di accesso ad una professione, gli Stati membri possono definire le conoscenze e le qualificazioni necessarie all'esercizio di tale professione e richiedere la presentazione di un diploma che attesti il possesso di queste conoscenze e di queste qualificazioni [9]. Al riguardo esso si richiama alle sentenze Heylens e a., Vlassopoulou e Aguirre Borrell e a.. Da tale giurisprudenza il ricorrente deduce che i principi sanciti dall'art. 52 in materia di stabilimento sono, da un lato, l'eliminazione di qualunque requisito di cittadinanza e dall'altro, in attesa dell'armonizzazione delle condizioni di formazione, il mantenimento del requisito della conoscenza del diritto nazionale.

9 — Sentenze 15 ottobre 1987, causa 222/86, Heylens e a. (Racc. pag. 4097, punto 10); 7 maggio 1991, causa C-340/89, Vlassopoulou (Racc. pag. I-2357, punto 9), e 7 maggio 1992, causa C-104/91, Aguirre Borrell e a. (Racc. pag. I-3003, punto 7).

29. Nella misura in cui non si confonde con il secondo motivo, questa asserzione costituisce un motivo nuovo che dovrebbe essere dichiarato irricevibile ai sensi dell'art. 42, n. 2, del regolamento di procedura, in quanto non è fondato su elementi di fatto o di diritto emersi durante il procedimento. In ogni caso, tale motivo non può essere accolto in quanto è fondato sulla stessa interpretazione erronea dell'art. 52 che ho già evidenziato nell'esaminare il motivo originario.

30. L'art. 52, secondo comma, definisce soltanto il contenuto minimo del diritto di stabilimento, non il suo contenuto massimo. Come ha giustamente sottolineato il rappresentante del Regno Unito, porre limiti al processo di liberalizzazione non rientra tra le funzioni dell'art. 52.

Non ci si deve meravigliare quindi che nelle sentenze richiamate dal ricorrente [10] la Corte si sia preoccupata di precisare il contenuto minimo di tale diritto di cui godono i lavoratori autonomi che abbiano esercitato il proprio diritto alla libera circolazione, diritto che essi possono opporre alle autorità amministrative nazionali che rifiutino loro categoricamente l'accesso all'esercizio di talune professioni o alle autorità che intentino azioni penali nei loro confronti per aver essi esercitato tali professioni senza essere in possesso del titolo prescritto. Infatti, in mancanza di armonizzazione, lo Stato membro ospitante, anche se potrà mantenere talune restrizioni, dovrà «prendere in considerazione i diplomi, i certificati e gli altri titoli che l'interessato ha acquisito ai fini dell'esercizio della medesima professione in un altro Stato membro, procedendo ad un raffronto tra le competenze attestate da questi diplomi e le conoscenze e qualifiche richieste dalle norme nazionali» [11].

31. Riassumendo, il motivo di annullamento dedotto dal Lussemburgo in base all'art. 52, secondo comma, del Trattato CE dev'essere respinto.

B — *Sulla violazione dell'art. 57, n. 2, del Trattato CE*

32. L'art. 57, n. 2, dispone che:

«2. [Al fine di agevolare l'accesso alle attività non salariate e l'esercizio di queste], il Consiglio stabilisce, prima della scadenza del periodo transitorio, le direttive intese al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative all'accesso alle attività non salariate e all'esercizio di queste. Il Consiglio delibera all'unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, per quelle

10 — Ad eccezione della sentenza Heylens e a., che riguardava un lavoratore subordinato e nella quale la Corte ha fondato il suo ragionamento sull'art. 48 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 39 CE).

11 — Sentenze Vlassopoulou, citata, punto 16, e Aguirre Borrell e a., citata, punto 11.

direttive la cui esecuzione, in uno Stato membro almeno, comporti una modifica dei vigenti principi legislative del regime delle professioni, per quanto riguarda la formazione e le condizioni di accesso delle persone fisiche. Negli altri casi il Consiglio delibera in conformità della procedura di cui all'articolo 189 B».

33. Con questo secondo motivo, il Lussemburgo tenta di dimostrare che la direttiva è stata erroneamente adottata in conformità dell'art. 57, n. 1, e n. 2, prima e terza frase, ad esclusione della seconda frase [12]. Tale errore avrebbe consentito la formazione della volontà del Consiglio a maggioranza qualificata anziché all'unanimità, nonostante il fatto che la direttiva modificava i principi legislativi riguardanti sia la formazione degli avvocati che l'accesso alla relativa professione.

34. Secondo il Granducato di Lussemburgo, la direttiva viola un principio fondamentale della professione forense, vigente in tutti gli Stati membri, in forza del quale possono accedere a tale professione solo coloro che abbiano dimostrato di possedere conoscenze sufficienti nel diritto nazionale o che abbiano ottenuto l'omologazione del loro titolo dopo aver superato, se del caso, la prova prevista dalla direttiva 89/48.

35. Inoltre, la direttiva modificherebbe altre condizioni di accesso delle persone fisiche alla professione di avvocato in quanto elimina il divieto, in vigore in vari Stati membri, di stabilirvisi utilizzando il proprio titolo professionale d'origine e di esercitare tale professione in comune.

36. A sostegno della sua tesi, il Lussemburgo fa valere, in particolare, la sentenza 13 maggio 1997, Germania/Parlamento e Consiglio [13], ai punti 16 e 17 della quale la Corte ha dichiarato:

«(...) in mancanza di un coordinamento comunitario, gli Stati membri possono infatti, a determinate condizioni, imporre provvedimenti nazionali che perseguano un obiettivo legittimo compatibile con il Trattato e giustificato da ragioni imperative di interesse generale, ivi compresa la tutela dei consumatori (v., segnatamente, sentenza 4 dicembre 1986, causa 205/84, Commissione/Germania, Racc. pag. 3755).

