



## COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 21 maggio 2013  
sj.a(2013)1348842

### **AL SIG. PRESIDENTE E AI SIGG. MEMBRI DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA**

#### **OSSERVAZIONI SCRITTE**

Presentate, ai sensi dell'art. 23, secondo comma dello Statuto della Corte di Giustizia dell'Unione europea, dalla

#### **COMMISSIONE EUROPEA**

rappresentata e difesa da Hans Støvlbaek ed Elisabetta Montaguti, del suo Servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso Merete Clausen, anch'ella del suo Servizio giuridico, Bâtiment BECH, 2721 Luxembourg, che accettano la notifica a mezzo e-Curia di tutti i documenti relativi al procedimento

#### **nelle cause riunite C-58/13 e C-59/13**

avente ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale presentata alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, dal Consiglio Nazionale Forense, nei procedimenti innanzi a questo pendenti tra

**Angelo Alberto Torresi e a.**

e

**Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata,**

domanda vertente sull'interpretazione dell'articolo 3 della direttiva 98/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 1998, volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica, nonché sulla validità dello stesso, alla luce dell'articolo 4, paragrafo 2 del Trattato sull'Unione europea

1. FATTI E PROCEDURA .....	3
2. IN DIRITTO .....	4
2.1. La normativa dell'Unione .....	4
2.2. La normativa nazionale .....	6
2.3. Sui quesiti del giudice di rinvio .....	8
2.3.1. Sul primo quesito .....	9
2.3.2. Sul secondo quesito .....	14
CONCLUSIONE .....	16

La Commissione europea (in prosieguo “Commissione”) si pregia esporre alla Corte le seguenti osservazioni.

## 1. FATTI E PROCEDURA

1. La Corte di Giustizia risulta adita dal Consiglio Nazionale Forense (in prosieguo anche “CNF”), ai fini di una pronuncia pregiudiziale in merito all’interpretazione della Direttiva 98/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 1998, volta a facilitare l’esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica (GU L 77, 14 marzo 1998, pag. 36, in prosieguo anche “la direttiva avvocati” o “la direttiva”).
2. Risulta dalle ordinanze di rinvio del CNF<sup>1</sup> (pag. 1) che il Consiglio dell’Ordine degli Avvocati di Macerata sia parte resistente in due procedimenti promossi per ottenere l’iscrizione nella sezione speciale degli avvocati stabiliti di cui all’art. 6, comma 8 del d. lgs. 2 febbraio 2001, n. 96 (GURI 4 aprile 2001, n. 79, Suppl. ord. n. 72, pag. 30), dell’albo da esso tenuto.
3. Le circostanze fattuali e procedurali alla base del rinvio del giudice nazionale sono evidenziate nelle ordinanze di rinvio, e la Commissione pertanto non vi si soffermerà ulteriormente in questa sede se non ai fini della discussione in diritto.
4. Ritenendo necessaria, ai fini della propria decisione, l’interpretazione di norme dell’ordinamento dell’Unione, in data 30 gennaio 2013 il giudice di rinvio disponeva la sospensione dei procedimenti principali e di sottoporre alla Corte i seguenti quesiti (identici nei due procedimenti):

*“1. Se l’art. 3 della direttiva Direttiva 98/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 1998, volta a facilitare l’esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica, alla luce del principio generale del divieto di abuso del diritto e dell’art. 4, paragrafo 2, TUE relativo al rispetto delle identità nazionali, debba essere interpretato nel senso di obbligare le autorità amministrative nazionali ad iscrivere nell’elenco degli avvocati stabiliti cittadini italiani che abbiano realizzato contegni abusivi del diritto dell’Unione, ed osti ad una prassi nazionale che consenta a tali autorità di respingere le domande di iscrizione all’albo degli avvocati stabiliti qualora sussistano circostanze oggettive tali da ritenere realizzata*

---

<sup>1</sup> Per semplicità espositiva nei presenti osservazioni si farà esclusivamente riferimento all’ordinanza di rinvio relativa alla causa C-58/13.

*la fattispecie dell'abuso del diritto dell'Unione, fermi restando, da un lato, il rispetto del principio di proporzionalità e non discriminazione e, dall'altro, il diritto dell'interessato di agire in giudizio per far valere eventuali violazioni del diritto di stabilimento, e dunque la verifica giurisdizionale dell'attività dell'amministrazione;*

*2. In caso di risposta negativa al quesito sub 1), se l'art. 3 della direttiva Direttiva 98/5/CE, così interpretato, debba ritenersi invalido alla luce dell'art. 4, paragrafo 2, TUE nella misura in cui consente l'elusione della disciplina di uno Stato membro che subordina l'accesso alla professione forense al superamento di un esame di Stato laddove la previsione di siffatto esame è disposta dalla Costituzione di detto Stato e fa parte dei principi fondamentali a tutela degli utenti delle attività professionali e della corretta amministrazione della giustizia.”*

