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.

Qualora la corrispondenza tra detti diplomi sia solo parziale, le autorità nazionali considerate hanno il diritto di pretendere che l'interessato dimostri di aver maturato le conoscenze e le qualifiche mancanti. A questo proposito, spetta a dette autorità nazionali 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.

Se la normativa dello Stato membro ospitante richiede il compimento di un tirocinio professionale o un'esperienza professionale, spetta a queste stesse autorità nazionali valutare 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.

RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-340/89 *

I — Antefatti e procedimento

1. *Il contesto normativo e i fatti di cui alla causa principale*

La sig.ra Vlassopoulou, di nazionalità ellenica, è stata iscritta come avvocato al foro di Atene nel 1982. Nello stesso anno ha sostenuto la tesi di laurea presso l'università di Tubinga. Dal luglio 1983 lavora presso uno studio legale in Germania con sede in Mannheim. Essa, peraltro, continua ad esercitare la sua professione in Grecia, ma il nucleo delle sue attività si svolge in Mannheim. Il 9 novembre 1984 ha ricevuto l'autorizzazione di trattare affari legali altrui, compreso il potere di fornire consulenza legale, conformemente all'art. 1, n. 1, seconda frase, punto 5, del Rechtsberatungsgesetz (legge relativa alla consulenza giudiziaria), per il diritto greco e il diritto comunitario.

Il 13 maggio 1988, la sig.ra Vlassopoulou ha chiesto di essere iscritta all'albo e di essere autorizzata ad esercitare la professione di Rechtsanwalt (avvocato) presso l'Amtsgericht di Mannheim nonché presso il Landgericht di Mannheim e di Heidelberg. Il Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg (ministero di Giustizia, degli Affari federali ed

* Lingua processuale: il tedesco.

europei del Baden-Württemberg, in prosieguo: il « ministero »), ha respinto la sua domanda per il motivo che la ricorrente non soddisfa le condizioni di idoneità all'esercizio delle funzioni giudiziarie prescritte dall'art. 4 della Bundesrechtsanwaltsordnung (regolamento federale sulla professione di avvocato, 1959, BGBl. I, pag. 565, in prosieguo: il « BRAO »). Le condizioni di idoneità per l'esercizio delle funzioni giudiziarie sono enunciate nel Richtergesetz (legge sull'ordinamento giudiziario). In sostanza, l'idoneità in questione si considera acquisita con studi di diritto presso un'università tedesca, con il superamento del primo esame di Stato e un tirocinio preparatorio (« Vorbereitungsdienst »), dimostrato con il superamento di un secondo esame di Stato. Almeno due degli anni di studi universitari debbono essere compiuti nel territorio nazionale della Repubblica federale di Germania. Peraltro, l'art. 52, n. 2, del Trattato CEE non conferisce all'attrice il diritto di esercitare la professione nella Repubblica federale di Germania sulla base della qualifica professionale acquisita in Grecia.

La sig.ra Vlassopoulou ha depositato una domanda di decisione giudiziale avverso questo rifiuto, che è stata respinta dal Ehrengerichtshof (consiglio dei probiviri dell'ordine degli avvocati). La stessa ha impugnato detto rifiuto dinanzi al Bundesgerichtshof il quale, con decisione 18 settembre 1989, ha sospeso il procedimento e ha sottoposto alla Corte 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 ».

2. *Il procedimento dinanzi alla Corte*

L'ordinanza di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte il 3 novembre 1989.

Conformemente all'art. 20 del Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia delle Comunità europee hanno depositato osservazioni scritte il 7 febbraio 1990, la sig.ra Vlassopoulou e il Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg, rappresentato dal sig. Schmolz, in qualità di agente, il 5 febbraio 1990, il governo della Repubblica federale di Germania, rappresentato dal sig. Ernst Röder e Horste Teske, in qualità di agenti, il 22 febbraio 1990, il governo della Repubblica italiana, rappresentato dal sig. Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato, in qualità di agente e, il 27 febbraio 1990, la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Friedrich-Wilhelm Albrecht e Étienne Lasnet, consiglieri giuridici, in qualità di agenti.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Riassunto delle osservazioni scritte presentate alla Corte

La *sig.ra Vlassopoulou* considera che la Corte deve risolvere la questione pregiudi-

ziale in senso affermativo. A suo parere, dalla sentenza 12 luglio 1984, Klopp (causa 107/83, Racc. pag. 2971), emerge che la regola del trattamento nazionale sancito dall'art. 52, secondo comma, del Trattato CEE non deve spingersi fino ad impedire ad un cittadino di un altro Stato membro l'effettivo esercizio del diritto alla libertà di stabilimento. Questo limite alla regola del trattamento nazionale è stato confermato, nel contesto della libera prestazione dei servizi, dalla sentenza della Corte 25 febbraio 1988, Commissione/Repubblica federale di Germania (causa 427/85, Racc. pag. 1123). Il fatto di pretendere che un avvocato di un altro Stato membro soddisfi le medesime condizioni di esecuzione all'albo degli avvocati tedeschi costituisce pertanto una restrizione incompatibile con la libertà di stabilimento. Simili condizioni debbono essere giustificate da considerazioni di interesse generale e non debbono essere sproporzionate rispetto al loro obiettivo. Il rifiuto di iscrivere la sig.ra Vlassopoulou all'albo non può essere giustificato da considerazioni di tutela dei consumatori poiché nella sentenza 25 febbraio 1988 la Corte ha ritenuto che un tale argomento non può essere opposto ad un avvocato che effettua una prestazione di servizi.

Secondo la sig.ra Vlassopoulou, dall'art. 52 del Trattato CEE emerge che gli Stati membri devono adottare procedure appropriate per facilitare l'iscrizione all'albo degli avvocati degli altri Stati membri. A questo proposito, cita il parere favorevole pronunciato dalla delegazione tedesca su una proposta fatta in seno alla commissione consultiva degli ordini degli avvocati della Comunità europea (CCBE), tendente a consentire ad un avvocato di uno Stato membro che ha lavorato per cinque anni con un avvocato tedesco tanto l'esercizio delle funzioni di consulente di diritto nazionale quanto la rappresentanza davanti ai tribunali. Inoltre, un altro Stato membro, cioè la Francia, ha già adottato delle misure (con il decreto n. 85-1123, del 22 ottobre 1985, e la sentenza del 24 dicembre 1985) che consentono a qualsiasi avvocato cittadino di uno Stato membro di esercitare sul suo territorio con gli stessi diritti dei propri cittadini. La sig.ra Vlassopoulou si dichiara disposta a sottoporsi ad un esame di idoneità del tipo previsto dalla normativa francese.

La sig.ra Vlassopoulou contesta che l'esercizio effettivo della libertà di stabilimento degli avvocati dipenda dall'adozione delle direttive contemplate dall'art. 57 del Trattato. Dalla sentenza 21 giugno 1974, Reyners (causa 2/74, Racc. pag. 631), emerge che l'applicabilità diretta dell'art. 52 non è condizionata dall'adozione di direttive relative al riconoscimento di diplomi. Peraltro, né la direttiva 21 dicembre 1988, 89/48/CEE, relativa ad un sistema generale di riconoscimento di diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni (GU 1989, L 19, pag. 16), né la legge tedesca che ne effettuerà la trasposizione sono applicabili al caso considerato nella causa principale. A parere della sig.ra Vlassopoulou, questa direttiva riguarda solo la questione dell'ammissione di un avvocato cittadino della Comunità che inizia ad esercitare nello Stato membro ospitante e che deve pertanto fornire la prova di sufficienti conoscenze dell'ordinamento giudiziario di questo Stato. Il caso della sig.ra Vlassopoulou è di tutt'altra natura, poiché le sue conoscenze del diritto tedesco sono già considerevoli. Innanzitutto, il diritto greco ha ripreso il diritto tedesco in settori importanti, in particolare, il diritto civile e il diritto penale: la tesi che la sig.ra Vlassopoulou ha sostenuto per conseguire la sua laurea in legge, poi, verte esclusivamente sul diritto tedesco. Le sue conoscenze del diritto tedesco sono altresì attestate da pubblicazioni in riviste di diritto tedesco. Infine la sig.ra Vlassopoulou ha trattato in modo autonomo essenzialmente cause di diritto civile e di diritto degli stranieri, sia

pure sotto la responsabilità di un avvocato tedesco. Questa attività gli ha consentito di approfondire le sue conoscenze, più particolarmente delle questioni pratiche e deontologiche.