Ne discende che gli Stati membri possono, ricorrendo determinate circostanze, adottare o mantenere in vigore misure che ostacolano la libera circolazione. Sono in

12 — La direttiva è stata adottata in forza degli artt. 49 e 57, n. 1, e n. 2, prima e terza frase. D'accordo con il Regno di Spagna, ritengo che le principali disposizioni della direttiva (in particolare gli artt. 2, 3, 5 e 10) siano basate sull'art. 57, n. 1, mentre solo gli artt. 8 (esercizio nell'ambito di un rapporto subordinato) e 11 (esercizio in comune della professione) giustificano l'inclusione degli artt. 49 e 57, n. 2, nella base giuridica della direttiva. Nello stesso senso v. Sobotta, Ch. e Kleinschnittger, Ch.: Freizügigkeit für Anwälte in der EU nach der Richtlinie 98/5/EG, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 1998, n. 21, pagg. 645 e ss., in particolare pag. 650.

13 — Causa C-233/94 (Racc. pag. I-2405).

particolare ostacoli di questo tipo che l'art. 57, n. 2, del Trattato consente alla Comunità di eliminare mediante il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative all'accesso alle attività autonome e all'esercizio delle medesime. Trattandosi di misure di coordinamento, la Comunità tiene conto dell'interesse generale perseguito dai diversi Stati membri e dispone un livello di protezione di questo interesse che risulti accettabile nella Comunità».

Secondo il Lussemburgo, tale giurisprudenza avrebbe dovuto indurre il legislatore comunitario, al momento dell'adozione della direttiva, a conciliare i vari interessi in gioco tenendo in debito conto l'interesse generale dei consumatori a rivolgersi ad avvocati stabiliti in un determinato Stato membro che posseggano conoscenze sufficienti nel diritto di quest'ultimo Stato.

37. Riassumendo, il ricorrente sostiene che la direttiva avrebbe dovuto essere adottata su un fondamento giuridico comprendente anche l'art. 57, n. 2, seconda frase, in quanto essa modifica i principi legislativi riguardanti la formazione e le condizioni di accesso alla professione di avvocato e, in particolare, in quanto essa:

— elimina l'esigenza, per l'avvocato migrante che intenda esercitare il diritto dello Stato membro ospitante, di acquisire le conoscenze necessarie in tale materia;

— consente agli avvocati migranti l'esercizio pieno ed immediato della loro professione in regime di stabilimento facendo uso del titolo professionale acquisito nel loro Stato d'origine e

— liberalizza l'esercizio in comune della professione di avvocato.

Inoltre, il Lussemburgo censura il fatto che la direttiva non avrebbe tenuto conto della protezione dei consumatori.

38. Le tre istituzioni comparse e i tre Stati membri intervenuti, seguendo un ragionamento sostanzialmente parallelo, chiedono il rigetto di questo motivo.

39. Mi associo anch'io a tale posizione. Esaminerò gli argomenti del Lussemburgo in ordine d'importanza crescente.

40. In primo luogo, non è vero che la direttiva autorizzi l'esercizio collettivo della

professione di avvocato. Al contrario, l'art. 11 della direttiva inizia proprio con la frase seguente: «Ove l'esercizio in comune della professione sia consentito agli avvocati che esercitano l'attività col titolo professionale corrispondente (...)». Anche supponendo che la pretesa liberalizzazione avvenga in relazione allo Stato d'origine, è indubbio che la possibilità di esercitare in comune la professione riguarda unicamente le modalità di tale esercizio e non le condizioni di accesso alla professione. Infine, come rileva la Commissione, l'esercizio in comune non è più vietato negli Stati membri.

41. In secondo luogo, non è certo neppure che l'art. 2 della direttiva, a norma del quale gli avvocati hanno diritto di esercitare in tutti gli Stati membri con il proprio titolo professionale d'origine, modifichi un principio legislativo. A mio parere, tale modifica non sussiste.

42. Il diritto di un avvocato in possesso di un titolo acquisito in uno Stato membro di esercitare la professione in un altro Stato membro con il proprio titolo professionale d'origine e nell'ambito delle materie corrispondenti a detto titolo (vale a dire, in genere, il diritto dello Stato d'origine, ivi compresi il diritto comunitario ed il diritto internazionale) discende direttamente dalla libertà di stabilimento sancita dall'art. 52 del Trattato, cui la Corte ha riconosciuto effetto diretto [14].

Infatti, qualora non vi sia confusione tra i consumatori in merito alle effettive qualificazioni di un avvocato stabilito in tali condizioni, lo Stato ospitante non può far valere ragioni imperative d'interesse generale per adottare o mantenere misure che ostacolino la libera circolazione ai sensi della sentenza Germania/Parlamento e Consiglio, citata dal ricorrente [15]. Il fatto che negli Stati membri siano eventualmente esistite (o continuino ad esistere) discipline di legge contrarie a tale principio costituisce una semplice circostanza che non inficia la validità di quest'ultimo.

43. La direttiva autorizza inoltre l'avvocato migrante a svolgere attività di consulenza legale nel diritto dello Stato ospitante. Tuttavia, nemmeno questa disposizione costituisce una novità. Come riconosce il ricorrente, la direttiva 77/249 offriva già questa possibilità all'avvocato che prestasse servizi in uno Stato diverso da quello d'origine, assimilandolo all'avvocato nazionale e non escludendo tale consulenza dall'ambito delle sue attività. Al più tardi entro il termine di due anni previsto dalla direttiva 77/249 ogni Stato membro doveva sancire a livello legislativo il principio per il quale un avvocato originario di un altro Stato membro avrebbe potuto svolgere attività di consulenza legale nel diritto dello Stato ospitante purché rispettasse la condizioni stabilite dalla direttiva, ossia l'obbligo di utilizzare il proprio titolo professionale d'origine così da evitare confusioni e la possibilità di mantenere limitazioni relative

14 — Sentenza 21 giugno 1974, causa 2/74, Reyners (Racc. pag. 631).

