tato. Poiché dunque l'effettivo godimento della libertà di stabilimento può dipendere — in determinate circostanze — dalla legge o dalla prassi nazionale, spetta alle pubbliche autorità competenti — considerando come tali anche le organizzazioni di categoria legalmente riconosciute — garantire che leggi o prassi vengano applicate conformemente all'obiettivo definito dalle disposizioni del trattato relative alla libertà di stabilimento.

2. Per quanto riguarda la distinzione tra gli effetti universitari e gli effetti civili del riconoscimento dell'equivalenza di diplomi stranieri, spetta alle autorità nazionali competenti effettuare — tenuto conto delle esigenze del diritto comunitario in materia di libertà di stabilimento — le valutazioni di fatto che consentano loro di decidere se il riconoscimento rilasciato da un'autorità universitaria possa valere, oltre che ai fini accademici, come titolo di abilitazione professionale. Il fatto che una legge nazionale contempli il riconoscimento d'equivalenza ai soli fini universitari non giustifica, di per sé, il rifiuto di riconoscere tale equivalenza come titolo di abilitazione professionale. Ciò vale particolarmente nel caso in cui un diploma, riconosciuto a fini accademici, sia integrato da un certificato d'idoneità professionale conseguito secondo la legislazione del paese di stabilimento.

3. L'esigere da un cittadino di uno Stato membro che intenda esercitare un'attività professionale, come ad esempio l'avvocatura, in un altro Stato membro, il diploma nazionale contemplato dalla legislazione del paese di stabilimento, qualora il diploma conseguito dall'interessato nel paese d'origine sia stato dichiarato equivalente dall'autorità competente a norma della legislazione del paese di stabilimento e gli abbia consentito di superare le prove speciali dell'esame d'idoneità alla professione di cui trattasi, costituisce, pur se non sono state adottate le direttive di cui all'art. 57, una restrizione incompatibile con la libertà di stabilimento garantita dall'art. 52 del trattato.

Nel procedimento 71/76,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dalla Corte d'appello di Parigi nella causa dinanzi ad essa pendente tra

JEAN THIEFFRY, dottore in giurisprudenza, avvocato, residente in Parigi,

e

CONSEIL DE L'ORDRE DES AVOCATS À LA COUR DE PARIS,

domanda vertente sull'interpretazione delle disposizioni del trattato CEE che disciplinano il diritto di stabilimento, in relazione ad alcune condizioni poste dalla legge per l'esercizio dell'avvocatura,

LA CORTE

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; A. M. Donner e P. Pescatore, presidenti di sezione; J. Mertens De Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco e A. Touffait, giudici;

avvocato generale: H. Mayras;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, il procedimento e le osservazioni presentate a norma dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia delle CC.EE. possono così riassumersi:

I — Gli antefatti e il procedimento scritto

Il sig. Jean Thieffry, cittadino belga, conseguiva il doctorat en droit belge il 23 luglio 1955, all'università di Lovanio.

Dal 1956 al 1969 esercitava l'avvocatura iscritto al foro di Bruxelles. Dopo un soggiorno a Londra, ove ha collaborato con un barrister, si stabiliva a Parigi, ove è occupato presso lo studio di un avvocato iscritto all'albo ed è docente di discipline giuridiche.

Il 5 dicembre 1974 il Thieffry otteneva dall'università di Parigi 1 — Panthéon Sorbonne, l'equiparazione del doctorat conseguito in Belgio alla licence en droit rilasciata dalle università francesi.

Il 18 novembre 1975, l'Institut d'études judiciaires dell'università di Parigi, 2, gli rilasciava un certificato d'idoneità all'esercizio dell'avvocatura (C.A.P.A.).

Il Thieffry chiedeva allora di essere ammesso alla prestazione del giuramento per iscriversi come avvocato tirocinante all'albo parigino.

La domanda veniva respinta con decisione del Consiglio dell'ordine il 9 marzo 1976 in quanto il postulante non aveva conseguito, come invece prescrive l'art. 11, n. 2, della legge 31 dicembre 1971, n. 71-1130 che riforma alcune professioni forensi e legali (GU della Repubblica francese 5 gennaio 1972, pag. 131), una licence o un doctorat en droit presso le università francesi.

Il Thieffry impugnava questa decisione dinanzi alla Corte d'appello di Parigi il 19 marzo 1976.

Il Collegio, composto dalle prime tre sezioni, con sentenza pronunciata in camera di consiglio il 13 luglio 1976, decideva di sospendere il procedimento, finche la Corte di giustizia delle Comunità europee non si fosse pronunciata, a norma dell'art. 177 del trattato, sulla seguente questione pregiudiziale:

Se il fatto di esigere dal cittadino di uno Stato membro, che desideri esercitare la professione di avvocato in un altro Stato membro, il diploma nazionale contemplato dalle leggi del paese di stabilimento, benché il diploma da lui ottenuto nel paese d'origine sia stato riconosciuto equivalente dalle autorità universitarie del paese di stabilimento e gli abbia consentito di sostenere l'esame di idoneità alla professione di avvocato — esame che egli ha superato — costituisca — in mancanza delle direttive contemplate dall'art. 57, nn. 1 e 2 del trattato di Roma — un ostacolo che eccede quanto sarebbe necessario per conseguire lo scopo delle disposizioni comunitarie di cui trattasi.