## **2. IN DIRITTO**

### **2.1. La normativa dell'Unione**

5. Come evidenziato nella sentenza 7 novembre 2000, causa C-168/98, Granducato di Lussemburgo / Parlamento e Consiglio, punto 56, la direttiva 98/5 è volta a facilitare il diritto di stabilimento degli avvocati attraverso un meccanismo complementare rispetto a quello previsto dalla Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU L 255, 30 settembre 2005, pag. 22, in prosieguo anche la “direttiva generale”). Quest’ultima consente di esercitare in modo stabile la professione in uno Stato membro diverso da quello di qualifica, ma sulla base del titolo dello Stato ospitante, e si fonda sul riconoscimento dei titoli, previo confronto delle qualifiche di un professionista titolare di un “diploma” rilasciato da altro Stato membro con quelle del sistema dello Stato membro ospitante. Nell’ambito del sistema della direttiva generale, ove la comparazione delle qualifiche faccia emergere disparità sostanziali, le autorità competenti dello Stato membro ospitante hanno la possibilità di imporre misure compensative (v. art. 14 della direttiva generale).
6. L’art. 1 della direttiva 98/5 sancisce il diritto dell’avvocato di stabilirsi in uno Stato membro diverso da quello di qualifica sulla base del diritto all’utilizzo del titolo di qualsiasi Stato membro.
7. Tale stabilimento può effettuarsi in due forme: da un lato, come avvocato straniero, che esercita sulla base del titolo professionale di origine; dall’altro, come avvocato pienamente integrato nella professione dello Stato ospitante (possibilità regolata, come si è detto, dalla direttiva generale sulla base della comparazione dei titoli, ma

che nella direttiva avvocati trova una disciplina aggiuntiva, che consente l'esenzione dalle misure compensative di cui alla direttiva generale, sulla base della prova dell'esercizio con il titolo di origine per un minimo di tre anni dallo stabilimento).

8. L'art. 3 della direttiva avvocati, oggetto del presente procedimento, concerne la prima delle due forme di stabilimento. Esso impone alle autorità dello Stato ospitante di iscrivere qualunque avvocato cui l'autorità di un altro Stato membro (lo Stato d'origine) abbia conferito il diritto di esercitare la professione con il titolo che quest'ultimo rilascia ("titolo d'origine"). Come constatato dalla Corte nella sentenza 19 settembre 2006, causa C-506/04, Wilson, punto 67,

“[I]a presentazione all'autorità competente dello Stato membro ospitante di un certificato di iscrizione presso l'autorità competente dello Stato membro d'origine risulta, in tal modo, l'unico requisito cui deve essere subordinata l'iscrizione dell'interessato nello Stato membro ospitante, che gli consente di esercitare la sua attività in quest'ultimo Stato membro con il suo titolo professionale d'origine”.

Al punto 66 della medesima sentenza la Corte ha chiarito che in considerazione dell'obiettivo della direttiva 98/5, si deve ritenere che l'art. 3 realizzi la completa armonizzazione dei requisiti preliminari richiesti ai fini dell'esercizio del diritto conferito dalla direttiva stessa.

9. L'art. 3 esplicita le modalità di esercizio del diritto sancito in via di principio dall'art. 2, rispetto al quale la Corte ha chiarito che non incide sui principî esistenti nella disciplina delle professioni in materia di accesso, ma consente lo stabilimento di professionisti già aventi accesso in altri Stati membri (v. sent. in causa C-168/98, Granducato di Lussemburgo / Parlamento e Consiglio, punti 56-58).
10. L'assenza di una verifica delle qualifiche professionali degli avvocati che chiedono di stabilirsi sulla base dell'art. 3 della direttiva avvocati è compensata con determinate salvaguardie. Tra le principali, vi è in primo luogo l'obbligo di utilizzare esclusivamente il titolo professionale d'origine e con modalità tali da evitare confusione con il titolo dello Stato ospitante (art. 4 della direttiva).
11. Si aggiunge che ai sensi del successivo art. 5(3), per quanto concerne le attività relative alla rappresentanza e difesa di un cliente in giudizio, lo Stato ospitante può imporre agli avvocati stabiliti che esercitano con il loro titolo di origine di operare di concerto con un avvocato dello Stato ospitante.
12. Infine, gli avvocati stabiliti e operanti sulla base del titolo di origine sono tenuti a rimanere iscritti anche al proprio ordine professionale di origine (essendo di conseguenza assoggettati agli obblighi deontologici di entrambi gli ordinamenti), mentre all'art. 13 è imposto un obbligo generale di cooperazione tra gli ordini

professionali dei due Stati membri interessati. Tale disposizione contiene un espresso riferimento alla necessità di impedire abusi dei diritti nascenti dall'ordinamento dell'Unione, ai sensi del quale

“allo scopo di facilitare l'applicazione della presente direttiva ed evitare che le sue disposizioni siano eluse al solo scopo di sottrarsi all'osservanza della normativa vigente nello Stato membro ospitante, le autorità competenti di questo e dello Stato membro d'origine collaborano strettamente e si accordano reciproca assistenza”.