15 — Vale a dire oltre a misure che impongano una procedura amministrativa di semplice verifica del titolo, ai sensi della sentenza 31 marzo 1993, causa C-19/92, Kraus (Racc. pag. I-1663).

ad alcune funzioni notarili ed alla rappresentanza processuale.

Orbene, le medesime condizioni sono riportate — quasi alla lettera — all'art. 5, nn. 2 e 3, della direttiva impugnata. L'unica differenza tra i due regimi è che il primo si inserisce nell'ambito del settore della prestazione dei servizi, mentre il secondo dà attuazione alla libertà di stabilimento. Non vedo però quale incidenza possa avere questa circostanza, soprattutto ai fini della protezione dei consumatori, che è l'unico elemento d'interesse generale fatto valere dal ricorrente.

44. Ritengo invece, d'accordo con la maggioranza delle parti comparse, che sarebbe incoerente consentire all'avvocato prestatore di servizi di svolgere attività di consulenza nel diritto dello Stato ospitante e vietare tale attività all'avvocato stabilito in detto Stato il quale, avendo più contatti con l'ordinamento giuridico locale, si trova necessariamente in condizioni migliori per offrire consulenze legali affidabili. Pertanto, la restrizione così imposta all'avvocato stabilito in uno Stato ospitante non soddisferebbe nessuna delle quattro condizioni che la Corte ha rammentato nella citata sentenza Gebhard, ossia che tale restrizione si applichi in modo non discriminatorio, che sia giustificata da motivi imperiosi di interesse pubblico, che sia idonea a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e che non ecceda quanto necessario per il raggiungimento di questo [16]. Ciò tanto più dopo che, nella stessa sentenza, la Corte ha dichiarato che il carattere temporaneo delle attività considerate non esclude la possibilità per il prestatore di servizi di dotarsi nello Stato membro ospitante di una determinata infrastruttura (ivi compreso un ufficio o uno studio) se questa infrastruttura è necessaria al compimento della prestazione di cui trattasi [17], e dopo che in precedenza essa aveva riconosciuto che il diritto di stabilimento delle persone fisiche implica la facoltà di avere più di un centro di attività in Stati membri diversi [18].

45. Il Lussemburgo fa valere che le limitazioni di cui all'art. 5 della direttiva e l'obbligo di esercitare con il titolo professionale dello Stato d'origine non garantiscono una protezione sufficiente ai consumatori. Il ricorrente respinge l'accostamento tra l'avvocato migrante stabilito ed il prestatore di servizi. Quest'ultimo, salvo rara incoscienza, per la sua presenza temporanea e limitata, agirà unicamente nei settori di sua competenza, mentre l'avvocato stabilito si troverà in una situazione di offerta permanente che, dal punto di vista economico, lo spingerà fortemente ad estendere il suo ambito d'intervento.

46. Le tre istituzioni comparse, gli altri quattordici Stati membri e il CCBE, consiglio degli ordini forensi della Comunità, ritengono, per contro, che tali misure

16 — Punto 37.

17 — Punto 27.

18 — Sentenza 12 luglio 1984, causa 107/83, Klopp (Racc. pag. 2971, punto 19).

costituiscano un livello di protezione accettabile nell'ambito della Comunità.

Salvo errore manifesto di valutazione, non spetta alla Corte emanare una sentenza che invada la sfera di decisione politica del legislatore.

47. A mio parere, le previsioni del Granducato non hanno natura giuridica e rientrano in pieno nella sfera di competenza del potere legislativo. In ogni caso, la rilevanza, sotto il profilo quantitativo, di una condotta negligente non dovrebbe incidere sulla valutazione della sua inammissibilità [19]. Infine, qualora la sua legislazione attuale non lo preveda ancora, nulla impedisce al Lussemburgo di rafforzare la propria vigilanza e di vietare agli avvocati di accettare incarichi professionali per i quali sappiano, o debbano sapere, di non possedere la necessaria competenza [20] ovvero inasprendo le sanzioni penali o disciplinari applicabili in caso di negligenza professionale.

Non si può eliminare ogni rischio di comportamento incompetente da parte dell'avvocato migrante, così come non si può impedire all'avvocato nazionale di avventurarsi in consulenze su materie del proprio diritto nazionale per le quali non possiede le necessarie qualificazioni. Spetterà esclusivamente al cliente, informato della formazione straniera dell'avvocato in base al titolo di cui questi fa uso, valutare tale rischio in quanto egli «è libero di affidare la tutela dei suoi interessi all'avvocato di sua scelta» [21].

48. Insomma, il legislatore comunitario ha considerato, come aveva fatto nel caso della direttiva 77/249, che l'obbligo di utilizzare il titolo professionale d'origine e la possibilità di escludere talune attività notarili o processuali costituivano, nell'ambito dell'art. 2 della direttiva impugnata, una garanzia sufficiente per i consumatori. Di conseguenza, esso non ha modificato alcun principio legislativo [22].

49. Rimane da esaminare, in terzo luogo, la presunta eliminazione di qualsiasi obbligo per l'avvocato migrante di acquisire una qualificazione nell'ambito del diritto dello Stato ospitante. Secondo il ricorrente, tale misura implicherebbe una modifica di un principio legislativo nazionale relativo alla formazione ed alle condizioni di accesso alla professione.

50. Credo di aver dimostrato che quest'argomento non si applica agli avvocati migranti che esercitano con il loro titolo

19 — Al riguardo, concordo con lo Stato ricorrente. V. la relazione d'udienza, paragrafo 25.

20 — Seguendo l'esempio del codice di condotta del CCBE (art. 3.1.3).

21 — Sentenza 25 febbraio 1988, causa 427/85, Commissione/Germania (Racc. pag. 1123, punto 27).