La sentenza di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte di giustizia il 19 luglio 1976.

A norma dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della CEE hanno presentato osservazioni scritte: il 22 settembre 1976 la Commissione delle CC.EE., il 5 ottobre il governo della Repubblica francese, il 13 ottobre il governo del Regno Unito e il 15 ottobre 1976 il Thieffry, appellante nella causa principale.

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

Comunque, il governo della Repubblica francese, il governo del Regno Unito e la Commissione delle CC.EE. sono stati invitati a rispondere per iscritto, prima dell'udienza, ad alcune domande.

II — Osservazioni scritte presentate alla Corte

L'appellante nella causa principale, *Jean Thieffry,* ritiene che la decisione adottata dal Consiglio dell'ordine degli avvocati del foro di Parigi sia incompatibile con i principi fondamentali che scaturiscono dall'applicazione del trattato CEE e con il tenore della sentenza della Corte di giustizia 21 giugno 1974, nella causa 2/74 (Jean Reyners contro Stato belga, causa pregiudiziale promossa dal Consiglio di Stato belga; Racc. 1974, pag. 631).

a) La soluzione delle questioni sottoposte alla Corte di giustizia si impernia su alcuni principi fondamentali che disciplinano l'applicazione del diritto comunitario, già definiti dalla Corte; essi sono soprattutto quelli dell'autonomia, dell'efficacia immediata e della preminenza del diritto comunitario. Se la legge francese entra in conflitto con tali principi, va disapplicata. L'applicazione della legge interna incompatibile con il diritto comunitario trova i suoi limiti nella norma comunitaria, che prevale sulla norma interna.

Gli Stati membri non possono derogare al principio secondo cui, trascorso il periodo transitorio, la norma comunitaria direttamente efficace, (cioè che non abbisogna di atti interni) deve venir applicata integralmente e incondizionatamente.

In particolare, l'art. 52 del trattato CEE è direttamente efficace, anche qualora non siano state adottate, in un determinato settore, le direttive di cui agli artt. 54, n. 2, e 57, n. 1, del trattato.

D'altronde è vietato agli Stati membri applicare misure d'effetto restrittivo che vadano oltre quello che è necessario per perseguire lo scopo delle norme interne o comunitarie di cui trattasi.

b) Tra gli espedienti cui la disciplina interna in materia di diritto di stabilimento ricorre per tutelare i propri cittadini, uno dei più comuni è la discriminazione per motivi di nazionalità. La discriminazione operata nella fattispecie deriva da questo criterio: è una discriminazione effettuata a causa dello stato in cui si sono conseguiti i titoli di studio. Tali considerazioni stridono con gli obiettivi fondamentali del trattato CEE. Esso ha lo scopo di creare un mercato unico, nel quale le persone devono poter liberamente circolare, devono essere soppressi

gli ostacoli al loro stabilimento, indipendentemente dalla nazionalità dei singoli. Questa è, in particolare, la finalità dell'art. 52.

Dalla sentenza Reyners si arguisce che la disposizione è divenuta immediatamente applicabile dalla scadenza del periodo transitorio, pur se non sono state adottate le direttive contemplate dal trattato. Lo stabilimento costituisce la norma, i provvedimenti di armonizzazione, in ispecie per i titoli di studio, di cui al n. 1 dell'art. 57 del trattato, l'eccezione. Quindi il criterio discriminatorio fondato sulla nazionalità non può venir seguito, sia che si tratti del singolo stesso, oppure di una legge nazionale che prescrive il titolo conseguito nello Stato. Ogniqualvolta è possibile risolvere il problema sollevato dall'insussistenza di un riconoscimento reciproco dei titoli di studio, la soluzione dovrebbe adottarsi se corrisponde alle finalità comunitarie e nazionali in questione.

c) Il rifiuto di consentire all'appellante nella causa principale di prestare giuramento per iniziare il tirocinio, in quanto non possiede i presupposti prescritti dalla legge francese, che richiede una licence en droit conseguita in Francia, è l'antitesi del trattato CEE.

Non si può certo criticare la legge in quanto prescrive che il cittadino di uno Stato membro che intenda esercitare l'avvocatura in Francia deve dimostrare una preparazione equipollente a quella di un laureato francese. Una direttiva sull'equivalenza dei titoli di studio potrebbe consentire di risolvere più semplicemente il problema. Tuttavia la sentenza Reyners sancisce che tale direttiva non è indispensabile.

È essenziale il fatto che il controllo svolto dall'università francese prima di dichiarare l'equivalenza tra il doctorat en droit belga e la licence en droit francese, ha consentito un esauriente confronto delle preparazioni. Sotto questo aspetto, sono stati rispettati i dettami della legge francese.