13. La direttiva avvocati facilita ugualmente la piena integrazione dell'avvocato stabilito nella professione dello Stato ospitante, ossia mediante l'utilizzo del titolo professionale di quest'ultimo. L'art. 10 regola l'assimilazione all'avvocato dello Stato membro ospitante e prevede che un avvocato stabilito, che abbia comprovato l'esercizio per almeno tre anni di un'attività effettiva e regolare riguardante il diritto dello Stato membro ospitante, ivi compreso il diritto comunitario, è dispensato dalle misure compensatorie attualmente disciplinate dall'art. 14 della direttiva 2005/36.
14. Per contro, un avvocato stabilito sulla base del proprio titolo d'origine e che non ottenga il pieno riconoscimento sulla base della direttiva generale (eventualmente fruendo della semplificazione di cui all'art. 10 della direttiva avvocati) continuerà a dover esercitare esclusivamente sulla base di tale titolo, e a dover rimanere iscritto all'ordine professionale nello Stato membro del titolo d'origine.
15. Da ultimo, il settimo considerando della direttiva avvocati chiarisce che, salvo ove risulti indispensabile per conseguire pienamente i suoi obiettivi, quest'ultima non pregiudica le norme nazionali che regolano l'accesso e l'esercizio della professione di avvocato sulla base del titolo dello Stato ospitante (mentre l'undicesimo considerando della direttiva generale conferma l'autonomia degli Stati membri in materia di organizzazione della professione, come pure il loro “interesse legittimo ... a impedire che taluni dei loro cittadini possano sottrarsi abusivamente all'applicazione del diritto nazionale in materia di professioni”).

## **2.2. La normativa nazionale**

16. Stando alle precisazioni fornite dalla giurisdizione di rinvio (v. ordinanza, pag. 4), la direttiva è stata trasposta nell'ordinamento italiano dal già richiamato d. lgs. 96/2001.
17. In particolare, l'art. 6 del medesimo disciplina l'iscrizione dei cittadini degli Stati membri, in possesso di uno dei titoli nazionali di cui all'art. 2 della direttiva, agli albi professionali italiani ai fini dell'esercizio permanente della professione in Italia con il titolo professionale d'origine:

“Art. 6  
*Iscrizione*”

1. Per l'esercizio permanente in Italia della professione di avvocato, i cittadini degli Stati membri in possesso di uno dei titoli di cui all'articolo 2, sono tenuti ad iscriversi in una sezione speciale dell'albo costituito nella circoscrizione del tribunale in cui hanno fissato stabilmente la loro residenza o il loro domicilio professionale, nel rispetto della normativa relativa agli obblighi previdenziali.
2. L'iscrizione nella sezione speciale dell'albo è subordinata alla iscrizione dell'istante presso la competente organizzazione professionale dello Stato membro di origine.
3. La domanda di iscrizione deve essere corredata dai seguenti documenti:
  - a) certificato di cittadinanza di uno Stato membro della Unione europea o dichiarazione sostitutiva;
  - b) certificato di residenza o dichiarazione sostitutiva ovvero dichiarazione dell'istante con la indicazione del domicilio professionale;
  - b) attestato di iscrizione alla organizzazione professionale dello Stato membro di origine, rilasciato in data non antecedente a tre mesi dalla data di presentazione, o dichiarazione sostitutiva.
4. Se l'interessato fa parte di una società nello Stato membro di origine, è tenuto ad indicare nella domanda la denominazione, la relativa forma giuridica e i nominativi dei membri che operano in Italia.
5. La domanda di iscrizione deve essere redatta in lingua italiana; i documenti, ove redatti in una lingua diversa da quella italiana, devono essere accompagnati da una traduzione autenticata.
6. Il Consiglio dell'ordine, entro trenta giorni dalla data di presentazione della domanda o dalla sua integrazione, accertata la sussistenza delle condizioni richieste, qualora non ostino motivi di incompatibilità, ordina l'iscrizione nella sezione speciale dell'albo e ne dà comunicazione alla corrispondente autorità dello Stato membro di origine.
7. Il rigetto della domanda non può essere pronunciato se non dopo avere sentito l'interessato. La deliberazione è motivata ed è notificata in copia integrale entro quindici giorni all'interessato ed al procuratore della Repubblica ai sensi e per gli effetti di cui al quinto comma dell'art. 31 del regio decreto-legge n. 1578 del 1933, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 36 del 1934, e successive modificazioni.
8. Qualora il Consiglio dell'ordine non abbia provveduto sulla domanda nel termine di cui al comma 6, l'interessato può, entro dieci giorni dalla scadenza di tale termine, presentare ricorso al Consiglio nazionale forense, il quale decide sul merito dell'iscrizione.
9. Con l'iscrizione nella sezione speciale dell'albo, l'avvocato stabilito acquista il diritto di elettorato attivo, con esclusione di quello passivo.
10. Successivamente all'iscrizione, l'avvocato stabilito è tenuto a presentare annualmente al Consiglio dell'ordine un attestato di iscrizione all'organizzazione professionale di appartenenza, rilasciato in data non antecedente a tre mesi dalla data di presentazione, ovvero dichiarazione sostitutiva”.