22 — Anche supponendo che fosse stato modificato un principio legislativo, tale modifica non riguarderebbe, come metterò in rilievo di seguito, né la formazione né le condizioni di accesso ad una professione ai sensi dell'art. 57, n. 2, seconda frase.

professionale d'origine. Nel loro caso, i diritti sanciti dalla direttiva discendono direttamente dal Trattato o sono conseguenza delle norme già stabilite dalla direttiva 77/249.

51. Diversa è la situazione degli avvocati che si avvalgono del regime di piena integrazione previsto dall'art. 10. Si ricorderà che tale disposizione offre agli avvocati migranti tre vie per conseguire la completa assimilazione agli avvocati nazionali. L'avvocato migrante può:

— ottenere il riconoscimento del proprio titolo a norma della direttiva 89/48, eventualmente dopo aver compiuto un tirocinio di adattamento o essersi sottoposto ad una prova attitudinale conformemente all'art. 4, n. 1, lett. b) (n. 2);

— esercitare con il proprio titolo professionale di origine comprovando l'esercizio per almeno tre anni di un'attività effettiva e regolare nello Stato membro ospitante e riguardante il diritto di tale Stato, ivi compreso il diritto comunitario (n. 1); o

— esercitare con il proprio titolo professionale di origine dimostrando un'attività effettiva e regolare per un periodo di almeno tre anni nello Stato membro ospitante ma di durata inferiore relativamente al diritto di tale Stato membro, dopo che l'autorità competente di detto Stato abbia verificato l'esperienza e le conoscenze da lui acquisite in tali materie (n. 3).

52. Atteso che il Lussemburgo asserisce una presunta eliminazione di qualsiasi obbligo, per l'avvocato che intenda stabilirsi con il proprio titolo professionale d'origine, di dimostrare il possesso da parte sua di sufficienti conoscenze del sistema giuridico dello Stato ospitante, sembra che la sua censura riguardi esclusivamente la seconda ipotesi. Nelle altre due ipotesi, infatti, lo Stato membro ospitante ha il diritto di verificare che il candidato abbia affettivamente acquisito tali conoscenze.

53. Occorre pertanto risolvere la questione se la possibilità per gli Stati membri di assimilare gli avvocati migranti ai propri avvocati nazionali senza la necessità che essi superino una prova attitudinale relativa al diritto dello Stato ospitante costituisca un provvedimento la cui applicazione in almeno uno Stato membro comporta una modifica dei principi legislativi vigenti in materia di formazione e di condizioni di accesso ad una professione da parte delle persone fisiche.

54. Ritengo che la direttiva non riguardi assolutamente i regimi nazionali di formazione. Infatti, essa non contiene indicazioni quanto alle discipline sulle quali gli aspi-

ranti avvocati devono ricevere una formazione, né sul metodo di insegnamento o sulla durata di questo, né in quali centri esso dev'essere impartito [23]. Ogni Stato membro continua a disciplinare liberamente tali materie [24].

55. Orbene, se si dimostrasse che la direttiva modifica i principi legislativi concernenti le condizioni d'accesso ad una professione, la base giuridica necessaria sarà l'art. 57, n. 2, seconda frase, con la procedura di adozione che esso implica, vale a dire l'unanimità. Esaminerò separatamente ciascuna di tali nozioni (modifica, principi legislativi, condizioni d'accesso), ma lo farò nell'ordine più consono al mio assunto.

56. In primo luogo, dubito seriamente che le disposizioni controverse possano essere considerate come dirette a disciplinare le *condizioni di accesso* ad una professione. Quando si accede alla professione di avvocato ai sensi dell'art. 57?

57. In linea di principio, sono possibili due risposte.

La prima risposta è che esisterebbero tanti «accessi» alla professione di avvocato nell'Unione europea quanti sono i diversi ordinamenti giuridici, con le proprie regole e condizioni. Pertanto, si avrebbe accesso non alla professione di avvocato in senso assoluto, bensì solo alla professione di avvocato all'interno di un determinato ordinamento giuridico. Tale è la definizione proposta dal Granducato di Lussemburgo.

La seconda risposta è che esisterebbe un solo «accesso» alla professione, disciplinato da norme diverse in ciascuno degli ordinamenti europei. Le disposizioni relative all'esercizio della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stato acquisito il titolo professionale disciplinerebbero soltanto le modalità di reciproco riconoscimento dei titoli di idoneità, o, tutt'al più, le modalità di

23 — Come esempio di atto contenente disposizioni di coordinamento relative alla formazione, si veda la direttiva del Consiglio 5 aprile 1993, 93/16/CEE, intesa ad agevolare la libera circolazione dei medici e il reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli (GU L 165, pag. 1). L'art. 23 di detta direttiva prescrive, infatti, che i medici devono avere acquisito: «a) adeguate conoscenze delle scienze sulle quali si fonda l'arte medica, nonché una buona comprensione dei metodi scientifici, compresi i principi relativi alla misura delle funzioni biologiche, alla valutazione di fatti stabiliti scientificamente e all'analisi dei dati; b) adeguate conoscenze della struttura, delle funzioni e del comportamento degli esseri umani, in buona salute e malati, nonché dei rapporti tra l'ambiente fisico e sociale dell'uomo ed il suo stato di salute; c) adeguate conoscenze dei problemi e dei metodi clinici, atte a sviluppare una concezione coerente della natura delle malattie mentali e fisiche, dei tre aspetti della medicina: prevenzione, diagnosi e terapia, nonché della riproduzione umana; d) un'adeguata esperienza clinica acquisita sotto opportuno controllo in ospedale». Inoltre, «l'intero ciclo di formazione medica deve avere una durata minima di sei anni o comprendere un minimo di 5 500 ore di insegnamento teorico e pratico impartito in un'università o sotto il controllo di un'università». L'art. 24 prevede ulteriori condizioni: conclusione e convalida di un ciclo di sei anni di studi, a tempo pieno e sotto controllo delle autorità, che comprenda un insegnamento teorico e pratico in un centro con determinate caratteristiche, ecc. Infine, altre disposizioni sanciscono obblighi relativi alla formazione dei medici specialisti.