Sussistendo tutti gli altri presupposti, la mancanza di licence en droit francese non può impedire l'accesso alla professione, poiché l'interessato ha dimostrato di avere la preparazione corrispondente a quella comprovata dalla licence. Egli può quindi esercitare in Francia, possedendo obiettivamente i requisiti, data l'incidenza dell'art. 52 del trattato CEE sull'interpretazione e sull'applicazione della legge francese.

d) L'art. 52 impone un obbligo di risultato, che va ben oltre la semplice parità di trattamento nei confronti del cittadino di un altro Stato membro che viene a stabilirsi nello Stato interessato. Le autorità nazionali competenti devono cercare i mezzi che consentano di stabilirsi in modo consono alle finalità della legge interna. L'equivalenza dei titoli di studio dev'essere riconosciuta valida, la prescrizione tassativa del titolo conseguito nello Stato è contraria agli artt. 7 e 52 del trattato. In ogni caso, se il postulante soddisfa tutte le altre condizioni per accedere alla professione dell'avvocatura ed ha un titolo di studio equivalente a quello prescritto nello Stato, l'obbligo di possedere tale titolo è una condizione più restrittiva di quanto sia necessario per perseguire le finalità delle norme interne e di quelle comunitarie in questione.

e) Si dovrebbe quindi risolvere la questione come segue:

La prescrizione tassativa, per il cittadino di un altro Stato membro che intende esercitare l'avvocatura in un determinato Stato membro, del titolo di studio conseguito in loco e contemplato dalla legge dello Stato di stabilimento, allorché il titolo conseguito dall'interessato nel suo paese d'origine è stato riconosciuto equivalente dalla competente autorità nazionale del paese di stabilimento e gli ha consentito di partecipare agli esami di abilitazione professionale nello stesso paese, rappresenta, in mancanza delle direttive contemplate dall'art. 57, nn 1 e 2, del trattato di Roma, un ostacolo che va oltre quanto è necessario per perseguire le fina-

lità delle disposizioni comunitarie in questione.

Il *governo della Repubblica francese* osserva in sostanza quanto segue:

a) L'argomento tratto dal riconoscimento dell'equivalenza del titolo di studio conseguito in uno Stato a quello conseguito in un altro Stato membro non serve per risolvere la questione pregiudiziale. In realtà si devono distinguere i provvedimenti dell'autorità universitaria con effetti civili da quelli con effetto accademico: i primi conferiscono agli interessati diritti che possono essere fatti valere anche al di fuori dell'università, gli altri conferiscono diritti nei confronti della sola università. Il riconoscimento del titolo di cui trattasi nella fattispecie è un provvedimento del secondo tipo, il quale consente di continuare gli studi in vari atenei, ma non implica effetti civili, in particolare il diritto all'esercizio della professione.

In ogni caso, la Corte di giustizia non può dichiararsi competente, nell'ambito di un procedimento a norma dell'art. 177, a interpretare o classificare una norma di diritto interno. È dunque opportuno considerare la sola ipotesi del mantenimento della prescrizione del titolo nazionale, in mancanza di direttive comunitarie circa il reciproco riconoscimento dei titoli di studio.

b) L'efficacia diretta dell'art. 52 del trattato CEE, riconosciuta dalla sentenza Reyners, comporta l'affermazione del principio della parità di «trattamento nazionale» in fatto di diritto di stabilimento. Nella fattispecie è fuori dubbio che il principio è stato rispettato: il problema non cambierebbe se il postulante fosse francese.

Il problema verte piuttosto sul se l'efficacia diretta dell'art. 52 renda illecita non solo la condizione della nazionalità, ma anche il requisito del titolo di studio nazionale. A questo proposito si deve rilevare che, nella sentenza Reyners, la Corte ha distinto due funzioni che le direttive comunitarie devono assolvere:

— una funzione «negativa», cioè l'eliminazione degli ostacoli che si infrappongono alla libertà di stabilimento; tali ostacoli andavano eliminati nel periodo transitorio e le direttive di tale tipo divengono superflue alla scadenza di detto periodo, giacché l'art. 52 è da tale momento direttamente efficace;
— una funzione «positiva», cioè l'inserimento nelle legislazioni nazionali delle disposizioni atte a facilitare il godimento effettivo della libertà di stabilimento; la scadenza del periodo transitorio è irrilevante per questa seconda funzione e l'esistenza di direttive di questo tipo resta la condizione necessaria per realizzare detta libertà.

Secondo la sentenza Reyners, l'efficacia diretta dell'art. 52 non è generale, ma limitata agli ostacoli corrispondenti alla prima delle due funzioni. La Corte, per la prima categoria, menziona solo il principio del trattamento nazionale, mentre include nella seconda, per la quale l'art. 52 non ha efficacia diretta, «il complesso delle disposizioni dell'art. 57». I problemi connessi con il reciproco riconoscimento dei titoli di studio rientrano dunque nella funzione di armonizzazione delle legislazioni da realizzarsi mediante direttive, anche dopo il periodo transitorio. Questa interpretazione coincide con quella della Commissione, che ha revocato, dopo la sentenza Reyners, le direttive per la soppressione delle restrizioni, ma ha conservato, tra le direttive di coordinamento, quelle relative al mutuo riconoscimento dei titoli di studio. Dal canto suo il Consiglio ha adottato, il 16 giugno 1975, una direttiva sul reciproco riconoscimento delle lauree in medicina.