18. Il d. lgs. 96/2001 provvede poi ad istituire l'obbligo di concerto con professionista locale per l'esercizio di prestazioni giudiziali (art. 8) e ad organizzare la cooperazione con le organizzazioni professionali degli altri Stati membri in relazione alla materia disciplinare (art. 11).
19. Il d. lgs. 96/2001 si distingue dalla disciplina di recepimento della direttiva 2005/36/CE, da esso espressamente salvaguardata (v. art. 12, co. 4 del d. lgs. 96/2001), limitandosi a disporre la trasposizione ed il completamento dell'art. 10 della direttiva avvocati in materia di esenzione dalle condizioni di cui all'attuale art. 14 della direttiva generale.
20. La richiamata disciplina di recepimento delle due direttive si distingue poi dalla normativa regolatrice della professione di avvocato in Italia, storicamente contenuta nel Regio Decreto-Legge 27 novembre 1933, n. 1578, Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore (GU del Regno d'Italia, 5 dicembre 1933, n. 281) e norme integrative, e recentemente riformata dalla legge 31 dicembre 2012, n. 247, Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense (GURI n. 15, 18 gennaio 2013, Serie gen., pag. 1).
21. All'ordinamento della professione forense presiede il precetto di cui all'art. 33, co. 5 della Costituzione, richiamato nell'ordinanza di rinvio, giusta il quale
- “[è] prescritto un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale”.

### **2.3. Sui quesiti del giudice di rinvio**

22. Entrambi i quesiti sottoposti dal giudice remittente concernono l'art. 3 della direttiva avvocati. Pertanto, come si può evincere dalla descrizione dell'art. 3 nella precedente sezione 2.1, i quesiti in oggetto non concernono l'ipotesi di piena integrazione nella professione forense in Italia, ossia l'esercizio dell'attività con il titolo professionale italiano di “avvocato”. Il cittadino dell'Unione che invochi l'art. 3 della direttiva avvocati intende soltanto esercitare la libertà di stabilimento nel mercato interno come professionista già qualificato secondo l'ordinamento di uno Stato membro diverso da quello ospitante.

### 2.3.1. *Sul primo quesito*

23. Con la prima parte del primo quesito il CNF solleva la questione del se l'esercizio di un diritto sancito da una disposizione dell'Unione – l'art. 3 della direttiva avvocati – possa essere negato sulla base della constatazione di un abuso dello stesso.
24. Ora, la Corte ha da tempo chiarito che le autorità nazionali possono rifiutare l'applicazione di norme dell'Unione in caso di abuso dei diritti da esse conferiti. Esiste infatti, nell'ordinamento dell'Unione, un principio generale di divieto di comportamenti abusivi, secondo il quale gli interessati non possono avvalersi fraudolentemente o abusivamente dei diritti da tale ordinamento riconosciuti (v. ad es. sent. 12 maggio 1998, Kefalas, punto 20; 21 febbraio 2006, causa C-255/02, Halifax e a., punto 68). Come emerge dalla giurisprudenza della Corte, l'abuso presuppone che, nonostante il rispetto formale delle condizioni per fruire del diritto in questione, da un lato, l'obiettivo della relativa normativa non venga raggiunto, e dall'altro, la sussistenza delle condizioni per il godimento risulti da una creazione artificiosa, finalizzata ad eludere le disposizioni di una normativa nazionale (cfr. sentt. 9 marzo 1999, causa C-212/97 Centros, punto 24 e Halifax e a., punti 70-71).
25. Tuttavia, la questione del se, in un caso concreto, si sia in presenza di un abuso di un diritto derivante dall'ordinamento giuridico dell'Unione (nonché, eventualmente, quella di individuare a quali autorità nazionali compete la tutela contro tale abuso) postula la previa individuazione della portata del diritto in questione, come pure delle finalità della normativa che lo conferisce. Solo in tal modo infatti è possibile accertare se l'esercizio del diritto che si asserisce essere abusivo sia suscettibile di eludere determinate disposizioni nazionali.
26. Come già richiamato, l'art. 3 della direttiva avvocati non concerne l'esercizio della professione forense in Italia con il titolo professionale italiano, bensì il diritto a stabilirsi in altro Stato membro (in ipotesi, nella Repubblica italiana) ai fini dell'esercizio della professione con il proprio titolo di origine, conferito da altro Stato membro (in ipotesi, il Regno di Spagna). Di conseguenza, l'esercizio in Italia del diritto in esso sancito non interferisce con le norme italiane che regolano l'accesso alla professione di avvocato (ivi comprese eventuali norme e principi di rango costituzionale i quali dovessero rilevare ai sensi dell'art. 4(2) TUE). Queste ultime infatti disciplinano l'acquisizione dei requisiti per l'abilitazione ed il successivo esercizio della professione sulla base del sistema italiano e con il titolo italiano (v. anche la sezione 2.3.2). Pertanto, risulta difficile anche immaginare un abuso del diritto conferito dall'art. 3 della direttiva avvocati con finalità elusive delle norme italiane relative alla professione di avvocato.

27. Per contro, l'eventuale rifiuto di iscrizione richiesta sulla base dell'art. 3 costituirebbe una contestazione indiretta non di un tentativo di utilizzare il diritto dell'Unione per eludere le norme nazionali italiane, bensì di una decisione delle autorità competenti di altro Stato membro (nel caso di specie, il Regno di Spagna) di accettare come membro della professione forense di tale Stato membro persone nelle condizioni dei due ricorrenti nelle cause principali. Pertanto, tale rifiuto equivarrebbe ad una indiretta contestazione dei requisiti per l'accesso alla professione vigenti in tale altro Stato membro. Ciò minerebbe il principio di mutua fiducia alla base dell'esercizio delle libertà di circolazione sancite dal Trattato, incluso lo stabilimento dei professionisti.
28. Il fatto, poi, che il richiedente sia cittadino dello Stato membro ospitante (ossia, nel caso di specie, un cittadino italiano), o che abbia ottenuto un diploma di laurea nello Stato membro ospitante, risulta ininfluenza: ai fini dell'applicazione dell'art. 3 della direttiva avvocati, qualsiasi cittadino dell'Unione autorizzato a usare il titolo professionale di uno Stato membro deve essere trattato come avvocato di tale Stato membro, e pertanto deve poter ottenere l'iscrizione come avvocato di tale Stato membro, indipendentemente da altre considerazioni quali la sua nazionalità o i suoi titoli di studio (per l'applicabilità del diritto dell'Unione anche ai rapporti tra cittadino e lo Stato membro cui appartiene, cfr. sent. 31 marzo 1993, causa C-19/92, Kraus, punti 15-16, 23; cfr. altresì sentenza 22 dicembre 2010, causa C-118/09, Koller, punti 30 e 34, nella quale la direttiva generale è stata applicata a cittadino austriaco titolare di diploma di laurea austriaco e di titolo di abilitazione spagnolo ai fini dell'iscrizione in Austria con il titolo dello Stato ospitante).
29. In altri termini, in relazione all'art. 3 lo Stato ospitante non è chiamato ad alcuna valutazione delle qualifiche del richiedente, e l'iscrizione con il titolo di origine si fonda esclusivamente sulla valutazione effettuata dallo Stato membro che ha rilasciato il titolo di origine. Qualsiasi dubbio o preoccupazione delle autorità dello Stato ospitante dovrà eventualmente essere portato a conoscenza dell'autorità dello Stato di origine, in conformità con l'art. 13 della direttiva. Tra questi eventualmente anche quelli, descritti dal giudice remittente, relativi all'esistenza di entità commerciali che offrano "assistenza" per l'ottenimento di una qualifica professionale spagnola sulla base di un diploma di laurea italiano<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Deve altresì rilevarsi che non configura abuso di un diritto nascente dall'ordinamento dell'Unione l'omologazione a fini accademici di un diploma di laurea effettuata in conformità con le norme dello Stato membro che la dispone, e richiesta da una persona che non sia riuscita ad ottenere il titolo professionale del proprio Stato membro, dopo avervi completato gli studi giuridici. L'omologazione di titoli accademici stranieri è regolata dalle norme dello Stato che procede all'omologazione, e non si

30. Quanto precede è coerente con la giurisprudenza della Corte, in particolare la citata sentenza in causa C-212/97, Centros, punto 25, nella quale la Corte ha rilevato che

“[a]nche se i giudici nazionali possono tener conto, basandosi su elementi obiettivi, del comportamento abusivo o fraudolento dell'interessato per negargli eventualmente la possibilità di fruire delle disposizioni di diritto comunitario invocate, tuttavia, nel valutare tale comportamento, essi devono tener presenti le finalità perseguite dalle disposizioni comunitarie di cui trattasi (sentenza Paletta, citata, punto 25).”

31. Le disposizioni nazionali che i ricorrenti nei procedimenti principali cercherebbero di eludere concernono i requisiti per l'esercizio della professione in qualità di “avvocato”, ossia di professionista con titolo italiano, con tutti i vantaggi che ciò comporta (in particolare, il diritto all'uso del relativo titolo, il diritto di svolgere attività di rappresentanza e difesa in giudizio senza l'obbligo di agire di concerto con un “avvocato” italiano; tutto ciò, sulla base della singola iscrizione ad un ordine degli avvocati italiano). Poiché, come già richiamato, i ricorrenti chiedono la registrazione sulla base dell'art. 3 della direttiva, che conferisce esclusivamente il diritto ad esercitare sulla base di un titolo professionale diverso da quello italiano, non si trovano ad eludere le disposizioni italiane, anche consacrate nella Costituzione nazionale.

32. Si richiama ugualmente che secondo costante giurisprudenza della Corte, l'applicazione di norme nazionali al fine di prevenire abusi dei diritti nascenti dall'ordinamento dell'Unione “non potrebbe comunque pregiudicare la piena efficacia e l'applicazione uniforme delle disposizioni comunitarie negli Stati membri” (v. sentt. 12 marzo 1996, causa C-441/93, Pafitis, punto 68; 12 maggio 1998, causa C-367/96, Kefalas, punto 22).

33. Si aggiunge per completezza che il rifiuto di registrare come avvocato stabilito un richiedente dotato di titolo professionale di altro Stato membro non appare nemmeno giustificato da ragioni di interesse generale di tutela degli utenti dei servizi degli avvocati e di corretta amministrazione della giustizia, ragioni soggiacenti alle norme italiane che si asseriscono eluse, considerate le garanzie che la direttiva avvocati prevede per una tale ipotesi (ossia, come già rilevato, uso del titolo straniero, obbligo di concerto per le attività giudiziali, ed obbligo di doppia iscrizione).

34. E' infatti vero che in mancanza di intervento del legislatore dell'Unione, gli Stati membri possono, a determinate condizioni, adottare misure che ostacolano la libera

---

fonda sull'esercizio di un diritto conferito dall'ordinamento dell'Unione; né d'altronde di per sé può eludere alcuna norma dello Stato che ha rilasciato il titolo accademico.

circolazione ma che perseguano obiettivi legittimi giustificati da ragioni imperative di interesse generale. Nella fattispecie tuttavia, nell'adottare la direttiva 98/5/CE il legislatore dell'Unione è intervenuto per eliminare tali ostacoli alla libertà di stabilimento ed ha esso stesso tenuto conto degli interessi generali perseguiti dagli Stati membri, disponendo un livello di tutela armonizzato che risulti accettabile nell'Unione. Ha in particolare preferito, ad un sistema di controllo a priori di una qualifica, un regime che preveda un'informazione per il consumatore ed i limiti già richiamati. Come chiarito dalla Corte nella citata sentenza in causa C-168/08, Granducato di Lussemburgo / Parlamento e Consiglio, punti 33-34 e 43-44, nella scelta delle modalità e del livello di tutela degli interessi generali surrichiamati il legislatore dell'Unione non ha ecceduto i limiti del proprio potere discrezionale.

35. Alla luce delle considerazioni che precedono, una prassi di rifiuto di iscrizione come avvocato stabilito, quale quella evocata nel primo quesito del giudice remittente, non costituirebbe corretta applicazione dell'art. 3 della direttiva avvocati, né offrirebbe tutela contro l'abuso di un diritto nascente dall'ordinamento dell'Unione finalizzato all'elusione di disposizioni nazionali dello Stato ospitante regolatrici della professione forense in tale Stato membro, né costituirebbe, d'altronde, una restrizione proporzionata alle libertà fondamentali previste dal Trattato. Ne consegue che l'art. 3 della direttiva avvocati dev'essere interpretato nel senso che osta ad una prassi siffatta.

\* \* \*

36. Ciò premesso, la Commissione non esclude che vi possano essere casi in cui una richiesta di iscrizione fondata sull'art. 3 della direttiva avvocati, sebbene di per sé non possa concretare alcun abuso del diritto finalizzato all'elusione della normativa italiana in materia di esercizio della professione di avvocato, possa essere presentata nell'intento di preparare abusi futuri, finalizzati all'elusione di tale normativa. Tali abusi, che riguarderebbero tuttavia l'esercizio di un ulteriore diritto, quello alla piena integrazione nella professione forense italiana, sarebbero accertabili dalle competenti autorità italiane. In tal senso il già ricordato undicesimo considerando della direttiva 2005/36/CE riconosce l'interesse legittimo degli Stati membri ad impedire che taluni dei loro cittadini possano sottrarsi abusivamente all'applicazione del diritto nazionale in materia di professioni.

37. Tuttavia, al riguardo si deve ugualmente richiamare che ove un professionista stabilito in Italia con il titolo di origine chiedesse successivamente la piena

integrazione nella professione legale italiana, la sua domanda rileverebbe precisamente ai sensi della direttiva generale, e sarebbe pertanto soggetta ai presupposti di applicazione di tale direttiva.

38. Anche il beneficio dell'art. 10 della direttiva avvocati, ossia la semplificazione dei requisiti della direttiva generale (grazie all'esenzione dal tirocinio di adattamento o dalla prova attitudinale di cui, attualmente, all'art. 14(1) di quest'ultima) presuppone che quest'ultima direttiva sia applicabile. Tale disposizione infatti si innesta sul sistema generale di riconoscimento dei diplomi, attraverso il rinvio alla direttiva 89/48/CEE in essa contenuto (da leggersi attualmente come rinvio alla direttiva 2005/36/CE).

39. Ora, come chiarito dalla Corte nella sentenza 29 gennaio 2009 in causa C-311/06, Consiglio Nazionale degli Ingegneri, le disposizioni del sistema generale di riconoscimento dei diplomi

“non possono essere invocate, al fine di accedere ad una professione regolamentata in uno Stato membro ospitante, da parte del titolare di un titolo rilasciato da un'autorità di un altro Stato membro che non sanziona alcuna formazione prevista dal sistema di istruzione di tale Stato membro e non si fonda né su di un esame, né su di un'esperienza professionale acquisita in detto Stato membro.”

40. In altri termini, la *ratio* delle disposizioni della direttiva generale è di tutelare professionisti che abbiano effettivamente acquisito almeno una parte delle loro qualifiche in un altro Stato membro, e non abbiano invece meramente ottenuto l'omologazione di una qualifica rilasciata dallo Stato membro ospitante e che non dia accesso alla professione in quest'ultimo. In tal senso il dodicesimo considerando della direttiva 2005/36/CE chiarisce che la direttiva medesima

“riguarda il riconoscimento, da parte degli Stati membri, delle qualifiche professionali acquisite in altri Stati membri. Non riguarda, tuttavia, il riconoscimento, da parte degli Stati membri, di decisioni di riconoscimento adottate da altri Stati membri a norma della presente direttiva. Pertanto, i titolari di qualifiche professionali che siano state riconosciute a norma della presente direttiva non possono utilizzare tale riconoscimento per ottenere, nel loro Stato membro di origine, diritti diversi da quelli conferiti grazie alla qualifica professionale ottenuta in tale Stato membro, a meno che non dimostrino di aver ottenuto qualifiche professionali aggiuntive nello Stato membro ospitante”.

41. Pertanto, un professionista il quale richiedesse, dopo tre anni di esercizio come avvocato stabilito, anche la piena integrazione nella professione in Italia, senza aver ottenuto alcuna qualifica od esperienza nel Paese del titolo di origine (o nel sistema di formazione di tale Paese), non potrebbe invocare il diritto all'esercizio con il titolo di

“avvocato” sulla base della direttiva generale (e non potrebbe, di conseguenza, nemmeno esercitarlo in maniera abusiva)<sup>3</sup>.

### 2.3.2. *Sul secondo quesito*

42. Alla luce delle considerazioni che precedono in merito alla portata del diritto consacrato all’art. 3 della direttiva 98/5/CE, la Commissione ritiene che tale disposizione non sia in ogni caso suscettibile di incidere sull’identità nazionale di uno Stato membro (tutelata dall’art. 4 (2) TUE) le cui disposizioni costituzionali sanciscono il principio dell’accesso alla professione forense nazionale sulla base di un esame di Stato.
43. Ne consegue che il citato art. 3 non può ritenersi invalido alla luce dell’art. 4(2) TUE.
44. La disposizione costituzionale evocata dal giudice remittente deve infatti logicamente intendersi come applicabile all’accesso alla professione di “avvocato”, ossia alla professione regolata dall’ordinamento italiano.
45. Tale lettura è conforme anche alla direttiva avvocati ed alla direttiva generale, nei cui rispettivi preamboli si riconosce il diritto di ogni Stato membro ad organizzare la propria professione forense (si v. i già richiamati settimo considerando della direttiva avvocati ed undicesimo considerando della direttiva generale).
46. Ove, all’opposto, l’art. 35, co. 5 della Costituzione italiana dovesse intendersi letteralmente, nel senso che il requisito dell’esame di Stato italiano sia sempre applicabile all’esercizio della professione forense in Italia, anche da parte di professionisti già abilitati in altri Stati membri (come è il caso dei ricorrenti nel procedimento a quo), tale disposizione rischierebbe di impedire qualunque attività di tali professionisti sul territorio italiano (tanto in regime di stabilimento, sulla base della direttiva avvocati ovvero della direttiva generale, quanto in regime di libera prestazione di servizi).
47. La disposizione in questione si porrebbe in tal caso necessariamente in contrasto con le norme delle due citate direttive ed in ultima analisi con la libertà di stabilimento,

---

<sup>3</sup> In proposito la Commissione rileva che non risulta chiarito nell’ordinanza di rinvio se l’ottenimento del titolo di origine nel Regno di Spagna da parte dei due ricorrenti nei procedimenti principali sia avvenuto sulla base della sola formazione (diploma di laurea) da questi conseguita in Italia, ovvero previo accertamento di ulteriori conoscenze e qualifiche, ad esempio necessarie ai fini dell’omologazione del titolo accademico italiano (cfr. la vicenda all’origine della sentenza 22 dicembre 2010, causa C-118/09, Koller, punti 13, 32).

disposizione fondamentale del diritto dell'Unione alla cui attuazione esse sono finalizzate, e con la mutua fiducia tra gli Stati membri sulla quale si fonda la realizzazione del mercato interno.

48. Ciò peraltro non sembra affatto nelle intenzioni del legislatore italiano, il quale ha in effetti regolarmente trasposto le due direttive summenzionate (come pure, del resto, la direttiva 77/249/CEE del Consiglio, del 22 marzo 1977, intesa a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi da parte degli avvocati, GU L 78, 26 marzo 1977, pag. 17), ammettendo in tal modo l'esercizio della professione in Italia da parte di professionisti qualificati ai sensi della legislazione di altri Stati membri.
49. In ogni caso, la disposizione costituzionale evocata dal CNF non sembra relativa alla identità nazionale insita nella struttura fondamentale dello Stato di cui all'art. 4(2) TUE.
50. Alla luce della giurisprudenza della Corte il disposto dell'art. 4(2) TUE sembra piuttosto riferirsi ad elementi fondamentali quali i Poteri dello Stato (ad esempio il Potere giudiziario: v. sent. 1 marzo 2012, causa C-393/10, O'Brien, punto 49), la forma di Stato ed il principio di uguaglianza (v. sent. 22 dicembre 2010, causa C-208/09, Sayn-Wittgenstein, punti 92 e 82-83), nonché la tutela della o delle lingue ufficiali dello Stato (v., in tal senso, sentt. 16 aprile 2013, causa C-202/11, Las, punto 26; 12 maggio 2011, C-391/09, Runevič-Vardyn e Wardyn, punto 86).
51. Da tale giurisprudenza emerge inoltre che dall'art. 4(2) TUE non deriva un limite assoluto all'applicazione dell'ordinamento dell'Unione, ma un limite che, come accade per altri legittimi interessi degli Stati membri, va temperato con le libertà fondamentali consacrate dal medesimo ordinamento. Ciò importa che un interesse fondamentale rilevante ai sensi dell'art. 4(2) TUE dev'essere tutelato in maniera conforme al principio di proporzionalità e che una restrizione a tutela di un tale interesse non è giustificata ove la tutela possa avvenire con mezzi meno restrittivi (cfr. in tal senso ad es. sentenza 24 maggio 2011, causa C-51/08, Commissione / Granducato di Lussemburgo, punto 124). Tali mezzi sono, nel caso della direttiva 98/5, rappresentati dai già richiamati esercizio con titolo di origine, obbligo di esercizio d'intesa con professionista abilitato in Italia per quanto concerne attività giudiziali, obbligo di doppia iscrizione e possibilità di verifica dell'attività effettivamente espletata in Italia; rispetto ai quali la Corte, nella citata sentenza in causa C-168/08, Granducato di Lussemburgo / Parlamento e Consiglio, punti 33-34 e 43-44, ha ritenuto che il Legislatore dell'Unione non abbia ecceduto i limiti del proprio potere discrezionale.

## CONCLUSIONE

Alla luce delle considerazioni che precedono, la Commissione suggerisce alla Corte di rispondere ai quesiti sottoposti dal giudice di rinvio come segue:

*1) L'articolo 3 della direttiva 98/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 1998, volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica, deve essere interpretato nel senso che impone alle autorità competenti dello Stato ospitante di iscrivere nell'elenco degli avvocati stabiliti i cittadini dell'Unione in possesso di titolo professionale rilasciato da uno degli Stati membri, sulla base della sola verifica della sussistenza dei requisiti di cui al paragrafo 2 della medesima disposizione.*

*2) L'esame della questione non ha rivelato elementi tali da inficiare la validità dell'articolo 3 della direttiva 98/5/CE.*

Hans STØVLBAEK

Elisabetta MONTAGUTI

Agenti della Commissione