24 — Per giunta, la tesi del ricorrente secondo cui la direttiva, eliminando qualunque obbligo di formazione, deroghe rebbe all'obbligo fondamentale imposto all'avvocato migrante di essere in possesso, prima di poter esercitare la professione nello Stato membro ospitante, di una conoscenza del diritto di detto Stato sancita da un diploma, si confonde con il ragionamento svolto dallo stesso ricorrente a proposito delle condizioni di accesso alla professione.

esercizio di una professione. In tal senso si esprime, in particolare, il Regno Unito.

58. Ora, né il Trattato, né il diritto derivato né la giurisprudenza della Corte offrono elementi affidabili che consentano di prendere posizione per l'una o l'altra interpretazione. Nei vari atti si utilizzano indistintamente, e con evidente mancanza di precisione, espressioni quali «accesso alla professione», «accesso alle attività» ed «esercizio delle attività».

59. Pertanto, tra le due, ritengo sia inevitabile preferire la seconda interpretazione, in quanto meno limitativa della libertà di stabilimento.

Infatti, non si deve dimenticare che la libertà di circolazione costituisce uno degli obiettivi primari del Trattato che, inoltre, conferisce singolarmente a qualsiasi lavoratore della Comunità il diritto fondamentale al libero accesso all'impiego [25]. D'altro canto, la legittimità esigenza, nei vari Stati membri, di subordinare l'esercizio di talune professioni al possesso di un titolo costituisce un ostacolo all'effettiva realizzazione della libera circolazione dei lavoratori garantita dal Trattato [26]. In altri termini, se la libera circolazione e, di conseguenza, la libertà di stabilimento sono la regola, i provvedimenti restrittivi nazionali, che gli Stati membri potranno mantenere a determinate condizioni, costituiscono l'eccezione.

Per eliminare tali ostacoli, la Comunità si è dotata del potere di emanare direttive per il reciproco riconoscimento dei titoli e direttive di coordinamento, nelle quali tiene conto dell'interesse generale perseguito dai diversi Stati membri e dispone un livello di protezione di questo interesse che risulti accettabile [27]. In tale contesto si inseriscono le disposizioni dell'art. 57 e, più precisamente, per quanto rileva nel caso di specie, i suoi nn. 1 e 2.

Orbene, per l'adozione delle direttive ivi previste, il Trattato rinvia alla procedura dell'art. 189 B del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 251 CE), che istituisce un regime di codecisione tra il Parlamento e il Consiglio, in cui quest'ultimo delibera a maggioranza qualificata. Il Consiglio deve decidere all'unanimità, previa consultazione del Parlamento, solo nei casi previsti dall'art. 57, n. 2, seconda frase. Se la codecisione è la regola, l'unanimità è l'eccezione. Inoltre, interpretare estensivamente i settori soggetti alla procedura di codecisione contribuisce a rafforzare la partecipazione del Parlamento al processo legislativo dell'Unione europea, partecipazione che è il riflesso, sul piano comunitario, di un fondamentale principio di democrazia secondo il quale i popoli

25 — Sentenza Heylens e a., citata, punti 8 e 14.

26 — Sentenze Patrick, citata, punto 16, e Heylens e a., citata, punto 11.

27 — Sentenza Germania/Parlamento e Consiglio, citata, punto 17.

partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa [28].

60. Da questo duplice carattere eccezionale — sul piano sostanziale e su quello procedurale — della disposizione di cui all'art. 57, n. 2, seconda frase, discende l'obbligo di interpretare la stessa in maniera restrittiva e preferire, laddove siano possibili due interpretazioni, quella che meglio risponde alla logica di tale articolo e all'economia generale del Trattato.

61. Pertanto, è lecito concludere provvisoriamente nel senso che il regime di assimilazione istituito dall'art. 10 e, in particolare, dal suo n. 1, non comporta alcuna modifica dei principi legislativi vigenti del regime delle professioni per quanto riguarda le condizioni di accesso [29].

Tale regime, analogamente a quello istituito dall'art. 2, non è diretto a modificare le condizioni cui le normative nazionali subordinano l'accesso ad una professione.

A tale proposito, ritengo estrettamente significativo il fatto che la direttiva 89/48, che disciplina esattamente la stessa materia (ossia l'esercizio con il titolo dello Stato ospitante congiuntamente attraverso il titolo d'origine ed un periodo di tirocinio o una prova attitudinale), non sia stata neppure adottata sulla base della prima e della terza frase dell'art. 57, n. 2, bensì sulla base del n. 1 dello stesso articolo (reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli) [30].

62. Ragioni analoghe mi inducono a chiedermi se la modifica, se modifica esiste, incida sui *principi legislativi* vigenti almeno in uno Stato membro per quanto riguarda l'accesso ad una professione, ovvero se si ripercuota solo sulle modalità d'esercizio. Nel merito, la direttiva si limita a generalizzare la formula dell'equiparazione in seguito al compimento di un tirocinio pratico di tre anni, formula che la direttiva 89/48 aveva proposto come alternativa (v. supra, paragrafo 7).

28 — Sentenza 11 giugno 1991, causa C-300/89, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-2867, punto 20).

29 — Le ragioni storiche per le quali con l'Atto unico europeo è stata inclusa questa seconda frase nell'art. 57, n. 2, corroborano la mia interpretazione. Con tale frase si intendeva imporre l'unanimità in seno al Consiglio per poter modificare il *regime nazionale* tedesco del *Meisterbrief*, applicabile a talune professioni artigiane.