Questa soluzione è l'unica compatibile con le caratteristiche particolari del diritto di stabilimento, nei limiti in cui i diplomi nazionali non vanno considerati di per sé bensì in relazione agli studi ch'essi coronano ed alle professioni cui possono dare accesso, studi e professioni disciplinate, per lo più, in modo molto

diverso ed eterogeneo nei vari Stati membri.

c) Circa il criterio di proporzionalità tra il mantenimento del requisito del diploma nazionale ed il perseguimento delle finalità comunitarie in questione è opportuno constatare che detto requisito non pare costituisca, normalmente, un ostacolo all'esercizio della libertà di stabilimento che vada oltre i limiti di ciò che è necessario per garantire la sicurezza del cliente ed il buon funzionamento del servizio pubblico della giustizia. Non vi sono in realtà mezzi più idonei per ottenere che il professionista straniero abbia un'adeguata conoscenza della lingua del paese ove intende esercitare la professione e dell'ordinamento giuridico dello stesso paese, specie per quel che riguarda il diritto processuale.

Basandosi su un caso specifico come quello dell'appellante nella causa principale, la Corte non può elaborare una giurisprudenza generale, che valga in ogni caso per una materia così complessa.

d) Comunque, la Corte non dovrebbe modificare la sua giurisprudenza Reyners con una sentenza di principio che possa estendersi all'intera materia.

Lo studio della giurisprudenza e l'esercizio dell'avvocatura non presentano invero grandi differenze nei vari Stati membri, però in altri settori professionali la situazione è ben diversa. In questi settori è ancora indispensabile una precisa «politica giuridica» onde armonizzare le situazioni di fatto, delle quali i titoli di studio rappresentano solo il riflesso. In linea generale, nella maggior parte delle professioni per cui ha rilievo il diritto di stabilimento, la sfera di attività pratiche che vi corrispondono varia da uno Stato all'altro e talvolta riguarda realtà molto diverse. Anche l'organizzazione degli studi per ottenere il diploma è molto diversa, a seconda degli Stati, sia come programmi che come durata della preparazione.

Se l'art. 52 del trattato CEE fosse applicabile nonostante l'assenza di direttive, la maggior parte delle attività per cui ha rilievo il diritto di stabilimento rischierebbe di venirne perturbata. La materia, nel suo complesso è molto intricata, del riconoscimento dei diplomi non può venir interamente disciplinata secondo il parametro di un caso singolo molto specifico.

Il *governo del Regno Unito* rileva che dalla questione sottoposta alla Corte di giustizia possono scaturire problemi d'ordine generale circa il riconoscimento dei titoli di studio stranieri e che una decisione che li risolvesse globalmente sarebbe inopportuna.

a) Nel Regno Unito, sono le categorie professionali stesse che disciplinano l'accesso alle professioni forensi, secondo modalità specifiche; d'altro canto, l'ordinamento giuridico del Regno Unito è molto diverso da quello della maggior parte degli altri Stati membri, motivo per cui il diploma conferito da un'università continentale non costituisce, salvo eccezioni, un valido presupposto per l'ammissione all'esercizio di una professione forense nel Regno Unito.

b) L'art. 57 del trattato CEE contempla l'adozione di direttive circa il riconoscimento reciproco dei titoli di studio ufficiali. Presupposto basilare di tale riconoscimento è però l'equivalenza dei vari diplomi sotto gli aspetti della materia, dell'esperienza e della preparazione che essi attestano. Tale equivalenza può venir realizzata mediante direttive miranti a coordinare le condizioni della preparazione e a garantire che esse sostanzialmente corrispondano. Se tali direttive non sono state adottate, non si può chiedere il riconoscimento dei titoli di studio stranieri per l'esercizio del diritto di stabilimento o di libera prestazione dei servizi, come previsto dal trattato, salvo nei limiti in cui esso è già espressamente autorizzato dalla legislazione interna. In questo caso, ogni discriminazione fondata sulla nazionalità, sia quella dell'interessato che quella dell'istituto in cui ha studiato, è evidentemente incompatibile con le disposizioni del trattato.

La *Commissione delle Comunità europee* osserva che la novità della domanda, rispetto alla causa Reyners, consiste nella richiesta di determinare con maggior precisione la natura delle «restrizioni» alla libertà di stabilimento vietate dall'art. 52 del trattato CEE; in particolare se un ostacolo legislativo posto al riconoscimento dell'effetto civile — che consenta l'accesso ad una determinata professione — di un titolo di studio straniero, la cui equivalenza è riconosciuta nel paese di stabilimento, costituisca una restrizione di questo tipo.

a) Risulta dallo spirito e dal sistema del trattato, e più particolarmente dalle disposizioni del capitolo sulla libertà di stabilimento, che una simile disciplina costituisce effettivamente una restrizione vietata dall'art. 52 e non può quindi venir opposta al cittadino di un altro Stato membro.

La libertà di stabilimento è un diritto fondamentale, spettante a tutti i cittadini degli Stati membri; ogni limitazione di tale diritto fondamentale va interpretata restrittivamente e non è opponibile al singolo a meno che non sia obiettivamente giustificata.

L'adozione delle direttive contemplate dall'art. 57 non è una condizione per poter applicare l'art. 52; dette direttive hanno come oggetto l'elaborazione di misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento. Esse hanno dunque funzione secondaria, anche se tale funzione in alcuni casi può risultare indispensabile.

Il reciproco riconoscimento dei titoli di studio non ha altro scopo che quello di abbattere l'ostacolo costituito dalla legittima preoccupazione di uno Stato membro di consentire l'accesso a determinate professioni alle sole persone che offrono determinate garanzie di capacità, comprovate da un diploma, garantendo così alle autorità competenti la prova che la preparazione professionale acquisita in un altro Stato membro è equivalente. Se si giunge a questo risultato per altre vie, vale a dire mediante provvedimenti nazionali, non è necessaria una direttiva per garantire l'effettivo esercizio del diritto di stabilimento.

Se il singolo, cui spetta il diritto di stabilirsi liberamente, dimostra, producendo attestati ad hoc rilasciati dalle competenti autorità del paese di stabilimento, di aver acquisito in un altro paese membro una preparazione giuridica equivalente a quella sancita dalla licence en droit del paese di stabilimento e, in base a detta equivalenza è stato ammesso ed ha superato un esame specifico per accedere all'avvocatura, ogni direttiva per il reciproco riconoscimento prevista all'art. 57, n. 1, diventa superflua e non può costituire un presupposto essenziale per l'esercizio del diritto di stabilimento.

Ciò premesso, il requisito formale di un titolo di studio rilasciato da un istituto d'insegnamento del paese di stabilimento non ha più ragione d'essere e va considerato come una restrizione ai sensi dell'art. 52.

b) Le eventuali obiezioni alla tesi di cui sopra si rivelano poco consistenti.

— Ciò vale per l'affermazione, che si fonda su una rigorosa applicazione del principio del trattamento nazionale, secondo cui il cittadino francese che avesse conseguito all'estero un titolo di studio riconosciuto equivalente, come nel caso dell'appellante nella causa principale, resterebbe escluso dall'esercizio dell'avvocatura in Francia, il che escluderebbe che sia stata compiuta una discriminazione vietata, anzi il cittadino francese rischierebbe di essere vittima di una discriminazione in senso opposto.

In effetti la tesi secondo cui un cittadino non è legittimato ad invocare il trattato CEE per tutelarsi contro gli impedimenti che vengono infrapposti al suo stabilimento nel proprio paese è quanto meno contestabile. Tale visione restrittiva non tiene conto delle finalità generali del trattato in materia di libera circolazione

delle persone. Per l'applicazione dell'art. 57, n. 1, il Consiglio ha accolto la tesi dell'obiettività del riconoscimento dei titoli di studio. La libertà di stabilimento, specie per chi ha conseguito titoli di studio in altri paesi della Comunità, va garantita alle stesse condizioni per i cittadini degli altri Stati membri e per i cittadini dello Stato membro in questione.

Comunque, le discriminazioni in base alla nazionalità non sono solo quelle patenti, ma possono essere anche dissimulate. Dalla giurisprudenza della Corte come dal titolo III, lett. B) del programma generale del Consiglio del 18 dicembre 1961, per la soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento (GU 15 gennaio 1962, pag. 36) risulta che le condizioni alle quali una disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa, o una pratica amministrativa, subordina l'accesso o l'esercizio di un'attività non dipendente e che, pur se applicabili indipendentemente dalla nazionalità, in pratica intralciano soprattutto o esclusivamente l'accesso o l'esercizio di detta attività da parte degli stranieri, rappresentano restrizioni ai sensi dell'art. 52 del trattato. La prescrizione di un titolo di studio francese, in effetti, è un requisito che pesa quasi esclusivamente e, comunque, principalmente sui cittadini degli altri Stati membri.

Poiché il diritto di stabilimento è un diritto soggettivo, il giudice nazionale deve esaminare ciascuna situazione particolare. Nella fattispecie, tutto pare indicare che la preparazione dell'appellante in diritto francese gli consenta di esercitare l'avvocatura in Francia; il certificato d'idoneità alla professione d'avvocato che egli ha conseguito, documento francese rilasciato da un'autorità francese alle condizioni previste dal diritto francese per i cittadini francesi, può solo corroborare la conclusione che l'art. 52, in tal caso, va applicato incondizionatamente, indipendentemente dalla previa adozione, da parte del Consiglio, di direttive per il mutuo riconoscimento ai sensi dell'art. 57, n. 1, del trattato.

— La distinzione tra l'equivalenza accademica dei titoli ed il loro effetto civile per l'accesso ad una determinata professione non è nemmeno essa pertinente. A norma del decreto del 15 febbraio 1921 in materia di equivalenza della qualifica di «licencié» ai fini del «doctorat», l'equivalenza della «licence en droit» è riconosciuta solo ai fini del «doctorat» e non conferisce alcun diritto al diploma di «licencié». Questa distinzione non è però più compatibile con gli artt. 52 e 57 del trattato CEE. Lo spirito dell'art. 57, n. 1, implica che i titoli riconosciuti hanno valore equivalente. Nel sistema del trattato, l'interesse legittimo degli Stati membri a tutelare, nei confronti degli stranieri, l'accesso a determinate attività o professioni si giustifica solo con la necessità di riservare detto accesso a persone che possiedano cognizioni e capacità equivalenti a quelle che si acquistano negli istituti di istruzione nazionali e che sono richiesti ai cittadini nazionali. Poco importa, per la tutela di quest'interesse, che a queste cognizioni e a queste capacità vengano conferiti o meno, dal diritto nazionale, effetti civili. L'equivalenza delle cognizioni acquistate e il mutuo riconoscimento sono intimamente legati.

È curioso come, nella fattispecie, l'equivalenza ammessa per l'appellante nella causa principale sia stata riconosciuta non già per consentirgli l'iscrizione agli studi di «doctorat» nelle facoltà di giurisprudenza, ma per rendere possibile l'accesso alla preparazione specifica, propria della professione di cui trattasi e coronata del certificato d'idoneità all'esercizio dell'avvocatura, il conseguimento del certificato comprova inequivocabilmente l'idoneità ad esercitare detta professione in Francia e quindi la conoscenza adeguata degli istituti giuridici francesi.

c) La soluzione da fornire alla Cour d'appel di Parigi è quindi la seguente:

L'esigere, da un cittadino di uno Stato membro che desideri esercitare l'avvocatura in un altro Stato membro, il diploma nazionale contemplato dalla legge del

paese di stabilimento, allorchè il titolo di studio conseguito dall'interessato in patria è stato riconosciuto equivalente dalle autorità universitarie del paese di stabilimento ed ha consentito all'interessato di sostenere nello stesso paese gli esami di abilitazione all'esercizio della professione, rappresenta, anche se non sono state adottate le direttive contemplate dall'art. 57, nn. 1 e 2, del trattato CEE, una restrizione ai sensi dell'art. 52 dello stesso trattato, in quanto tale esigenza va oltre quanto è obiettivamente necessario a garantire il rispetto della disciplina nazionale sull'accesso all'avvocatura.

In ogni caso, tale esigenza costituisce una discriminazione dissimulata, in quanto, pur se non si fonda formalmente sulla nazionalità, essa torna esclusivamente o principalmente a svantaggio dei cittadini degli altri Stati membri.

III — Procedimento orale

Il Thieffry, appellante nella causa principale, con l'avv. Robert Collin, del foro di Parigi; il Conseil de l'ordre des avocats à la Cour de Paris, con l'avv. Simon Gueullette, del foro di Parigi; la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico, sig. Paul Leleux, hanno svolto osservazioni orali ed hanno risposto ai quesiti della Corte all'udienza del 2 dicembre 1976.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 29 marzo 1977.

In diritto

1 Con sentenza 13 luglio 1976, pervenuta in cancelleria il 19 luglio successivo, la Corte d'appello di Parigi ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, una questione vertente sull'interpretazione dell'art. 57 del trattato CEE, relativo al mutuo riconoscimento dei titoli di abilitazione professionale ai fini dell'accesso alle attività indipendenti, con riguardo in particolar modo all'ammissione all'esercizio dell'avvocatura.

2 La controversia di cui è investita la Corte d'appello di Parigi riguarda l'ammissione, all'ordine degli avvocati presso la Corte d'appello di Parigi, di un avvocato belga, titolare di un diploma belga di *docteur en droit,* dichiarato da un'università francese equivalente alla *licence en droit* francese e che, in seguito, dopo aver superato gli esami relativi, come prescritto dalla legislazione francese, ha conseguito il «certificat d'aptitude à la profession d'avocat» (certificato d'abilitazione all'esercizio dell'avvocatura).

3 Avendo l'appellante nella causa principale chiesto l'iscrizione all'albo della Corte d'appello di Parigi, il consiglio dell'ordine, con provvedimento 9 marzo 1976, respingeva la domanda in quanto l'interessato era privo di diplomi francesi attestanti il conseguimento di una *licence* o di un *doctorat.*

4 Dal tenore del provvedimento risulta che la domanda d'iscrizione è stata respinta solo perché il postulante, pur avendo ottenuto da un'università francese il riconoscimento dell'equivalenza del suo diploma originario e nonostante il consequimento dell'abilitazione all'esercizio della professione in Francia, non potrebbe tuttavia venir assimilato al titolare di un diploma di *licence* o di *doctorat* ai sensi della legislazione francese.

5 Il consiglio dell'ordine ritiene che, benché il trattato abbia l'effetto di abolire ogni discriminazione di nazionalità in materia, tuttavia l'applicazione delle sue disposizioni non implica l'automatico riconoscimento dell'equivalenza dei diplomi, giacché tale equivalenza può venir sancita solo da direttive in materia di riconoscimento — da adottarsi in forza dell'art. 57 del trattato — che, quanto all'avvocatura, non esistono ancora.

6 La Corte d'appello, adita dall'interessato, che ha impugnato dinanzi ad essa il provvedimento del consiglio dell'ordine, ha interpellato la Corte di giustizia sul seguente quesito:

«Se il fatto di esigere dal cittadino di uno Stato membro che desideri esercitare la professione di avvocato in un altro Stato membro, il diploma nazionale contemplato dalle leggi del paese di stabilimento, benchè il diploma da lui ottenuto nel paese d'origine sia stato riconosciuto equivalente dalle autorità universitarie del paese di stabilimento e gli abbia consentito di sostenere l'esame di idoneità alla professione di avvocato — esame ch'egli ha superato — costituisca — in mancanza delle direttive contemplate dall'art. 57, nn. 1 e 2 del trattato di Roma — un ostacolo che eccede quanto sarebbe necessario per conseguire lo scopo delle disposizioni comunitarie di cui trattasi.»

7/10 A norma dell'art. 3 del trattato, l'azione della Comunità implica, tra l'altro, l'abolizione degli ostacoli alla libera circolazione delle persone e dei servizi. Per realizzare detta finalità, l'art. 52, 1° comma, stabilisce che le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengano gradatamente soppresse durante il periodo transitorio. Ai sensi del 2° comma, dello stesso articolo «la libertà di stabilimento importa l'accesso alle attività non salariate ... alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini». L'art. 53 sottolinea l'irreversibilità della liberalizzazione realizzata in questo settore, in un determinato momento, in quanto stabilisce che «gli Stati membri non introducono nuove restrizioni allo stabilimento nel loro territorio dei cittadini degli altri Stati membri».

11/12 Onde agevolare l'accesso alle attività indipendenti ed il loro esercizio, l'art. 57 incarica il Consiglio di adottare direttive aventi come oggetto, da un lato, il mutuo riconoscimento dei diplomi e, dall'altro, il coordinamento delle disposizioni legislative ed amministrative degli Stati membri in materia di accesso alle attività indipendenti e di esercizio delle stesse. L'articolo in questione mira dunque a conciliare la libertà di stabilimento con l'applicazione delle norme nazionali che disciplinano la professione, giustificate dal pubblico interesse, vale a dire le norme in tema di organizzazione, di qualificazione, di deontologia, di controllo e di responsabilità, purché detta applicazione avvenga in modo non discriminatorio.

13/14 Nel programma generale per la soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento, adottato il 18 dicembre 1961 in applicazione dell'art. 54 del trattato, il Consiglio si è preoccupato di eliminare non solo le discriminazioni patenti, ma anche ogni sorta di discriminazioni dissimulate, dichiarando, al titolo III, lettera B, che dovevano venir abolite in quanto restrizioni «le condizioni alle quali una disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa subordinano l'accesso ad un'attività non salariata o il suo esercizio e che, sebbene applicabili senza distinzione di cittadinanza, ostacolano esclusivamente o principalmente l'accesso o l'esercizio di tale attività ai cittadini stranieri». (GU 1962, pag. 62). Detto programma, che si inquadra nel piano di abolizione delle restrizioni alla libertà di stabilimento, fornisce utili indicazioni per l'attuazione delle disposizioni relative del trattato.

15/16 Dal complesso delle disposizioni di cui sopra si desume che la libertà di stabilimento, nel rispetto delle norme professionali giustificate dal pubblico interesse, fa parte delle finalità del trattato. Nel caso in cui lo stesso trattato non vi abbia già provveduto espressamente, le finalità di cui sopra possono essere conseguite mediante provvedimenti emananti dagli Stati membri, i quali, a norma dell'art. 5 del trattato, devono 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 delle Comunità» ed astenersi «da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente trattato».

17/18 Ne consegue che, se la libertà di stabilimento contemplata dall'art. 52 può venir garantita in uno Stato membro in forza vuoi delle disposizioni legislative e regolamentari vigenti, vuoi della prassi dell'amministrazione pubblica o delle organizzazioni di categoria, non si può impedire il godimento effettivo di tale libertà a chi rientra nella sfera d'applicazione del diritto comunitario per il

solo fatto che, per una determinata professione, non sono state ancora adottate le direttive contemplate dall'art. 57 del trattato. Poiché dunque l'effettivo godimento della libertà di stabilimento può dipendere — in determinate circostanze — dalla legge o dalla prassi nazionale, spetta alle pubbliche autorità competenti — considerando come tali anche le organizzazioni di categoria legalmente riconosciute — garantire che leggi o prassi vengano applicate conformemente all'obiettivo definito dalle disposizioni del trattato relative alla libertà di stabilimento.

19 In particolare, costituirebbe restrizione ingiustificata di detta libertà il rifiutare l'accesso ad una determinata professione, in uno Stato membro, a chi rientri nella sfera d'applicazione del trattato, sia titolare di un diploma dichiarato equivalente dall'autorità competente del paese di stabilimento e che, per di più, possieda gli specifici requisiti di preparazione professionale prescritti in detto paese, per il solo fatto che l'interessato non è in possesso del diploma nazionale corrispondente al diploma di cui è titolare e che è stato dichiarato equivalente.

