SENTENZA DELLA CORTE
7 maggio 1991 *

Nella causa C-340/89,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Bundesgerichtshof nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Irène Vlassopoulou,

e

Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 52 del Trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, G.C. Rodríguez Iglesias e M. Díez de Velasco, presidenti di sezione, Sir Gordon Slynn, C.N. Kakouris, R. Joliet, F. Grévisse, M. Zuleeg e P.J.G. Kapteyn, giudici,

avvocato generale: W. Van Gerven
cancelliere: D. Louterman, amministratote principale

viste le osservazioni scritte depositate:

— dalla sig.ra Vlassopoulou, avvocato del foro di Atene,

* Lingua processuale: il tedesco.

— per il Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg, dal sig. Schmolz, in qualità di agente,

— per il governo della Repubblica federale di Germania, dai sigg. Ernst Röder, Regierungsdirektor presso il ministero federale dell'Economia, e Horst Teske, Ministerialrat presso il ministero federale della Giustizia, in qualità di agenti,

— per il governo italiano, dal sig. Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato, in qualità di agente,

— per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. Friedrich-Wilhelm Albrecht e Étienne Lasnet, consiglieri giuridici, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della sig.ra Vlassopoulou, rappresentata dal prof. Wolfgang Oehler, del Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg, rappresentato dai sigg. Schmolz e Storz, del governo tedesco, del governo italiano, rappresentato dal sig. Ivo M. Braguglia, avvocato dello Stato, in qualità di agente, e della Commissione, rappresentata dal sig. Étienne Lasnet, consigliere giuridico e dal sig. Bernd Langeheine, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, presentate all'udienza del 10 ottobre 1990,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 28 novembre 1990,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 18 settembre 1989, pervenuta in cancelleria il 3 novembre successivo, il Bundesgerichtshof ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione dell'art. 52 del Trattato CEE.

2 La questione è stata sollevata nel contesto di una controversia tra la sig.ra Vlassopoulou, avvocato di cittadinanza greca, iscritta all'albo di Atene e il Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg (ministero della Giustizia, degli Affari europei del Baden-Württemberg, in prosieguo: il « ministero ») il quale ha rifiutato di rilasciarle l'autorizzazione all'esercizio della professione di Rechtsanwalt (avvocato) presso l'Amtsgericht di Mannheim, e di Landgericht di Mannheim e il Landgericht di Heidelberg.

3 Oltre ai diplomi ellenici, la sig.ra Vlassopoulou è in possesso della laurea di dottore in legge presso l'università di Tubinga (Germania). Dal luglio 1983 ha lavorato presso uno studio legale tedesco di Mannheim e, nel novembre 1984, è stata autorizzata a trattare affari legali di terzi nel settore del diritto ellenico e comunitario, conformemente al Rechtsberatungsgesetz (legge sui consulenti legali, 1939, BGBl. III, pag. 303). Per quanto riguarda il diritto tedesco, la sig.ra Vlassopoulou esercita sotto la responsabilità di uno dei suoi colleghi di studio tedeschi.

4 Il 13 maggio 1988, la sig.ra Vlassopoulou ha depositato la domanda di iscrizione all'albo presso il ministero. La decisione dedotta in lite è stata adottata dal ministero con la motivazione che la sig.ra Vlassopoulou non era in possesso dei requisiti di idoneità all'esercizio delle funzioni giudiziarie necessari per accedere alla professione di avvocato. Questi requisiti sono prescritti dall'art. 4 della Bundesrechtsanwaltsordnung (regolamento federale sulla professione di avvocato, 1959, BGBl. I, pag. 565, in prosieguo: il « BRAO »). In sostanza, si ritiene tale idoneità acquisita con il compimento di studi di diritto presso un'università tedesca, con il superamento del primo esame di Stato e con un tirocinio preparatorio sancito da un secondo esame di Stato. Il ministero ha peraltro precisato che l'art. 52 del Trattato CEE non conferisce all'interessata il diritto di esercitare la professione nella Repubblica federale di Germania sulla base della qualificazione professionale acquisita in Grecia.

5 L'opposizione proposta dalla sig.ra Vlassopoulou avverso detto rifiuto è stata respinta dal Ehrengerichtshof (consiglio dell'ordine degli avvocati). L'interessata ha successivamente impugnato questa decisione di rifiuto dinanzi al Bundesgerichtshof il quale ha ritenuto che la controversia sollevasse una questione relativa all'interpretazione dell'art. 52 del Trattato e ha sottoposto alla Corte di giustizia la seguente questione pregiudiziale:

« Se sussista violazione della libertà di stabilimento ai sensi dell'art. 52 del Trattato CEE qualora un cittadino comunitario, che è già stato ammesso all'esercizio della professione d'avvocato nel suo Stato d'origine e che è ammesso ad esercitare da cinque anni l'attività di consulente legale nello Stato ospitante dove pure lavora presso uno studio legale avente ivi sede, venga ammesso all'esercizio della professione di avvocato nello Stato ospitante soltanto secondo le norme di legge di quest'ultimo Stato ».