Il ministero ritiene che la questione sollevata debba essere risolta in senso negativo. Osserva che in virtù dell'art. 206 del BRAO, nel testo modificato dal Gesetz zur Änderung des Berufsrechts der Rechtsanwälte und der Patentanwälte (legge relativa alla modifica della normativa sulle professioni di avvocato e di agenti di brevetti, 1989, BGBl. I, pag. 2135), la sig.ra Vlassopoulou ha il diritto di stabilirsi nella Repubblica federale di Germania in base al suo titolo di origine greca. Inoltre, avendo ricevuto l'autorizzazione a trattare, a titolo professionale, affari legali, può ivi esercitare come consulente legale di diritto greco e comunitario.

Per contro, il titolo di « Rechtsanwalt » e l'esercizio dell'attività che vi corrisponde presuppongono che siano soddisfatte le condizioni di idoneità stabilite dalla legge tedesca, condizioni che la sig.ra Vlassopoulou non soddisfa. Secondo il ministero, nessuna disposizione consente di considerare il suo diploma greco equivalente alle qualifiche tedesche. Peraltro, i corsi greci e tedeschi non sono comparabili dal punto di vista del loro contenuto. L'esame sostenuto dalla sig.ra Vlassopoulou nel contesto della sua tesi di dottorato è un esame universitario che dimostra soltanto l'idoneità a trattare in maniera scientifica una questione giuridica limitata. Questo esame non dà accesso alla professione di avvocato.

A parere del ministero, non è neppure conferente l'autorizzazione a trattare affari legali rilasciata alla sig.ra Vlassopoulou da cinque anni. Le conoscenze necessarie per ottenere questa autorizzazione non sono comparabili a quelle di cui deve essere in possesso un Rechtsanwalt tedesco.

Il ministero rileva che, ai sensi dell'art. 52, secondo comma, del Trattato CEE, la libertà di stabilimento comporta l'accesso alle attività non salariate e il loro esercizio « alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini ». Il ministero ne deduce che, in assenza di norme comunitarie specifiche in materia, ciascuno Stato membro resta libero di disciplinare l'esercizio delle attività professionali sul proprio territorio. Questa conclusione non gli appare contraddetta dalla giurisprudenza della Corte. Nella sentenza Klopp, la Corte si è limitata a condannare una norma nazionale che vieta uno stabilimento secondario; essa ha considerato come compatibile con l'art. 52, secondo comma, altre regole nazionali sulle condizioni per accedere alla professione di avvocato e al suo esercizio. La sentenza 25 febbraio 1988, Commissione/Repubblica federale di Germania, riguarda soltanto la libera prestazione di servizi e non la libertà di stabilimento. La sentenza 28 aprile 1977, Thieffry (causa 71/76, Racc. pag. 765), tratta di un caso particolare ove il diploma ottenuto dall'interessato nel suo paese di origine era già stato riconosciuto dalle competenti autorità del paese ospitante. Tale non è il caso nella presente fattispecie.

Il ministero fa infine osservare che l'art. 57, primo comma, del Trattato CEE fa carico al Consiglio di emanare le direttive dirette, da un lato, al mutuo riconoscimento dei diplomi e, dall'altro, al coordinamento delle disposizioni di legge, di regolamento e amministrative degli Stati membri relative al-

l'accesso alle attività non salariate e al loro esercizio. Siffatte direttive sarebbero superflue se l'art. 52 producesse l'effetto giuridico sostenuto dalla sig.ra Vlassopoulou. Secondo il ministero, la direttiva 89/48 del Consiglio parte dal principio che i diversi diplomi nazionali necessari per accedere ad una professione regolamentata negli Stati membri sono, in linea di principio, equivalenti. Tuttavia, la direttiva riconosce che gli Stati membri possono, sotto talune condizioni, subordinare il riconoscimento di un diploma a condizioni supplementari, cioè il compimento di un tirocinio di adattamento o il superamento di una prova attitudinale. Secondo l'art. 12, gli Stati membri hanno tempo fino al 4 gennaio 1991 per trasporre nel diritto nazionale la direttiva 89/48. Il ministero rileva che il progetto di legge presentato a tal fine dal governo tedesco offrirà alla sig.ra Vlassopoulou, dal momento della sua entrata in vigore, la possibilità di ottenere l'iscrizione negli albi professionali nella Repubblica federale di Germania.

Anche i *governi tedesco e italiano* ritengono che la Corte debba risolvere la questione sollevata in senso negativo.

