SENTENZA DELLA CORTE

7 novembre 2000 *

Nella causa C-168/98,

Granducato di Lussemburgo, rappresentato inizialmente dal signor N. Schmit, direttore delle Relazioni economiche internazionali e della Cooperazione presso il Ministero degli Affari esteri, quindi dal signor P. Steinmetz, direttore dell'ufficio Affari giuridici e culturali presso il medesimo Ministero, in qualità di agenti, assistiti dall'avv. J. Welter, del foro di Lussemburgo, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo, 100, boulevard de la Pétrusse,

ricorrente,

contro

Parlamento europeo, rappresentato inizialmente dai signori C. Pennera, capodivisione presso il servizio giuridico, e A. Baas, amministratore presso il medesimo servizio, quindi dai signori C. Pennera e J. Sant'Anna, amministratore principale presso il servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il segretariato generale del Parlamento europeo, Kirchberg,

e

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dalla signora M.C. Giorgi, consigliere giuridico, e dal signor F. Anton, membro del servizio giuridico, in

* Lingua processuale: il francese.

qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor A. Morbilli, direttore generale della direzione «Affari giuridici» della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

convenuti,

sostenuti da

Regno di Spagna, rappresentato dalla signora M. López-Monís Gallego, abogado del Estado, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Spagna, 4-6, boulevard E. Servais,

da

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dal signor M.A. Fierstra, capo del servizio di Diritto europeo presso il Ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, Bezuidenhoutseweg, 67, L'Aia,

da

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dal signor J.E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, in qualità di agente, assistito dal signor D. Anderson, barrister, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata del Regno Unito, 14, boulevard Roosevelt,

e da

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori A. Caeiro, consigliere giuridico principale, e B. Mongin, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor C. Gómez de la Cruz, membro del medesimo servizio, Centre Wagner, Kirchberg,

intervenienti,

avente ad oggetto la domanda d'annullamento della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 16 febbraio 1998, 98/5/CE, volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica (GU L 77, pag. 36),

LA CORTE,

composta dai signori G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. Gulmann (relatore), A. La Pergola, M. Wathelet e V. Skouris, presidenti di sezione, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón, R. Schintgen e dalla signora F. Macken, giudici,

avvocato generale: D. Ruiz-Jarabo Colomer
cancelliere: H. von Holstein, cancelliere aggiunto

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 25 gennaio 2000, nel corso della quale il Granducato di Lussemburgo è stato rappresentato dal signor P. Steinmetz, assistito dall'avv. J. Welter, il Parlamento dal signor C. Pennera, il Consiglio dal signor F. Anton, il Regno di Spagna dalla signora M. López-Monís Gallego, il Regno dei Paesi Bassi dalla signora J. van Bakel, consigliere giuridico aggiunto presso il Ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, il Regno Unito dal signor J.E. Collins, assistito dal signor M. Hoskins, barrister, e la Commissione dal signor B. Mongin,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 24 febbraio 2000,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 4 maggio 1998, il Granducato di Lussemburgo ha proposto un ricorso, ai sensi dell'art. 173, primo comma, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230, primo comma, CE), diretto all'annullamento della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 16 febbraio 1998, 98/5/CE, volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica (GU L 77, pag. 36).

2 Con ordinanze del presidente della Corte 16 settembre, 19 ottobre, 11 novembre e 9 dicembre 1998, il Regno di Spagna, la Commissione delle Comunità europee, il Regno dei Paesi Bassi e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sono stati ammessi a intervenire a sostegno delle conclusioni del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea.

La direttiva 98/5

3 La direttiva 98/5 è stata adottata in base alla procedura di cui all'art. 189 B del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 251 CE), sul fondamento dell'art. 49 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 40 CE), in quanto essa contiene disposizioni relative all'esercizio della professione di avvocato come lavoratore subordinato, e dell'art. 57, nn. 1 e 2, prima e terza frase, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 47, nn. 1 e 2, prima e

terza frase, CE), in quanto essa disciplina l'esercizio della professione di avvocato come libero professionista.

4 L'art. 2, primo comma, della detta direttiva stabilisce che gli avvocati hanno il diritto di esercitare stabilmente le attività di avvocato precisate all'art. 5 in tutti gli altri Stati membri con il proprio titolo professionale di origine.

5 L'art. 5, n. 1, dello stesso testo dispone che l'avvocato che esercita con il proprio titolo professionale di origine svolge le stesse attività professionali dell'avvocato che esercita con il corrispondente titolo professionale dello Stato membro ospitante e può, in particolare, offrire consulenza legale sul diritto del proprio Stato membro d'origine, sul diritto comunitario, sul diritto internazionale e sul diritto dello Stato membro ospitante.

