SENTENZA DELLA CORTE

10 dicembre 2002 *

Nella causa C-362/01,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla sig.ra K. Banks, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Irlanda, rappresentata dal sig. D.J. O'Hagan, in qualità di agente, assistito dalle sig.re D. McGuinness, SC, e D.R. Phelan, BL, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

avente ad oggetto un ricorso diretto a far dichiarare che, non avendo adottato le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla 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), o non avendone informato la Commissione, l'Irlanda è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza di tale direttiva,

* Lingua processuale: l'inglese.

LA CORTE,

composta dal sig. G.C. Rodríguez Iglesias, dai sigg. J.-P. Puissochet (relatore), M. Wathelet e C.W.A. Timmermans, presidenti di sezione, dai sigg. D.A.O. Edward, A. La Pergola e P. Jann, dalle sig.re F. Macken e N. Colneric, dai sigg. S. von Bahr e J.N. Cunha Rodrigues, giudici,

avvocato generale: D. Ruiz-Jarabo Colomer
cancelliere: R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 17 settembre 2002,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 24 settembre 2001, la Commissione delle Comunità europee, ha proposto, ai sensi dell'art. 226 CE, un ricorso diretto a far dichiarare che, non avendo adottato le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla

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), o non avendola informata al riguardo, l'Irlanda è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza di tale direttiva.

2 L'art. 16, n. 1, primo comma, della direttiva 98/5 recita:

«Gli Stati membri adottano le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 14 marzo 2000. Essi ne informano immediatamente la Commissione».

Procedimento precontenzioso

3 Non avendo ricevuto dall'Irlanda alcuna comunicazione dei provvedimenti adottati per trasporre la direttiva 98/5 nel suo ordinamento giuridico interno, la Commissione, con lettera 8 agosto 2000, conformemente all'art. 226 CE, ha diffidato il governo irlandese ingiungendogli di presentare le sue osservazioni entro un termine di due mesi.

4 Il governo irlandese ha risposto a tale diffida con lettera 16 gennaio 2001, ricevuta dalla Commissione il 17 gennaio successivo, ossia oltre tre mesi dopo la scadenza del termine di due mesi impartitogli. Esso precisava sostanzialmente che i progetti di disposizioni legislative e regolamentari necessarie alla trasposizione della direttiva 98/5 erano sempre in corso di esame e che tali disposizioni, in linea di principio, sarebbero entrate in vigore all'inizio dell'anno 2001.

5 Il 24 gennaio 2001 la Commissione ha rivolto all'Irlanda un parere motivato invitandola ad adottare tutti i provvedimenti necessari per conformarsi alla direttiva 98/5 entro un termine di due mesi. La Commissione asseriva, in particolare, al punto 3 del detto parere, che «fino a questo momento non è stata ricevuta alcuna risposta ufficiale (...)» da parte del governo irlandese. La Commissione considerava pertanto che nessun provvedimento di trasposizione era stato adottato o comunicato dall'Irlanda e che tale constatazione giustificava l'invio di un parere motivato.

6 Il governo irlandese ha risposto al parere motivato con lettera 29 gennaio 2001, ricordando che esso aveva comunicato le sue osservazioni alla Commissione e accludendo in allegato copia della sua lettera 16 gennaio 2001. Tale seconda risposta non portava a conoscenza della Commissione alcun elemento nuovo.

7 La Commissione non ha successivamente ricevuto nessun'altra informazione.

Sulla ricevibilità

8 Nel suo ricorso, la Commissione sostiene in via principale che l'Irlanda è venuta meno ai suoi obblighi non avendo adottato i provvedimenti necessari per l'attuazione della direttiva 98/5 entro il termine a tal fine impartito. Essa rileva che l'Irlanda non contesta l'addebito mosso nei suoi confronti.

9 Nel suo controricorso, il governo irlandese sostiene tuttavia che il ricorso proposto nei suoi confronti è irricevibile in quanto la Commissione non ha rispettato le condizioni di emissione del parere motivato. A suo parere, la

Commissione ha affermato a torto, nel parere motivato, che la propria lettera di diffida non aveva ricevuto alcuna risposta. Esso ricorda di aver attirato l'attenzione della Commissione su tale irregolarità e ritiene che, anziché proporre un ricorso dinanzi alla Corte, la Commissione avrebbe innanzi tutto dovuto prendere in considerazione le sue osservazioni e spiegare in un nuovo parere motivato le ragioni per le quali essa considerava insufficiente la risposta delle autorità irlandesi. A sostegno di tale tesi, il governo irlandese fa valere in particolare l'ordinanza della Corte 11 luglio 1995, causa C-266/94, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-1975, punti 24-26), relativa ad un ricorso per inadempimento proposto in circostanze identiche, nella quale la Corte avrebbe dichiarato che lo svolgimento del procedimento precontenzioso era irregolare e che tale circostanza rendeva il ricorso della Commissione manifestamente irricevibile.

10 Tale governo aggiunge che la Commissione, nel suo ricorso, riconosce il carattere irregolare del procedimento precontenzioso.

11 Nella sua replica, la Commissione fa valere, in primo luogo, che le osservazioni del governo irlandese non le sono pervenute in tempo utile, poiché esse le sono state inviate solo ben dopo la scadenza del termine di due mesi impartito nella lettera di diffida. La Commissione considera che essa poteva legittimamente non tener conto della risposta del governo irlandese, «molto semplicemente perché tale risposta è pervenuta appena prima dell'invio del parere».