Essi deducono che dalla sentenza 19 gennaio 1988, Gullung (causa 292/86, Racc. pag. 131), emerge che, quando un cittadino di uno Stato membro vuole stabilirsi come avvocato nel paese ospitante con la denominazione prevista in questo paese per detta professione, lo Stato membro considerato può far dipendere la sua iscrizione all'albo dal verificarsi di condizioni non discriminatorie previste dal diritto nazionale. L'applicazione della normativa tedesca, la quale si applica a tutti i cittadini tedeschi come pure a tutti i cittadini degli altri Stati membri, è, pertanto, conforme a questa sentenza.

Il governo tedesco osserva, inoltre, che la sig.ra Vlassopoulou non soddisfa le condizioni per accedere alla professione di Rechtsanwalt. L'autorizzazione ad esercitare come consulente legale presuppone soltanto la conoscenza del diritto greco e del diritto comunitario. Il consulente legale nella Repubblica federale di Germania ha uno status giuridico professionale distinto da quello dell'avvocato e la sua sfera di applicazione è considerevolmente minore. Infine il governo tedesco ritiene che la direttiva 89/48 prenda come punto di partenza la situazione giuridica esposta nella sentenza Gullung. Sottolinea che l'art. 4, n. 1, lett. b), della direttiva prevede disposizioni speciali per il riconoscimento dei diplomi che consentono l'accesso alle professioni legali: esso offre al paese ospitante la possibilità di pretendere da un lavoratore migrante sia un corso di adattamento, sia una prova attitudinale.

La *Commissione* rileva, in via preliminare, che la questione sollevata dal Bundesgerichtshof verte esclusivamente sul diritto di stabilimento il quale, a differenza della libera prestazioni di servizi, riposa sul principio secondo il quale il lavoratore migrante è teoricamente soggetto nel paese ospitante a tutti gli obblighi dei cittadini di questo paese.

La Commissione parte altresì dal principio che, in assenza di norme comunitarie specifiche in materia, ciascuno Stato membro resta libero di regolare l'esercizio della professione di avvocato sul proprio territorio, fintantoché la normativa considerata non sia idonea a produrre effetti discriminatori. La Commissione conclude che uno Stato membro può subordinare l'accesso alla professione di avvocato a condizioni di idoneità, anche nel caso in cui il richiedente abbia già esercitato la professione di avvocato in un

altro Stato membro o sia stato autorizzato a esercitare la professione di consulente legale nello Stato membro considerato.

La Commissione nutre tuttavia taluni dubbi circa la questione se sia conforme al diritto comunitario sottoporre, senza alcuna restrizione, un avvocato ammesso in un altro Stato membro alle condizioni di accesso alla professione alle quali sono soggetti i candidati che hanno terminato la loro formazione nello Stato membro ospitante. Si domanda se, in virtù dell'art. 5 del Trattato CEE, non spetti agli Stati membri agevolare la libertà di stabilimento. A questo proposito, la Commissione rileva, in primo luogo, che la direttiva 22 marzo 1977, 77/249/CEE, intesa a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi da parte degli avvocati (GU L 78, pag. 17), prescrive il reciproco riconoscimento della qualifica di avvocato, il che sta a significare che le qualifiche di questa professione possono essere considerate comparabili in tutti gli Stati membri. In secondo luogo, il quinto punto della motivazione della direttiva 89/48 dispone che in assenza di misure comunitarie di coordinamento « ogni Stato membro ospitante nel quale una professione è regolamentata è, pertanto, tenuto a prendere in considerazione le qualifiche acquisite in un altro Stato membro e ad esaminare se esse corrispondono a quelle prescritte dalle disposizioni nazionali ».

La Commissione cita ancora due sentenze nelle quali la Corte si è occupata del riconoscimento di diplomi in assenza di direttive ai sensi dell'art. 57. Nella sentenza Thieffry, la Corte ha precisato che, quando la libertà di stabilimento può essere assicurata in uno Stato membro in ragione della normativa o della prassi nazionale, spetta alle autorità competenti assicurare un'applicazione conforme all'obiettivo definito dalle disposizioni del Trattato sulla libertà di stabilimento di dette normative o prassi.