20/21 Poiché il giudice nazionale ha messo particolarmente l'accento sull'effetto del riconoscimento di equivalenza «ad opera dell'autorità universitaria del paese di stabilimento», in corso di causa è sorta la questione del se si debba distinguere, quanto all'equivalenza dei diplomi, tra il riconoscimento universitario, concesso per la continuazione di determinati studi, ed il riconoscimento «con effetti civili», rilasciato per l'esercizio di una attività professionale. Dai chiarimenti forniti in merito dalla Commissione e dai governi che hanno partecipato al procedimento risulta che la distinzione tra effetto universitario ed effetto civile del riconoscimento dei diplomi stranieri è nota, secondo diverse modalità, alla legislazione ed alla prassi di vari Stati membri.

22/24 Posto che la distinzione è disciplinata dal diritto nazionale dei vari Stati, spetta alle autorità nazionali valutarne le conseguenze, senza per questo perdere di vista le finalità del diritto comunitario. In proposito è necessario che in ciascuno Stato membro il riconoscimento dei titoli di abilitazione professionale, ai fini dello stabilimento, sia ammesso nella misura più ampia compatibile col rispetto delle esigenze professionali indicate sopra. Spetta quindi alle autorità nazionali competenti effettuare, tenuto conto degli imperativi di diritto comunitario summenzionati, le valutazioni di fatto che consentano loro di decidere se il riconoscimento rilasciato da un'autorità universitaria possa valere, oltre che ai fini accademici, come titolo di abilitazione professionale.

25/27 Il fatto che una legge nazionale contempli il riconoscimento d'equivalenza ai soli fini universitari non giustifica, di per sé, il rifiuto di riconoscere tale equivalenza come titolo di abilitazione professionale. Ciò vale particolarmente nel caso in cui un diploma, riconosciuto a fini accademici, sia integrato da un certificato d'idoneità professionale conseguito secondo la legislazione del paese di stabilimento. Ciò premesso, si deve risolvere il quesito in esame nel senso che l'esigere, da un cittadino di uno Stato membro che intenda esercitare un'attività professionale, come ad esempio l'avvocatura, in un altro Stato membro, il diploma nazionale contemplato dalla legislazione del paese di stabilimento, qualora il diploma conseguito dall'interessato nel paese d'origine sia stato dichiarato equivalente dall'autorità competente a norma della legislazione del paese di stabilimento e gli abbia consentito di superare le prove speciali dell'esame d'idoneità alla professione di cui trattasi, costituisce, pur se non sono state adottate le direttive di cui all'art. 57, una restrizione incompatibile con la libertà di stabilimento garantita dall'art. 52 del trattato.

Sulle spese

28/29 Le spese sostenute dal governo della Repubblica francese, dal governo del Regno Unito e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno sottoposto osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi alla Corte d'appello di Parigi, cui spetta quindi pronunziarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

pronunziandosi sulla questione ad essa sottoposta dalla Corte d'appello di Parigi, con sentenza in camera di consiglio il 13 luglio 1976, dichiara:

L'esigere da un cittadino di uno Stato membro che intenda esercitare un'attività professionale, come ad esempio l'avvocatura, in un altro Stato membro, il diploma nazionale contemplato dalla legislazione del paese di stabilimento, qualora il diploma conseguito dall'interessato nel paese d'origine sia stato dichiarato equivalente dall'autorità competente a norma della legislazione del paese di stabilimento e gli abbia consentito di superare le prove speciali dell'esame d'idoneità alla professione di cui trattasi, costi-

tuisce, pur se non sono state adottate le direttive di cui all'art. 57, una restrizione incompatibile con la libertà di stabilimento garantita dall'art. 52 del trattato.

Kutscher Donner Pescatore Mertens De Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 28 aprile 1977.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DEL 29 MARZO 1977 [1]

Signor presidente,
signori giudici,

Come avevo già detto tre anni fa circa nella causa Reyners, l'integrazione economica e sociale, che costituisce uno dei più importanti obiettivi del trattato CEE, comporta l'intensificarsi delle relazioni giuridiche tra Stati membri e, di riflesso, la realizzazione del libero stabilimento in ciascun Stato membro degli ausiliari della giustizia, come gli avvocati, indipendentemente dalla loro cittadinanza. In altri termini, è opportuno che, per l'accesso a questa professione liberale e indipendente e per il suo esercizio, si eliminino realmente tutti gli ostacoli fondati sul criterio della cittadinanza.

Avevo già espresso in quell'occasione il mio stupore nel rilevare che la messa in atto della parità di trattamento, postulata dal diritto di stabilimento, non fosse ancora completamente realizzata quattro anni dopo il termine del periodo transitorio, contrariamente — a mio parere — alle disposizioni chiare, esaurienti e categoriche — e quindi direttamente applicabili — dell'art. 52 del trattato di Roma.

È vero che il 22 marzo scorso il Consiglio ha adottato una direttiva circa l'attività degli avvocati; però essa riguarda solo la libera prestazione di servizi e non la libertà di stabilimento.

La carenza delle istituzioni comunitarie, ed in ispecie del Consiglio, nell'adottare le direttive contemplate dagli artt. 54 e 57 del trattato non mi era parsa tale da paralizzare l'effettiva attuazione dell'art. 52.

La Corte mi ha seguito su questo punto essenziale, richiamandosi all'art. 7 del trattato, che fa parte dei «principi» della

1 — Traduzione dal francese.