6 Per una più ampia illustrazione del contesto normativo e degli antefatti della causa principale, dello svolgimento del procedimento nonché delle osservazioni scritte presentate alla Corte, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

7 Si deve ricordare che, a norma dell'art. 52, secondo comma, del Trattato, « la libertà di stabilimento comporta l'accesso alle attività non salariate e al loro esercizio (...) alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini (...) ».

8 Secondo i governi italiano e tedesco, da questa disposizione emerge che, in assenza sia di norme comunitarie intese al coordinamento delle condizioni per l'accesso alle attività non salariate di avvocato e al loro esercizio, sia di direttive intese al mutuo riconoscimento dei diplomi, uno Stato membro ha il diritto di far dipendere l'iscrizione all'albo dal sussistere di condizioni non discriminatorie prescritte dalla normativa nazionale.

9 A questo proposito, si deve rilevare, innanzitutto, che in mancanza di armonizzazione delle condizioni di accesso ad una professione gli Stati membri possono definire le conoscenze e le qualifiche necessarie all'esercizio di tale professione e richiedere la presentazione di un diploma che attesti il possesso di queste conoscenze e di queste qualifiche (v. sentenza 15 ottobre 1987, Unectef, punto 10 della motivazione, causa 222/86, Racc. pag. 4097).

10 È pacifico che ai sensi dell'art. 57, n. 2, del Trattato non è stata ancora emanata alcuna misura relativa all'armonizzazione delle condizioni di accesso alla professione di avvocato.

11 Inoltre, al momento dell'introduzione della domanda della sig.ra Vlassopoulou, avvenuta in data 13 maggio 1988, non era stata emanata ai sensi dell'art. 57, n. 1, del Trattato alcuna direttiva in materia di reciproco riconoscimento dei titoli che consentano l'accesso alla professione di avvocato.

12 La direttiva 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 (GU 1989, L 19, pag. 16), emanata dal Consiglio il 21 dicembre 1988 e alla quale gli Stati membri sono tenuti a dare esecuzione entro il 4 gennaio 1991, non si applica ai fatti qui considerati.

13 Si deve tuttavia ricordare, in secondo luogo, che stabilendo la realizzazione della libertà di stabilimento per la fine del periodo transitorio, l'art. 52 del Trattato prescrive un preciso obbligo di risultato, il cui adempimento doveva essere facilitato, ma non condizionato, dall'attuazione di un programma di misure graduali (v. sentenza 28 giugno 1977, Patrick, punto 10 della motivazione, causa 11/77, Racc. pag. 1199).

14 Peraltro, dalla sentenza 28 aprile 1977, Thieffry, punto 16 della motivazione (causa 71/76, Racc. pag. 765), emerge che, nella misura in cui il diritto comunitario non vi abbia esso stesso provveduto, le finalità del Trattato, in particolare la libertà di stabilimento, possono essere conseguite mediante provvedimenti emanati dagli Stati membri, i quali, a norma dell'art. 5 del Trattato, debbono adottare « tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente Trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità » ed astenersi « da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente Trattato ».

15 A questo proposito si deve constatare che requisiti nazionali di qualificazione, anche se applicati senza discriminazioni fondate sulla nazionalità, possono produrre l'effetto di frapporre ostacoli all'esercizio, da parte di cittadini di altri Stati membri, del diritto di stabilimento loro garantito dall'art. 52 del Trattato. Tale potrebbe essere il caso se le norme nazionali considerate facessero astrazione dalle conoscenze e dalle qualifiche già acquisite dall'interessato in un altro Stato membro.

16 Ne consegue che spetta allo Stato membro, al quale è stata presentata la domanda di autorizzazione all'esercizio di una professione il cui accesso è, secondo la normativa nazionale, subordinato al possesso di un diploma o di una qualifica professionale, 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.

17 Questa procedura di valutazione deve consentire alle autorità dello Stato membro ospitante di assicurarsi obiettivamente che il diploma straniero attesti da parte del suo titolare il possesso di conoscenze e di qualifiche, se non identiche, quantomeno equivalenti a quelle attestate dal diploma nazionale. Tale valutazione dell'equivalenza del diploma straniero deve effettuarsi esclusivamente in considerazione del livello delle conoscenze e delle qualifiche che questo diploma, tenuto conto della natura e della durata degli studi e della formazione pratica di cui attesta il compimento, consente di presumere in possesso del titolare (v. sentenza 15 ottobre 1987, causa 222/86, punto 13 della motivazione, già citata).

18 Nel contesto di questo esame, uno Stato membro può tuttavia prendere in considerazione differenze obiettive relative tanto al contesto giuridico della professione considerata nello Stato membro di provenienza come pure al suo campo di attività. Nel caso della professione di avvocato, lo Stato membro ha pertanto il diritto di procedere ad un esame comparativo dei diplomi tenendo conto delle differenze rilevate tra gli ordinamenti giudiziari nazionali interessati.

19 Se a seguito di questo esame comparativo dei diplomi si arriva alla constatazione che le conoscenze e le qualifiche attestate dal diploma straniero corrispondono a quelle richieste dalle disposizioni nazionali, lo Stato membro è tenuto ad ammettere che questo diploma soddisfa le condizioni fissate da dette disposizioni. Se invece a seguito di tale confronto emerge una corrispondenza solo parziale tra dette conoscenze e qualifiche, lo Stato membro ospitante ha il diritto di pretendere che l'interessato dimostri di aver maturato le conoscenze e le qualifiche mancanti.

20 A questo proposito, spetta alle autorità nazionali competenti valutare 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.

21 Se la normativa dello Stato membro ospitante richiede il compimento di un tirocinio professionale o un'esperienza professionale, spetta a queste stesse autorità nazionali giudicare se un'esperienza professionale, acquisita nello Stato membro di provenienza ovvero anche nello Stato membro ospitante, possa essere ritenuta soddisfare, in tutto o in parte, detto requisito.

22 Si deve infine sottolineare che l'esame della corrispondenza tra le conoscenze e le qualifiche attestate dal diploma straniero e quelle richieste dalla normativa dello Stato membro ospitante deve essere effettuato dalle autorità nazionali secondo un procedimento che sia conforme ai requisiti posti dal diritto comunitario a proposito della tutela effettiva dei diritti fondamentali conferiti dal Trattato ai cittadini della Comunità. Ne consegue che ogni decisione deve essere soggetta ad un gravame di natura giurisdizionale che consente di verificarne la legittimità rispetto al diritto comunitario e che l'interessato deve poter venire a conoscenza dei motivi che stanno alla base della decisione adottata nei suoi confronti (v. sentenza 15 ottobre 1987, causa 222/86, punto 17 della motivazione, già citata).

23 Di conseguenza, occorre risolvere la questione sollevata dal Bundesgerichtshof decidendo che l'art. 52 del Trattato CEE va interpretato nel senso che le autorità nazionali di uno Stato membro, cui è stata presentata una domanda di autorizzazione all'esercizio della professione di avvocato da parte di un cittadino comunitario già ammesso ad esercitare detta professione nel suo paese d'origine e che svolge l'attività di consulente legale in detto Stato membro, sono tenute a valutare in quale misura le conoscenze e le qualifiche attestate dal diploma conseguito dall'interessato nel suo paese d'origine corrispondano a quelle richieste nella normativa dello Stato ospitante; qualora vi sia una corrispondenza solo parziale tra tali diplomi, le autorità nazionali di cui trattasi sono legittimate ad esigere che l'interessato dimostri di aver conseguito le conoscenze e le qualifiche mancanti.

Sulle spese

24 Le spese sostenute dai governi della Repubblica federale di Germania, della Repubblica italiana nonché dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulla questione sottopostale dal Bundesgerichtshof con ordinanza 18 settembre 1989, dichiara:

L'art. 52 del Trattato CEE va interpretato nel senso che le autorità nazionali di uno Stato membro, cui è stata presentata una domanda di autorizzazione all'esercizio della professione di avvocato da parte di un cittadino comunitario già ammesso ad esercitare detta professione nel suo paese d'origine e che svolge l'attività di consulente legale in detto Stato membro, sono tenute a valutare in quale misura le conoscenze e le qualifiche attestate dal diploma conseguito dall'interessato nel suo paese d'origine corrispondano a quelle richieste nella normativa dello Stato ospitante; qualora vi sia una corrispondenza solo parziale tra tali diplomi, le autorità nazionali di cui trattasi sono legittimate ad esigere che l'interessato dimostri di aver conseguito le conoscenze e le qualifiche mancanti.

Due Rodríguez Iglesias Díez de Velasco Slynn

Kakouris Joliet Grévisse Zuleeg Kapteyn

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 7 maggio 1991.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente

O. Due