6 L'art. 5, n. 2, riconosce tuttavia agli Stati membri che autorizzano una determinata categoria di avvocati a redigere sul loro territorio atti che conferiscono il potere di amministrare i beni dei defunti o riguardanti la costituzione o il trasferimento di diritti reali immobiliari, che in altri Stati membri sono riservati a professioni diverse da quella dell'avvocato, il potere di escludere da queste attività l'avvocato che esercita con un titolo professionale di origine rilasciato in uno di questi ultimi Stati membri. L'art. 5, n. 3, aggiunge che, per l'esercizio delle attività relative alla rappresentanza ed alla difesa di un cliente in giudizio e se e in quanto il proprio diritto riservi tali attività agli avvocati che esercitano con un titolo professionale dello Stato membro ospitante, quest'ultimo può imporre agli avvocati che ivi esercitano con il proprio titolo professionale di origine di agire di concerto con un avvocato che eserciti dinanzi alla giurisdizione adita e il quale resta, eventualmente, responsabile nei confronti di tale giurisdizione, oppure con un «avoué» patrocinante dinanzi ad essa. Esso, per altro, al fine di assicurare il buon funzionamento della giustizia, consente agli Stati membri di stabilire norme specifiche di accesso alle Corti supreme, quali il ricorso ad avvocati specializzati.

7 Gli artt. 3, 4, 6 e 7 dettano norme relative, rispettivamente:

— all'iscrizione, presso l'autorità competente, dell'avvocato che intende esercitare in uno Stato membro diverso da quello nel quale ha acquisito la sua qualifica professionale;

— alla formulazione del titolo professionale utilizzato dall'avvocato che esercita con il proprio titolo professionale di origine;

— alle regole professionali e deontologiche applicabili;

— ai procedimenti disciplinari.

8 L'art. 10, n. 1, stabilisce che l'avvocato che eserciti con il proprio titolo professionale di origine e che abbia comprovato l'esercizio per almeno tre anni di un'attività effettiva e regolare nello Stato membro ospitante, e riguardante il diritto di tale Stato, ivi compreso il diritto comunitario, può accedere alla professione di avvocato dello Stato membro ospitante senza che debbano essere soddisfatti i requisiti del tirocinio d'adattamento per un periodo massimo di tre anni o della prova attitudinale previsti dall'art. 4, n. 1, lett. b), della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1988, 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).

9 L'art. 10, n. 3, della direttiva 98/5 prevede che l'avvocato che eserciti con il proprio titolo professionale di origine, che dimostri un'attività effettiva e regolare per un periodo di almeno tre anni nello Stato membro ospitante, ma di durata inferiore relativamente al diritto di tale Stato membro, può ugualmente ottenere dall'autorità competente di detto Stato membro, previa presa in considerazione di determinati elementi integrativi da parte di quest'ultima, l'accesso alla professione di avvocato dello Stato membro ospitante e il diritto di esercitarla con il titolo professionale corrispondente a tale professione in detto Stato membro, senza dover rispettare le condizioni relative ad un tirocinio di adattamento o ad una prova attitudinale di cui all'art. 4, n. 1, lett. b), della direttiva 89/48.

10 L'art. 10, n. 2, riserva ad un avvocato che eserciti con il proprio titolo professionale di origine in uno Stato membro ospitante la facoltà di chiedere in qualsiasi momento il riconoscimento del proprio diploma a norma della direttiva 89/48, allo scopo di accedere alla professione di avvocato dello Stato membro ospitante e di esercitarla con il titolo professionale corrispondente a tale professione in detto Stato membro.

11 Gli artt. 11 e 12 disciplinano l'esercizio in comune della professione di avvocato.

12 Ove l'esercizio in comune della professione sia consentito agli avvocati che esercitano l'attività col titolo professionale corrispondente nello Stato membro ospitante, l'art. 11 consente, a determinate condizioni, agli avvocati che esercitano l'attività nel detto Stato con il proprio titolo professionale di origine:

— di praticare la loro attività professionale nell'ambito di una succursale o di un'agenzia dello studio collettivo di cui essi sono membri nello Stato membro di origine;

— di accedere ad una forma d'esercizio in comune della professione quando essi provengono dallo stesso studio collettivo o dallo stesso Stato membro d'origine;

— di esercitare in comune con altri avvocati provenienti da Stati membri diversi che esercitano parimenti con il loro titolo professionale di origine e/o con avvocati dello Stato membro ospitante.

13 L'art. 12 stabilisce che gli avvocati che esercitano in comune possono menzionare la denominazione dello studio collettivo di cui fanno parte nello Stato membro di origine e che lo Stato membro ospitante può esigere che, oltre alla detta denominazione, siano indicati anche la forma giuridica dello studio collettivo nello Stato membro di origine e/o i nomi dei membri dello studio collettivo che esercitano nello Stato membro ospitante.

Nel merito

14 Il Granducato di Lussemburgo deduce tre motivi d'annullamento relativi, rispettivamente, ad una violazione dell'art. 52, secondo comma, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 43, secondo comma, CE), ad una violazione dell'art. 57, n. 2, seconda frase, del Trattato e ad una violazione dell'art. 190 del Trattato CE (divenuto art. 253 CE).