La Commissione ricorda che nella sentenza pronunciata dalla Corte il 15 ottobre 1987 nella causa Heylens (causa 222/86, Racc. pag. 4097), la Corte doveva stabilire se una decisione che nega il riconoscimento dell'equivalenza di un diploma rilasciato in un altro Stato membro debba essere motivata e possa essere impugnata in via giudiziaria. La Corte ha precisato che la valutazione di equivalenza nel contesto di una procedura di riconoscimento istituita in forza del diritto nazionale « deve effettuarsi esclusivamente in considerazione del livello delle conoscenze e delle qualifiche che [il diploma straniero], tenuto conto della natura, della durata degli studi e della formazione pratica di cui attesta il compimento, consente di presumere in possesso del titolare ».

A parere della Commissione, dalla sentenza Heylens si deve dedurre che gli Stati membri debbono prendere altresì in considerazione le qualifiche acquisite dal richiedente in un altro Stato membro qualora, per una determinata professione, il loro diritto nazionale non preveda procedure particolari per il riconoscimento dei diplomi. Di conseguenza, gli Stati membri dovrebbero fare in modo che un'appropriata procedura consenta loro di comparare le qualifiche del ricorrente con quelle che corrispondono ai requisiti nazionali. Secondo la Commissione, il risultato di questo esame permetterà di stabilire se vi sia un'equivalenza delle qualifiche e, pertanto, se possano essere riconosciute. In mancanza di un'equivalenza assoluta, è opportuno, cionondimeno, verificare in quale misura l'applicazione delle disposizioni nazionali possa essere attenuata: un riesame delle qualifiche esistenti e dimostrate dovrebbe essere evitato.

La Commissione ritiene che questo modo di affrontare il problema possa essere adattato alla professione di avvocato. A questo riguardo fa riferimento all'art. 112 del Richtergesetz, il quale, in collegamento con l'art. 92, n. 2, della legge tedesca sui deportati e sui rifugiati (1971, BGBl. I, pagg. 1565 e 1807), prevede la possibilità di un'equivalenza per i diplomi ottenuti da parte di taluni soggetti deportati o di taluni rifugiati. Rileva altresì che la normativa francese prevede una procedura particolare e semplificata per accedere alla professione francese di avvocato per i cittadini degli altri Stati membri.

Per la Commissione, questa interpretazione degli artt. 5 e 52 del Trattato CEE non rende superflua l'adozione di direttive basate sull'art. 57. Questa conclusione emerge da un esame della direttiva 89/48, la quale regolamenterà situazioni analoghe a quelle all'origine della questione pregiudiziale, quando sarà stata trasposta nel diritto nazionale. Questa direttiva parte dal principio che i diplomi di insegnamento superiore che conferiscono l'accesso alle professioni regolamentate sono ampiamente comparabili. Il suo art. 3 prescrive pertanto il riconoscimento di siffatti diplomi. Secondo la Commissione, la direttiva non perde tuttavia di vista il fatto che tanto nella durata della formazione quanto nel suo contenuto possono sussistere differenze sostanziali. Per questa ragione l'art. 4 consente allo Stato membro ospitante di pretendere dal richiedente una certa compensazione sia sotto forma di un'esperienza professionale in caso di differenza sostanziale di durata, sia sotto forma di un tirocinio di adattamento o di una prova attitudinale in caso di differenza sostanziale del contenuto. La Commissione ritiene che la direttiva rappresenti così un progresso verso la realizzazione effettiva della libertà di stabilimento rispetto allo stato attuale della normativa, poiché contribuisce alla sicurezza delle relazioni giuridiche e disciplina in modo preciso le possibilità di cui lo Stato membro ospitante dispone qualora le qualifiche del richiedente non corrispondano ai requisiti nazionali.

La Commissione propone di risolvere la questione pregiudiziale come segue:

« 1) L'art. 52 del Trattato CEE deve essere interpretato nel senso che, in assenza di norme comunitarie in materia, uno Stato membro, la cui normativa subordina l'accesso alla professione di avvocato alle condizioni di idoneità alle funzioni giudiziarie conformemente al diritto nazionale, può anche imporre, in linea di principio, detto requisito agli avvocati di altri Stati membri che invocano il diritto di stabilimento garantito dal Trattato per stabilirsi come avvocati nel territorio dello Stato membro di cui innanzi.

2) Tuttavia, conformemente all'art. 5 del Trattato, gli Stati membri sono tenuti a tener conto, nell'applicazione delle loro disposizioni di ammissione, delle qualifiche maturate dal richiedente in un altro Stato membro nella misura in cui esse corrispondono alle qualifiche prescritte dal diritto nazionale ».

Gordon Slynn
giudice relatore