30 — Altrettanto vale per varie direttive volte alla liberalizzazione di professioni specifiche. Così, la già citata direttiva 82/489 consente l'esercizio della professione di parrucchiere nello Stato membro ospitante senza il titolo ivi richiesto qualora si possa dimostrare un'esperienza sufficiente nello Stato d'origine. Ciò non ha impedito alla Corte di riconoscere che «dal suo quarto e quinto 'considerando' risulta che essa non mira ad armonizzare i presupposti fissati dalle normative nazionali per l'accesso alla professione di parrucchiere e l'esercizio di quest'ultima» (sentenza Aubertin e a., citata, punto 12). Analogamente, in relazione alla direttiva del Consiglio 12 gennaio 1967, 67/43/CEE, relativa all'attuazione della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi per le attività non salariate attinenti: 1. al settore degli «Affari immobiliari (escluso 6401)» (Gruppo ex 640 CITI), 2. al settore di taluni «Servizi forniti alle imprese non classificati altrove» (Gruppo 839 CITI) (GU 10, pag. 140), la Corte ha dichiarato che tale direttiva «si limita a prescrivere l'eliminazione di qualsiasi discriminazione, diretta o indiretta, basata sulla nazionalità, e non è intesa all'armonizzazione delle condizioni stabilite dalle normative nazionali per l'accesso all'attività autonoma di agente immobiliare o per il suo esercizio» (sentenza López Brea e Hidalgo Palacios, citata, punto 15).

63. Inoltre, anche ammettendo che la direttiva disciplini aspetti fondamentali del regime di accesso ad una professione, affinché tale motivo potesse essere accolto occorrerebbe dimostrare che in detto regime è intervenuta una *modifica*. Ai fini dell'esame di tale condizione è di importanza capitale enunciare il principio di cui trattasi con la massima precisione.

64. Nel testo del suo ricorso, il Lussemburgo non utilizza sempre gli stessi termini. Ora esso menziona il «principio legislativo fondamentale della professione d'avvocato, comune a tutti gli Stati membri, secondo cui si tratta di una professione cui devono poter accedere soltanto le persone adeguatamente qualificate nel diritto nazionale» [31], ora il «principio fondamentale modificato dalla direttiva che impone agli avvocati migranti di acquisire la conoscenza del diritto del paese ospitante» [32].

65. Insomma, il principio legislativo cui si richiama il Granducato di Lussemburgo, espresso in termini generali, è quello secondo il quale chiunque intenda accedere alla professione di avvocato in un determinato Stato membro dev'essere in possesso delle conoscenze e delle qualificazioni necessarie nell'ordinamento giuridico di tale Stato. Posso convenire sul fatto che esiste un principio analogo in tutti gli Stati membri, ma non condivido il resto del ragionamento del Granducato.

66. Secondo il ricorrente, la direttiva eliminerebbe l'obbligo per ogni avvocato di conoscere il diritto dello Stato in cui intende esercitare, in quanto elimina l'esigenza di una prova attitudinale.

67. Ritengo che il Lussemburgo confonda il fatto con la presunzione della sua esistenza, la realtà delle conoscenze e dalle qualificazioni con gli elementi che ne consentono la valutazione.

Infatti, il superamento di una prova attitudinale consente solo di presumere che il candidato sia in possesso di un certo livello di conoscenze e non può confondersi con le conoscenze stesse, delle quali esso non è che una «prova» in senso figurato.

68. L'altro motivo generalmente ammesso come atto a giustificare la presunzione o, se si preferisce, un importante indizio dell'acquisizione di determinate qualificazioni è la maturazione di un'esperienza adeguata.

31 — Pag. 17 del ricorso.

32 — Pag. 18 del ricorso. In tal modo, la direttiva farebbe venir meno il principio legislativo, in vigore in Lussemburgo, della verifica delle conoscenze di diritto lussemburghese di ogni candidato all'«esercizio della professione di avvocato, principio che sarebbe stato stabilito in quanto gli studenti lussemburghesi, non disponendo di un'università in patria, svolgono i loro studi presso università straniere. In realtà, quest'affermazione è esatta solo per quanto riguarda i candidati già in possesso di un titolo di avvocato rilasciato in un altro Stato membro.

Nel Medioevo, Alfonso X il Saggio, re di Castiglia e Lèon (1252-1284), scriveva nel suo Libro de las Leyes o Partidas [33] che «todo ome que fuere sabidor de derecho o del fuero o de la costumbre de la tierra, porque lo aya usado como oficio por de grand tiempo, puede ser abogado por otro» («chiunque sia esperto del diritto, degli usi o dei costumi territoriali, per averli praticati per molto tempo nell'ambito della propria funzione può essere l'avvocato di un altro») [34].

In epoca più recente, il ruolo decisivo che svolge il tempo nella formazione degli avvocati è stato riconosciuto dal diritto comunitario e, di conseguenza, dai vari diritti nazionali.

69. Come ho già detto, la direttiva 89/48 prevedeva già, all'art. 4, n. 1, lett. b), che l'avvocato migrante potesse esercitare la professione con il titolo dello Stato ospitante dopo aver compiuto un tirocinio pratico di tre anni. Se è vero che tale direttiva consentiva agli Stati membri di esigere che gli avvocati superassero una prova attitudinale — come hanno realmente fatto quasi tutti degli Stati membri — è altrettanto vero che, al più tardi a partire dall'entrata in vigore della direttiva 89/48, era in linea di principio possibile per gli avvocati inserirsi nella professione dello Stato membro ospitante senza dover superare una prova attitudinale.

70. Anche la Corte ha riconosciuto, nell'ambito specifico della professione forense, l'importanza dell'esperienza acquisita quale indice del possesso di una capacità professionale. Nella citata causa Vlassopoulou, l'autorizzazione ad esercitare la professione di avvocato in Germania era stata negata ad un' avvocatessa greca in quanto l'interessata non aveva studiato diritto in Germania e non aveva superato i due esami di Stato prescritti dalla legge tedesca. La Corte ha dichiarato, in primo luogo, che ai sensi dell'art. 52 l'autorità competente dello Stato membro era tenuta a mettere a confronto le conoscenze e le qualifiche attestate dal diploma straniero con le condizioni fissate per i cittadini nazionali. Qualora da tale raffronto risultasse un'equivalenza solo parziale, le autorità nazionali dovrebbero ancora verificare «se le conoscenze acquisite nello Stato membro ospitante nel contesto di un ciclo di studi ovvero anche di un'esperienza pratica siano valide ai fini dell'accertamento del possesso delle conoscenze mancanti» [35]. Non è superfluo rammentare che il ragionamento seguito dalla Corte in tale sentenza è fondato esclusivamente sul Trattato.

71. Ora, la direttiva impugnata non fa che codificare tale giurisprudenza, con la particolarità che spetta ora al candidato, e non più allo Stato membro, scegliere tra la prova attitudinale e l'esperienza pratica. Tale progresso è conforme alla finalità perseguita dell'art. 57, che è soltanto quella

33 — Le Siete Partidas (Sette Parti) costituiscono un ammirevole sforzo di razionalizzazione dei diritti romano e canonico. Sebbene il favore popolare di cui godeva il tradizionale diritto consuetudinario castigliano (fueros castellanos) le abbia private di forza legale, esse hanno ispirato le decisioni del Tribunal Supremo del re ed hanno contribuito a formare la mentalità dei nuovi giuristi. Nella pratica l'influsso di tali regole e principi si è fatto sentire sino a tempi recenti.

34 — Parte III, titolo sesto, legge 2ª.

35 — Punto 20.

di «agevolare l'accesso alle attività non salariate e l'esercizio di queste».

É comprensibile che vi siano sostenitori dell'uno e dell'altro metodo [36], come ve ne sono di questo o quel tipo di prova o di un periodo di esperienza più o meno lungo, tuttavia le preferenze personali non possono essere erette a principi giuridici.

72. Infine, ritengo che consentendo la piena integrazione dell'avvocato migrante dopo che questi abbia dimostrato di aver esercitato un'attività effettiva e regolare per almeno tre anni nell'ambito del diritto dello Stato ospitante, ivi compreso il diritto comunitario, la direttiva incida esclusivamente sullo strumento per mezzo del quale vengono riconosciute le conoscenze e le qualificazioni giuridiche non contemplate nel titolo d'origine, senza pregiudizio del principio secondo il quale ogni candidato alla professione di avvocato dev'essere in possesso delle conoscenze e delle qualificazioni necessarie nell'ambito giuridico in cui intende esercitare.

36 — Così, alcuni accolgono con favore il fatto che la nuova direttiva favorisca «l'esercizio pratico al di là della conoscenza teorica acquisita sui libri di testo» [«effective practice rather than theoretical knowledge acquired from textbooks»] (Nebbia, P.: The New Directive on Lawyers' Establishment: Uses and Abuses, *European Current Law Yearbook*, 1998, pag. xlii, in particolare pag. xlv), mentre altri ritengono che «non sembra che si possa rinunciare a meccanismi di controllo affidabili che consentano di comprovare un determinato livello minimo di cognizioni giuridiche» [«verläßliche Kontrollmechanismen, auf deren Grundlage ein gewisser Mindeststandard der Rechtskenntnisse verifizierbar ist, erscheinen unverzichtbar» (Henssler, M.: Der lange Weg zur EU-Niederlassungsrichtlinie für die Anwaltschaft, *Zietschrift für europäisches Privatrecht*, 1999, pagg. 689 e segg, in particolare pag. 704, il quale, nonostante ciò, ritiene che la direttiva non incida sui principi legislativi nazionali relativi alla formazione o alle condizioni di accesso).

73. Non intendo concludere prima di aver esaurito l'esame di alcune osservazioni presentate all'udienza.

Per quanto riguarda la questione se dalla formulazione dell'art. 10, n. 1, possa dedursi che un avvocato il quale abbia esercitato per tre anni esclusivamente nell'ambito del diritto comunitario ha diritto alla piena integrazione nello Stato ospitante, occorre ricordare che il diritto comunitario fa parte integrante del diritto degli Stati membri e che, salvo per quanto riguarda il contenzioso istituzionale, esso si applica in un contesto giuridico nazionale. Inoltre, spetterà allo Stato membro interessato, compresi i suoi organi giurisdizionali, e, se del caso, alla Corte interpretare l'esatta portata delle disposizioni della direttiva [37].

Per giunta, il rappresentante del ricorrente ha spiegato che l'art. 10, n. 1, della direttiva consentirebbe ad un avvocato di ottenere la piena integrazione nello Stato ospitante indipendentemente del fatto che sia stato dimostrato che egli non possiede le conoscenze richieste non avendo superato la prova attitudinale prevista dalla direttiva 89/48. Questo argomento è infondato: la prova attitudinale serve unicamente a fondare una presunzione di conoscenza; non superarla priva il candidato di questo mezzo di prova ma non fonda la presun-

37 — Anche i termini «regolare» ed «effettivo» sono nozioni giuridiche indeterminate la cui interpretazione sarà probabilmente oggetto di controversia. In tal senso si veda Ewig, E.:Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit für Rechtsanwälte in der EU und im EWR, *Neue Juristische Wochenschrift*, 1999, n. 4, pagg. 248 e ss., in particolare pag. 252.

zione che egli non possieda tali qualificazioni [38].

74. Per tutte le ragioni sopraindicate, ritengo che il secondo motivo debba essere respinto.

C — *Sulla violazione dell'art. 190 del Trattato CE*

75. L'art. 190 dispone:

«I regolamenti, le direttive e le decisioni, adottati congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio, nonché detti atti adottati dal Consiglio o dalla Commissione sono motivati e fanno riferimento alle proposte o ai pareri obbligatoriamente richiesti in esecuzione del presente trattato».

76. Il Granducato di Lussemburgo sostiene che la direttiva non offre «alcuna giustificazione per la scelta del legislatore comunitario di porre sullo stesso piano, sotto il profilo dello stabilimento, gli avvocati migranti che esercitano con il titolo d'origine e quelli che preferiscono integrarsi ed utilizzare il titolo dello Stato ospitante».

77. Preliminarmente, devo ammettere che non capisco a cosa si riferisca esattamente il ricorrente: la direttiva non tratta gli uni e gli altri allo stesso modo. Mentre i primi hanno diritto di esercitare stabilimente in tutti gli Stati membri le stesse attività svolte dagli avvocati nazionali (art. 2), i secondi sono inoltre soggetti alle condizioni di assimilazione previste dall'art. 10.

78. É pertanto difficile capire in cosa consista la carenza di motivazione asserita dal Lussemburgo. A ciò si aggiunge che, come hanno sottolineato il Parlamento ed il Regno di Spagna, questo motivo, così come è stato esposto, mira non tanto a contestare il preambolo della direttiva, quanto a censurarne le norme sostanziali utilizzando a tal fine gli argomenti già dedotti a sostegno dei motivi precedenti.

79. Così, nel suo ricorso, il Lussemburgo afferma:

«Il terzo 'considerando' costituisce una mera asserzione ed una petizione di principio: gli avvocati che non possano integrarsi rapidamente "devono poter (...) continuare la loro attività con il titolo professionale d'origine".

38 — Può essere utile chiedersi quanti avvocati (o giudici) in attività sarebbero in grado di superare gli esami della facoltà di giurisprudenza.

Il quinto 'considerando' contiene una controverità evidente: se è vero che il flusso di cause transfrontaliere è in aumento e richiede la mobilitazione di gruppi di professionisti che dispongano di molteplici competenze in diritto internazionale, in diritto comunitario e nei diritti nazionali, è errato affermare che gli utenti del diritto hanno bisogno di ricorrere a professionisti stabiliti che non dispongano di alcuna qualificazione riconosciuta nel diritto dello Stato ospitante ma che nondimeno possano esercitarvi senza limitazioni.

Il nono 'considerando' offre ai consumatori, quale unica garanzia, il fatto di essere informati circa il titolo professionale dell'avvocato migrante stabilito. Tale protezione puramente formale è illusoria e non può servire come giustificazione della scelta operata.

Quanto al decimo 'considerando', esso si limita a spiegare il meccanismo adottato per ridurre gli ostacoli, ossia l'estensione agli avvocati stabiliti del regime favorevole concesso ai prestatori di servizi. Esso non contiene alcuna valida giustificazione della scelta operata e del fatto che la direttiva si scosta dal principio fondamentale sancito dall'art. 52 del Trattato».

80. Per quanto riguarda l'obbligo di motivazione degli atti, occorre rammentare che l'art. 190 implica che tutti gli atti considerati contengano un'esposizione dei motivi che hanno indotto l'istituzione ad emanarli, in modo che la Corte possa esercitare il proprio controllo e che sia gli Stati membri sia i cittadini interessati siano posti in grado di conoscere le condizioni nelle quali le istituzioni comunitarie hanno fatto applicazione del Trattato [39].

81. Ritengo che la direttiva sia conforme a detto obbligo, naturalmente per quanto riguarda le due principali novità da essa introdotte, vale a dire la possibilità per gli avvocati migranti di stabilirsi in via permanente con il proprio titolo d'origine e di integrarsi nel paese ospitante alle condizioni previste dall'art. 10.

82. In particolare, il terzo 'considerando', lungi dal formulare una petizione di principio, si limita ad elencare le diverse possibilità: l'integrazione previo superamento della prova prevista dalla direttiva 89/48 e le due nuove vie aperte dalla direttiva.

83. La vera giustificazione di tali due misure principali è indicata, in realtà, nel quinto, nel sesto e nel quattordicesimo 'considerando'. Così la direttiva dovrà facilitare l'integrazione degli avvocati nello Stato membro ospitante e consentirà di rispondere alla domanda crescente di consulenze legali in occasione di operazioni transfrontaliere nelle quali si trovino strettamente connessi il diritto internazionale, il diritto comunitario e i diritti nazionali (quinto 'considerando'; v. supra, paragrafo 9).

39 — V, in particolare, sentenza Germania/Parlamento e Consiglio, citata, punto 25.

La direttiva si giustifica anche per la diversità delle legislazioni dei vari Stati membri per quanto riguarda la possibilità per gli avvocati di stabilirsi in via permanente con il titolo d'origine, diversità che dà luogo a distorsioni della concorrenza e costituisce un ostacolo alla libera circolazione (sesto 'considerando'; v. supra, paragrafo 10).

Per quanto riguarda le modalità d'integrazione previste dall'art. 10, la direttiva si giustifica con riferimento agli artt. 48 e 52 del Trattato, quali interpretati dalla Corte, che obbligano lo Stato membro ospitante a prendere in considerazione l'esperienza professionale acquisita sul suo territorio. In tal senso, la direttiva precisa che «dopo tre anni di attività effettiva e regolare svolta nello Stato membro ospitante e riguardante il diritto di questo Stato membro, ivi compreso il diritto comunitario, è lecito presumere che tali avvocati abbiano acquisito le competenze necessarie per integrarsi completamente nella professione di avvocato dello Stato membro ospitante» e che, pertanto, «al termine di tale periodo l'avvocato in grado, con riserva di una verifica, di comprovare la propria competenza professionale nello Stato membro ospitante deve poter ottenere il titolo professionale di tale Stato membro» (quattordicesimo 'considerando').

84. In conclusione, ritengo che nell'adottare la direttiva il Parlamento ed il Consiglio non siano venuti meno all'obbligo di motivazione loro imposto dall'art. 190 del Trattato. Pertanto, il terzo e ultimo motivo dev'essere respinto.

## V — Conclusione

85. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di respingere il ricorso d'annullamento proposto dal Granducato di Lussemburgo contro la direttiva del Parlamento e del Consiglio 16 febbraio 1998, 98/5/CE, volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica, e di condannare lo Stato ricorrente alle spese.