15 A sostegno dei detti motivi, esso chiama in causa gli artt. 2, 5 e 11 della direttiva 98/5, relativi, rispettivamente, al diritto dell'avvocato migrante di esercitare con il proprio titolo professionale d'origine, al campo di attività del detto avvocato e all'esercizio in comune della professione.

Sulla violazione dell'art. 52, secondo comma, del Trattato

16 Il motivo fondato sull'art. 52, secondo comma, del Trattato si suddivide in due parti, la prima concernente l'introduzione di una disparità di trattamento tra cittadini nazionali e migranti e la seconda una lesione dell'interesse generale relativamente, da un lato, alla protezione dei consumatori e, dall'altro, ad una buona amministrazione della giustizia.

Sulla prima parte

17 Il Granducato di Lussemburgo sostiene che l'art. 52, secondo comma, del Trattato introdurrebbe un principio di assimilazione del lavoratore autonomo migrante al suo omologo nazionale. La regola del trattamento nazionale implicherebbe che l'uguaglianza, o la non discriminazione, dovrebbe commisurarsi alla legislazione dello Stato membro ospitante e non a quella dello Stato membro di provenienza o d'origine del lavoratore autonomo migrante, e che il diritto di stabilimento non potrebbe essere concesso in violazione dei principi imperativi che disciplinano le professioni autonome e che sono comuni ai diritti dei diversi Stati membri.

18 Secondo il ricorrente, se un'armonizzazione può giustificare la dispensa da ogni controllo delle conoscenze di diritto internazionale, di diritto comunitario e di quelle relative al diritto dello Stato membro d'origine, non si potrebbe concepire una dispensa relativamente al diritto nazionale dello Stato membro ospitante. Infatti, le conoscenze da acquisire nel campo del diritto nazionale dei diversi Stati membri non sarebbero identiche e nemmeno sostanzialmente simili, diversamente dalle conoscenze oggetto di dispensa nell'ambito di altre formazioni; del resto, la specificità delle nozioni di diritto nazionale sarebbe stata riconosciuta dalla direttiva 89/48.

19 Il Granducato di Lussemburgo ricorda che l'art. 52 del Trattato costituirebbe un'espressione particolare del principio generale della parità di trattamento.

20 Orbene, sopprimendo qualsiasi obbligo di formazione preliminare relativamente al diritto dello Stato membro ospitante e consentendo che gli avvocati migranti esercitino nell'ambito del relativo ordinamento giuridico, la direttiva 98/5 introdurrebbe una disparità di trattamento tra avvocati nazionali e migranti ingiustificata in relazione alla detta disposizione del Trattato, che non autorizzerebbe il legislatore comunitario ad eliminare, nell'ambito di una direttiva che non introduce l'armonizzazione delle condizioni di formazione, un requisito di qualificazione preliminare.

21 La ricorrente aggiunge che la direttiva 98/5 negherebbe al tempo stesso la differenza essenziale che esisterebbe, e dovrebbe sussistere, tra stabilimento e prestazione di servizi, in quanto la direttiva del Consiglio 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), consentirebbe già essa stessa all'avvocato di esercitare la professione nell'ambito dell'ordinamento giuridico dello Stato membro ospitante senza dover dimostrare la conoscenza delle norme di tale ordinamento.

22 Il Parlamento e il Consiglio, sostenuti dalle parti intervenienti, contestano l'esistenza di una discriminazione alla rovescia. A loro avviso, gli avvocati che esercitano con il loro titolo professionale di origine e gli avvocati che esercitano con il titolo professionale dello Stato membro ospitante si troverebbero in due situazioni diverse, poiché i primi si troverebbero soggetti a molteplici restrizioni in relazione alle condizioni di esercizio della loro attività. In ogni caso, la fissazione di limiti al processo di liberalizzazione dell'accesso alle attività autonome non farebbe parte delle funzioni dell'art. 52 del Trattato.

23 A questo proposito si deve notare che il divieto di discriminazione enunciato dalla detta norma è solo un'espressione specifica del principio generale di uguaglianza

che, facendo parte dei principi fondamentali del diritto comunitario, deve essere rispettato dal legislatore comunitario e che impone di non trattare in modo diverso situazioni analoghe, salvo che una differenza di trattamento sia obiettivamente giustificata (v., in questo senso, sentenze 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio, Racc. pag. I-4973, punto 67, e 15 aprile 1997, causa C-27/95, Bakers of Nailsea, Racc. pag. I-1847, punto 17).

24 Nella fattispecie è giocoforza constatare che il legislatore comunitario non ha violato il detto principio, giacché le posizioni, da un lato, dell'avvocato migrante che esercita con il suo titolo professionale d'origine e, dall'altro, dell'avvocato che esercita con il titolo professionale dello Stato membro ospitante non sono paragonabili.

25 Infatti, a differenza del secondo, che può dedicarsi a tutte le attività con libertà di accesso o riservate dallo Stato membro ospitante all'avvocatura, al primo possono essere interdette talune attività e, nell'ambito della rappresentanza e della difesa di un cliente in giudizio, gli possono essere imposti taluni obblighi.

26 Così, l'art. 5, n. 2, della direttiva 98/5 consente allo Stato membro ospitante, a determinate condizioni, di escludere dal campo di attività dell'avvocato migrante che esercita con il titolo professionale di origine la redazione degli atti che conferiscono il potere di amministrare i beni dei defunti o riguardanti la costituzione o il trasferimento di diritti reali immobiliari.

27 Ancora, l'art. 5, n. 3, primo comma, consente allo Stato membro ospitante, a determinate condizioni, di imporre agli avvocati che esercitano con il proprio titolo professionale di origine di agire di concerto con un avvocato che eserciti con il titolo professionale del detto Stato dinanzi alla giurisdizione adita, oppure

con un «avoué» patrocinante dinanzi ad essa. Il secondo comma dello stesso articolo autorizza gli Stati membri a stabilire norme specifiche di accesso alle Corti supreme, quali il ricorso ad avvocati specializzati.

28 Si deve sottolineare, inoltre, che, ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva 98/5, l'avvocato che esercita in uno Stato membro con il proprio titolo professionale di origine è tenuto ad esercitare facendo uso di questo titolo, che «deve essere indicato (...) in modo comprensibile e tale da evitare confusioni con il titolo professionale dello Stato membro ospitante».

29 Pertanto, è infondata la censura relativa all'esistenza di una discriminazione a danno dell'avvocato che esercita con il titolo professionale dello Stato membro ospitante. Conseguentemente, la prima parte del primo motivo deve essere respinta.

Sulla seconda parte

30 Il Granducato di Lussemburgo afferma di contestare la validità della direttiva 98/5 nell'interesse dei consumatori e della buona amministrazione della giustizia. Esso sottolinea che, secondo la giurisprudenza della Corte, l'applicazione di norme professionali agli avvocati, in particolare le norme in tema di organizzazione, di qualificazione, di deontologia, di controllo e di responsabilità, fornisce la necessaria garanzia di integrità e di esperienza ai destinatari finali e alla buona amministrazione della giustizia (sentenza 12 dicembre 1996, causa C-3/95, Reisebüro Broede, Racc. pag. I-6511, punto 38). Orbene, sopprimendo qualsiasi obbligo di formazione relativo al diritto dello Stato membro ospitante, la direttiva 98/5 lederebbe l'interesse generale, in particolare quello della protezione dei consumatori, perseguito dai diversi Stati membri tramite il requisito dell'acquisizione di una qualifica definita per via legislativa per poter accedere alla professione di avvocato ed esercitare la medesima. A questo proposito, ammettere la possibilità di acquisire la formazione attraverso la pratica implicherebbe necessariamente che la pratica preceda la formazione. Inoltre, sostenere che l'avvocato che esercita con il proprio titolo professionale di origine non farebbe ricorso al diritto dello Stato membro ospitante che egli non conosce

equivarrebbe a disconoscere le esigenze imperative che escludono l'assunzione di un simile rischio; la rilevanza quantitativa di quest'ultimo non dovrebbe avere alcuna incidenza sulla valutazione della sua inaccettabilità.

31 Il Parlamento e il Consiglio, sostenuti dagli intervenienti, sostengono che la direttiva 98/5 avrebbe preso in considerazione ragioni imperative d'interesse generale, in particolare quella della protezione dei consumatori, agli artt. 4, 5, 6 e 7. Il Parlamento e il Regno Unito sottolineano che, in virtù delle regole di deontologia, gli avvocati sarebbero comunque tenuti a non occuparsi di cause in merito alle quali essi siano, o dovrebbero essere, consapevoli della loro incompetenza e che ogni violazione della detta regola costituirebbe un illecito disciplinare.

32 Si deve rilevare che, in mancanza di un intervento comunitario, gli Stati membri possono, a determinate condizioni, imporre provvedimenti nazionali che perseguano un obiettivo legittimo compatibile con il Trattato e giustificato da ragioni imperative di interesse generale, ivi compresa la tutela dei consumatori. In determinate circostanze essi possono, quindi, adottare o mantenere in vigore misure che ostacolano la libera circolazione. Sono in particolare ostacoli di questo tipo che l'art. 57, n. 2, del Trattato consente alla Comunità di eliminare, al fine di facilitare l'accesso alle attività autonome e all'esercizio delle medesime. Nell'adottare tali misure, il legislatore comunitario tiene conto dell'interesse generale perseguito dai diversi Stati membri e dispone un livello di protezione di questo interesse che risulti accettabile nella Comunità (v., in questo senso, sentenza 13 maggio 1997, causa C-233/94, Germania/Parlamento e Consiglio, Racc. pag. I-2405, punti 16 e 17). Ai fini della determinazione del livello di protezione accettabile, il legislatore comunitario dispone di un ampio potere discrezionale.

33 Nella fattispecie si deve osservare che diverse disposizioni della direttiva 98/5 enunciano norme volte alla protezione dei consumatori e a una buona amministrazione della giustizia.

34 Così, l'art. 4 stabilisce che l'avvocato migrante che esercita con il proprio titolo professionale di origine è tenuto ad esercitare facendo uso di questo titolo, cosicché il consumatore è informato del fatto che il professionista cui affida la difesa dei propri interessi non ha ottenuto la qualifica nello Stato membro ospitante e che la formazione iniziale di questo potrebbe non comprendere il diritto nazionale del detto Stato.

35 Come già illustrato, l'art. 5, nn. 2 e 3, consente allo Stato membro ospitante, a certe condizioni, di vietare l'esercizio di determinate attività all'avvocato migrante e, nell'ambito della rappresentanza e della difesa di un cliente in giudizio, di imporgli determinati obblighi.

36 L'art. 6, n. 1, stabilisce che l'avvocato che esercita con il proprio titolo professionale d'origine è soggetto non solo alle regole professionali e deontologiche del proprio Stato membro di origine, ma anche alle stesse regole professionali e deontologiche cui sono soggetti gli avvocati che esercitano col corrispondente titolo professionale dello Stato membro ospitante per tutte le attività che esercita sul territorio di detto Stato.

37 L'art. 6, n. 3, autorizza lo Stato membro ospitante ad imporre all'avvocato che esercita con il proprio titolo professionale di origine l'obbligo di sottoscrivere un'assicurazione per la responsabilità professionale o l'obbligo di affiliarsi ad un fondo di garanzia professionale, secondo la normativa vigente nel suo territorio, a meno che l'avvocato interessato sia già coperto da una garanzia di tale natura secondo la normativa dello Stato membro di origine, e salva la possibilità di esigere, qualora l'equivalenza sia solo parziale, la sottoscrizione di un'assicurazione o di una garanzia complementare.

38 Ai sensi dell'art. 7, n. 1, se l'avvocato che esercita con il proprio titolo professionale di origine non ottempera agli obblighi vigenti nello Stato membro ospitante, si applicano le regole in materia di procedimenti disciplinari, le relative sanzioni e i mezzi di ricorso previsti nel detto Stato.

39 L'art. 7, nn. 2 e 3, fissa, in materia disciplinare, obblighi di reciproca informazione e cooperazione tra l'autorità competente dello Stato membro di origine e quella dello Stato membro ospitante.

40 L'art. 7. n. 4, aggiunge che l'autorità competente dello Stato membro di origine decide, secondo le proprie norme sostanziali e procedurali, quali conseguenze debbano trarsi dalla decisione presa in materia disciplinare dall'autorità competente dello Stato membro ospitante nei confronti dell'avvocato che ivi esercita con il proprio titolo professionale d'origine.

41 Infine, l'art. 7, n. 5, dispone che la revoca temporanea o definitiva dell'abilitazione all'esercizio della professione disposta dall'autorità competente dello Stato membro di origine comporta automaticamente, per l'avvocato che ne è oggetto, il divieto temporaneo o definitivo di esercitare con il proprio titolo professionale di origine nello Stato membro ospitante.

42 Del resto, si deve osservare che effettivamente le regole deontologiche applicabili agli avvocati comportano generalmente, come previsto dall'art. 3.1.3 del codice di deontologia adottato dal Consiglio degli ordini forensi europei (CCBE), l'obbligo per i professionisti interessati, corredato di sanzioni disciplinari, di non assumere incarichi in merito ai quali essi siano, o dovrebbero essere, consapevoli della loro incompetenza, ferma restando la possibilità di attivare le pertinenti norme in materia di responsabilità.

43 Pertanto, risulta che il legislatore comunitario, al fine di facilitare l'esercizio della libertà fondamentale di stabilimento di una determinata categoria di avvocati migranti, ha preferito, ad un sistema di controllo a priori di una qualifica nel diritto nazionale dello Stato membro ospitante, una formula che comprenda un'informazione per il consumatore, alcuni limiti alla portata o alle modalità di esercizio di determinate attività della professione, il cumulo delle norme professionali e deontologiche da osservare, l'assicurazione obbligatoria, nonché un regime disciplinare che associa le autorità competenti dello Stato membro di

origine e dello Stato membro ospitante. Lo stesso legislatore non ha soppresso l'obbligo di conoscenza del diritto nazionale applicabile nelle pratiche trattate dall'avvocato interessato, ma ha semplicemente dispensato quest'ultimo dalla dimostrazione preventiva del possesso di tale conoscenza. Pertanto, ha ammesso l'eventuale assimilazione progressiva delle conoscenze mediante la pratica, assimilazione facilitata dall'esperienza acquisita in altri ambiti giuridici nello Stato membro di origine. Ha altresì potuto prendere in considerazione l'effetto dissuasivo del regime disciplinare e di quello della responsabilità professionale.

44 Operando una simile scelta delle modalità e del livello di protezione dei consumatori e di garanzia di una buona amministrazione della giustizia, il legislatore comunitario ha rispettato i limiti del suo potere discrezionale.

45 Conseguentemente, la seconda parte del primo motivo deve essere parimenti respinta.

Sulla violazione dell'art. 57, n. 2, seconda frase, del Trattato

46 Nell'ambito del secondo motivo, il Granducato di Lussemburgo sostiene che la direttiva 98/5 non avrebbe dovuto essere adottata a maggioranza qualificata in base alla procedura di cui all'art. 189 B del Trattato, bensì all'unanimità, in conformità dell'art. 57, n. 2, seconda frase, del Trattato.

47 Esso ricorda che, ai sensi dell'art. 57, n. 2, del Trattato:

«In ordine alle stesse finalità [agevolare l'accesso alle attività non salariate e l'esercizio di queste], il Consiglio stabilisce (...) le direttive intese al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative all'accesso alle attività non salariate e all'esercizio di queste. Il Consiglio delibera all'unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, per quelle direttive la cui esecuzione, in uno Stato membro almeno, comporti una modifica dei vigenti principi legislativi del regime delle professioni, per quanto riguarda la formazione e le condizioni di accesso delle persone fisiche. Negli altri casi il Consiglio delibera in conformità della procedura di cui all'articolo 189 B».

48 A suo avviso, in diversi Stati membri la direttiva 98/5 modificherebbe, con i suoi artt. 2, 5 e 11, proprio alcuni principi fondamentali esistenti in materia di formazione e accesso delle persone fisiche alla professione di avvocato.

49 Per quanto riguarda la formazione, la modifica sarebbe palese, giacché non sarebbero più richieste né una formazione preliminare avente ad oggetto il diritto dello Stato membro ospitante né un riconoscimento dell'equivalenza in seguito ad una prova attitudinale.

50 Quanto all'accesso alla professione, anche in questo caso i principi che lo disciplinano sarebbero modificati dalla direttiva 98/5, in quanto questa:

— agli artt. 2 e 5 autorizzerebbe il pieno esercizio della professione di avvocato con il titolo professionale di origine, il che prima sarebbe stato impossibile nella maggior parte degli Stati membri, ed eliminerebbe l'obbligo per gli avvocati migranti di conoscere il diritto dello Stato membro ospitante;

— all'art. 11 liberalizzerebbe l'esercizio in comune della professione di avvocato anche negli Stati membri che non autorizzavano tale forma di esercizio e tale modalità di accesso.

51 Il ricorrente sottolinea in particolar modo che la direttiva 98/5 eliderebbe il principio legislativo del controllo della conoscenza del diritto lussemburghese da parte di chi si candida alla professione di avvocato, a danno della protezione dei consumatori.

52 Il Parlamento e il Consiglio affermano che l'art. 57, n. 2, seconda frase, del Trattato dovrebbe essere interpretato in maniera restrittiva, poiché si tratterebbe di una disposizione eccezionale, di deroga alla procedura ordinaria. A loro avviso, nella fattispecie le condizioni per l'applicazione della citata disposizione non sarebbero soddisfatte. Il Parlamento, sostenuto dal Regno di Spagna, sottolinea che la direttiva 98/5 fisserebbe il principio del mutuo riconoscimento dei titoli professionali acquisiti secondo le modalità previste da ciascuno Stato membro, al fine di garantire il diritto di stabilimento degli avvocati, sulla base di uno dei detti titoli, su tutto il territorio comunitario. Se ne deduce che, in tal senso, l'atto impugnato perterrebbe all'art. 57, n. 1, del Trattato. La Commissione, dal canto suo, sostiene che la direttiva 98/5 introdurrebbe un meccanismo di mutuo riconoscimento delle autorizzazioni all'esercizio della professione che, in quanto tale, perterrebbe all'art. 57, nn. 1 e 2, prima e terza frase, del Trattato.

53 Per quanto riguarda l'esercizio in comune della professione di avvocato, il Consiglio, il Regno dei Paesi Bassi e la Commissione affermano che esso in ogni caso perterrebbe alle modalità di esercizio della professione e non ai principi legislativi relativi all'accesso alla medesima.

54 Si deve ricordare che l'art. 57, n. 1, del Trattato recita:

«Al fine di agevolare l'accesso alle attività non salariate e l'esercizio di queste, il Consiglio, deliberando in conformità della procedura di cui all'articolo 189 B, stabilisce direttive intese al reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli».

55 Si deve osservare, poi, che la direttiva 98/5, che è volta effettivamente a facilitare, in particolare, l'esercizio della professione di avvocato come libero professionista, agli artt. 2 e 5, fatte salve talune eccezioni, sancisce il diritto di ogni avvocato di esercitare stabilmente, in tutti gli altri Stati membri e con il proprio titolo professionale di origine, le stesse attività professionali dell'avvocato che esercita con il corrispondente titolo professionale dello Stato membro ospitante, compresa la consulenza legale sul diritto di quest'ultimo.

56 La direttiva istituisce altresì un meccanismo di mutuo riconoscimento dei titoli professionali degli avvocati migranti che desiderino esercitare con il loro titolo professionale di origine. Tale meccanismo completa quello introdotto dalla direttiva 89/48 che, per quanto riguarda gli avvocati, mira a consentire l'esercizio illimitato della professione con il titolo professionale dello Stato membro ospitante.

57 Contrariamente a quanto affermato dal Granducato di Lussemburgo, gli artt. 2 e 5 della direttiva 98/5 appartengono quindi all'ambito di applicazione dell'art. 57, n. 1, del Trattato, e non del n. 2, seconda frase, dello stesso articolo.

58 Conseguentemente, l'argomento relativo a una modifica dei principi legislativi esistenti nella disciplina delle professioni ai sensi dell'art. 57, n. 2, seconda frase,

del Trattato, modifica che avrebbe richiesto l'adozione all'unanimità della direttiva 98/5, non è pertinente per quanto riguarda gli artt. 2 e 5 di quest'ultima.

59 Quanto all'art. 11 della direttiva 98/5, relativo all'esercizio in comune della professione di avvocato, è sufficiente constatare che esso non disciplina una condizione di accesso alla professione di avvocato, ma una modalità d'esercizio della stessa. Inoltre, come sottolineano il Parlamento, il Consiglio, il Regno di Spagna e la Commissione, la detta disposizione non impone allo Stato membro ospitante di ammettere tale modalità se esso non consente l'esercizio in comune della professione per gli avvocati che esercitano con il titolo professionale appropriato. Conseguentemente, le norme relative all'esercizio in comune della professione sono state legittimamente adottate sul fondamento dell'art. 57, n. 2, prima e terza frase, del Trattato.

60 Da quanto sopra esposto risulta che il secondo motivo deve essere respinto.

Sulla violazione dell'art. 190 del Trattato

61 Il Granducato di Lussemburgo sostiene che la direttiva 98/5 violerebbe l'obbligo di motivazione di cui all'art. 190 del Trattato, in quanto essa non conterrebbe alcuna fondata giustificazione della rinuncia a qualsiasi requisito di formazione preliminare avente ad oggetto il diritto dello Stato membro ospitante, né conterrebbe maggiori chiarimenti circa la necessità di accordare, da una parte, un accesso immediato alla professione con piena competenza sin dal primo giorno, anche nell'ambito del diritto nazionale, all'avvocato che eserciti con il titolo professionale di origine e, dall'altra, un esercizio successivo illimitato con il detto titolo. Secondo il ricorrente, infine, le motivazioni del terzo, quarto e quattordicesimo 'considerando' sarebbero parzialmente contraddittorie. Le affermazioni dei detti 'considerando', che fanno riferimento all'obiettivo dell'ottenimento da parte dell'avvocato migrante del titolo professionale dello Stato membro ospitante al termine di un determinato periodo, sarebbero in contrasto con la scelta di legittimare l'esercizio con il titolo professionale di origine senza limite di durata.

62 Occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, la portata dell'obbligo di motivazione dipende dalla natura dell'atto di cui trattasi e, relativamente ad atti destinati ad un'applicazione generale, la motivazione può limitarsi ad indicare, da un lato, la situazione complessiva che ha condotto alla sua adozione e, dall'altro, gli obiettivi generali che esso si prefigge. Se l'atto contestato evidenzia nella sua essenza lo scopo perseguito dall'istituzione, sarebbe eccessivo pretendere una motivazione specifica per le diverse scelte d'indole tecnica operate (v., in particolare, sentenza 19 novembre 1998, causa C-150/94, Regno Unito/Consiglio, Racc. pag. I-7235, punti 25 e 26).

63 Nella fattispecie, la direttiva 98/5 contiene una descrizione coerente e sufficiente del quadro d'insieme che ha portato alla sua adozione:

— l'eliminazione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone e dei servizi costituisce uno degli obiettivi della Comunità; per i cittadini degli Stati membri tale libertà di circolazione comporta, in particolare, la facoltà di esercitare, nell'ambito di un rapporto di lavoro autonomo o subordinato, una professione in uno Stato membro diverso da quello in cui essi hanno acquisito le loro qualifiche professionali (primo 'considerando');

— un avvocato in possesso di tutte le qualifiche prescritte in uno Stato membro può fin da ora, in applicazione della direttiva 89/48, chiedere il riconoscimento del proprio diploma per stabilirsi in un altro Stato membro, allo scopo di integrarsi nella professione di avvocato dello Stato membro ospitante, ivi esercitandola con il titolo professionale di quest'ultimo (secondo 'considerando');

— nell'ambito della prestazione dei servizi, la direttiva 77/249 consente già agli avvocati di uno Stato membro, a certe condizioni, di esercitare la loro attività professionale in un altro Stato membro, operando con il diritto del loro Stato membro di origine, con il diritto comunitario, con il diritto internazionale e con il diritto dello Stato membro ospitante (decimo 'considerando');

— solo alcuni Stati membri consentono ad avvocati provenienti da altri Stati membri di esercitare attività professionali, sotto forma diversa dalla prestazione di servizi, sul proprio territorio con il loro titolo professionale d'origine; tuttavia, negli Stati membri che riconoscono tale diritto le modalità del suo esercizio sono profondamente diverse; una siffatta disparità di situazioni dà luogo a disparità di trattamento e a distorsioni della concorrenza fra gli avvocati degli Stati membri e costituisce un ostacolo alla libera circolazione (sesto 'considerando').

64 La direttiva 98/5 contiene altresì una descrizione degli obiettivi generali che essa si propone di raggiungere:

— avvocati pienamente qualificati che non si integrano rapidamente nella professione dello Stato membro ospitante, in particolare superando la prova attitudinale prevista dalla direttiva 89/48, devono poter ottenere tale integrazione dopo un certo periodo di esercizio della professione nello Stato membro ospitante con il proprio titolo professionale d'origine oppure continuare la loro attività con il titolo professionale d'origine (terzo 'considerando');

— un'azione comunitaria in materia mira, da un lato, a offrire agli avvocati un metodo più semplice, rispetto al sistema generale di riconoscimento, che consenta loro di integrarsi nella professione di uno Stato membro ospitante e, dall'altro, a rispondere alle esigenze di consulenza degli utenti del diritto in occasione di operazioni transfrontaliere (quinto 'considerando');

— essa è volta altresì a risolvere i problemi legati alla distorsione della concorrenza e agli ostacoli alla libera circolazione che derivano dalle

modalità profondamente diverse di esercizio della professione con il titolo professionale di origine negli Stati membri che autorizzano già tale esercizio (sesto 'considerando');

— la direttiva è volta a garantire una corretta informazione dei consumatori, prevedendo che gli avvocati non integrati nella professione dello Stato membro ospitante sono tenuti ad esercitare nel detto Stato membro con il titolo professionale di origine (nono 'considerando').

65 É pertanto evidente che il legislatore comunitario, nell'ambito dell'adozione di un atto di portata generale, ha adempiuto l'obbligo di motivazione di cui all'art. 190 del Trattato.

66 In base al detto obbligo, esso non era tenuto a motivare specificamente la scelta effettuata, ai fini dell'attuazione dei suoi obiettivi generali, relativa alla dispensa dalla dimostrazione di una formazione preventiva riguardante il diritto dello Stato membro ospitante nonché dalla concessione del conseguente diritto di esercizio immediato della professione nell'ambito del relativo ordinamento giuridico. Tanto meno è tenuto a motivare specificamente la scelta, effettuata ai medesimi fini, di non limitare nel tempo il diritto di esercitare la professione nello Stato membro ospitante con il titolo professionale di origine. Del resto, il legislatore comunitario non è tenuto a porre dei limiti temporali a una misura volta a facilitare l'esercizio della libertà di stabilimento, posto che tale libertà, per definizione, presuppone la possibilità di una partecipazione stabile e continua alla vita economica dello Stato membro ospitante.

67 Infine, non è riscontrabile alcuna contraddizione tra i 'considerando' che si riferiscono all'obiettivo dell'ottenimento da parte dell'avvocato migrante del titolo professionale dello Stato membro ospitante al termine di un determinato

periodo, da una parte, e la scelta del legislatore comunitario di autorizzare senza limite di tempo l'esercizio con il titolo professionale di origine, dall'altra. Infatti, i due tipi di esercizio della professione sono soggetti a regimi distinti, dato che al secondo sono imposti limiti propri che circoscrivono la dispensa dalla dimostrazione del possesso di una formazione preliminare nel diritto dello Stato membro ospitante. Inoltre, com'è stato sottolineato, una misura comunitaria volta a facilitare la libertà di stabilimento non richiede una limitazione dei suoi effetti nel tempo.

68 Conseguentemente, il terzo motivo deve essere parimenti respinto.

69 Non essendo stato accolto nessuno dei tre motivi dedotti, il ricorso deve essere respinto.

Sulle spese

70 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Il Granducato di Lussemburgo è rimasto soccombente e dev'essere quindi condannato alle spese, conformemente alle richieste del Parlamento e del Consiglio. L'art. 69, n. 4, del regolamento di procedura dispone che gli Stati membri e le istituzioni intervenuti nella causa sopportano le proprie spese. Il Regno di Spagna, il Regno dei Paesi Bassi, il Regno Unito e la Commissione sopporteranno pertanto le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) Il Granducato di Lussemburgo è condannato alle spese.

3) Il Regno di Spagna, il Regno dei Paesi Bassi, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord nonché la Commissione delle Comunità europee sopporteranno le proprie spese.

Rodríguez Iglesias Gulmann La Pergola

Wathelet Skouris Edward

Puissochet Jann Sevón

Schintgen Macken

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 7 novembre 2000.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G.C. Rodríguez Iglesias