12 In secondo luogo, la Commissione considera che le osservazioni trasmesse dal governo irlandese, se fossero state inviate in tempo utile, non sarebbero state tali da determinare il suo convincimento in ordine alla insussistenza di inadempimento. Di conseguenza, la Commissione sostiene che l'invio di un parere motivato si giustificava in ogni caso e che la mancata presa in considerazione da parte sua — che essa non contesta — delle dette osservazioni non sarebbe tale da giustificare l'irricevibilità del ricorso proposto nei confronti dell'Irlanda.

13 La Commissione ritiene, in terzo luogo, che le condizioni alla luce delle quali la Corte ha concluso per l'irricevibilità del ricorso per inadempimento nella citata ordinanza Commissione/Spagna non ricorrano, in ogni caso, nella fattispecie. Secondo la Commissione, la Corte non avrebbe dichiarato che un ricorso proposto contro uno Stato membro dev'essere considerato irricevibile qualora non sia stato tenuto conto delle osservazioni formulate da tale Stato membro, ma avrebbe constatato l'irricevibilità del ricorso dinanzi ad essa proposto unicamente a seguito dell'esistenza di provvedimenti nazionali che operavano una trasposizione parziale della direttiva controversa, e nei limiti in cui la risposta del Regno di Spagna era avvenuta entro il termine fissato dalla Commissione nella sua lettera di diffida. Questi due elementi mancherebbero nel contesto del ricorso in esame.

14 In via preliminare, occorre ricordare che, contrariamente a quanto sembra sostenere la Commissione, la fondatezza del suo parere motivato, supponendo che sia provata, non avrebbe assolutamente l'effetto di sanare un vizio che infici la fase precontenziosa del procedimento per inadempimento.

15 Il procedimento previsto all'art. 226 CE comporta due fasi successive, una fase precontenziosa di natura amministrativa e una fase contenziosa dinanzi alla Corte.

16 L'obiettivo del procedimento precontenzioso è di dare allo Stato membro l'opportunità di conformarsi agli obblighi che gli derivano dal diritto comunitario o di sviluppare un'utile difesa contro gli addebiti formulati dalla Commissione (sentenza 2 febbraio 1988, causa 293/85, Commissione/Belgio, Racc. pag. 305, punto 13; ordinanza Commissione/Spagna, cit., punto 16, e sentenza 13 dicembre 2001, causa C-1/00, Commissione/Francia, causa C-1/00, Racc. pag. I-9989, punto 53).

17 La regolarità del procedimento precontenzioso costituisce una garanzia essenziale prevista dal Trattato CE non soltanto a tutela dei diritti dello Stato membro di cui trattasi, ma anche per garantire che l'eventuale procedimento contenzioso verta su una controversia chiaramente definita (sentenza Commissione/Francia, cit., punto 53).

18 Così, il procedimento precontenzioso persegue i tre obiettivi seguenti: consentire allo Stato membro di porre fine all'eventuale infrazione, metterlo in grado di esercitare i propri diritti della difesa e delimitare l'oggetto della controversia in vista di un'eventuale adizione della Corte.

19 È pacifico che la Commissione ha ricevuto le osservazioni del governo irlandese sette giorni prima di inviargli un parere motivato. Nessuna disposizione del diritto comunitario sanziona l'inosservanza del termine fissato della Commissione per rispondere alla sua lettera di diffida con l'irricevibilità delle osservazioni dello Stato membro. La Commissione era pertanto tenuta, in linea di principio, a menzionare, nel suo parere motivato, le valutazioni da essa operate su tali osservazioni, prima di precisare gli addebiti che essa intendeva mantenere, anziché sostenere a torto di non aver ricevuto alcuna risposta ufficiale da parte dell'Irlanda.

20 Tuttavia, la Commissione non ha posto lo Stato membro nell'impossibilità di cessare l'infrazione e non ha pregiudicato i suoi diritti della difesa; la circostanza che essa ha omesso di prendere in considerazione le osservazioni dell'Irlanda non ha inoltre avuto alcuna incidenza sulla delimitazione dell'oggetto della controversia. Risulta infatti dal punto 4 della presente sentenza che l'Irlanda, nella sua risposta alla lettera di diffida della Commissione, si è limitata ad annunciare la futura adozione di provvedimenti di trasposizione in corso di esame.

21 Di conseguenza, per quanto deplorevole possa sembrare il modo in cui il procedimento precontenzioso si è svolto, il parere motivato non può essere considerato come inficiato da un vizio sostanziale tale da comportare l'irricevibilità del ricorso per inadempimento della Commissione.

22 Da quanto precede risulta che il ricorso della Commissione è ricevibile.

Sull'inadempimento

23 Poiché la trasposizione della direttiva 98/5, relativa all'esercizio della professione di avvocato, non è stata operata entro il termine impartito, così come viene del resto riconosciuto dal governo irlandese, il ricorso proposto della Commissione dev'essere considerato fondato.

24 Occorre pertanto constatare che, non avendo adottato, entro il termine prescritto, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva 98/5, l'Irlanda è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza di tale direttiva.

Sulle spese

25 A termini dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, l'Irlanda, rimasta soccombente, va condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **Non avendo adottato, entro il termine prescritto, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 16 febbraio 1998, 98/5/CE, volta a facilitare l'esercizio permanente alla professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica, l'Irlanda è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza di tale direttiva.**

2) **L'Irlanda è condannata alle spese.**

Rodríguez Iglesias Puissochet Wathelet

Timmermans Edward La Pergola

Jann Macken Colneric

von Bahr Cunha Rodrigues

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 10 dicembre 2002.

Il cancelliere Il presidente

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias