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.

Comunità e stabilisce che, nella sfera d'applicazione del trattato, salve restando le disposizioni speciali che esso contempla, è «vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità». Da questo principio la Corte ha desunto che l'art. 52 ne garantisce l'applicazione nella sfera particolare del diritto di stabilimento.

Questa constatazione vi ha indotto a stabilire che:

1) disponendo che con la fine del periodo transitorio deve essere realizzata la libertà di stabilimento, l'art. 52 impone a tutti gli Stati membri un preciso obbligo di risultato;
2) l'adempimento di detto obbligo non è subordinato all'elaborazione di un programma di provvedimenti progressivi sotto forma di direttive contemplate sia dall'art. 54 che dall'art. 57 del trattato, poiché tali strumenti giuridici mirano solo a facilitare l'accesso alle professioni contemplate ed il loro esercizio in ogni Stato membro.

Di conseguenza, dalla fine del periodo transitorio l'art. 52 è diventato una norma direttamente applicabile, che conferisce diritti ai singoli anche se, nel settore in questione, non sono eventualmente state adottate le direttive cui si è testé fatto cenno.

Dal canto mio avevo precisato nelle mie conclusioni che le direttive contemplate dall'art. 57 sul mutuo riconoscimento dei diplomi nonché sul coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri per quel che riguarda l'accesso ad attività indipendenti ed il loro esercizio, rappresentano un utile complemento, indubbiamente, all'effettiva realizzazione della parità di trattamento, ma non ne rappresentano la condizione preliminare e necessaria, salvo nel caso speciale contemplato dal n. 3 dell'art. 57, delle professioni mediche, paramediche e farmaceutiche.

Tuttavia è a motivo della situazione di fatto tipica della causa Reyners che mi è stato possibile giungere a conclusioni così univoche, poiché la questione pregiudiziale sottopostavi dal Consiglio di Stato belga verteva esclusivamente sul problema della parità di trattamento nei confronti dell'avvocatura, sul terreno ben delimitato della condizione della cittadinanza dell'interessato.

È noto che il Reyners, cittadino olandese cresciuto nel Belgio, vi aveva conseguito il diploma di *docteur en droit* e, in questo caso, il problema dell'equivalenza tra titolo di studio estero e titolo nazionale richiesto per l'iscrizione all'albo a Bruxelles non sussisteva.

La causa odierna è invece imperniata essenzialmente sugli effetti dell'equivalenza, riconosciuta dalle autorità universitarie francesi, tra il diploma di *docteur en droit* dell'università di Lovanio e il diploma nazionale francese di *licencié en droit.*

Scoprendo subito le carte, dirò fin dall'inizio di queste conclusioni il mio parere, chiarendo che questo è sin d'ora fermamente nel senso che, nelle circostanze della causa di cui mi occupo oggi, il requisito — fatto valere nei confronti dell'interessato dal Consiglio dell'ordine degli avvocati del foro di Parigi — del conseguimento del diploma *francese* di *licencié en droit* mi pare costituisca, alla luce del principio della libertà di stabilimento, una restrizione dissimulata o, quanto meno, un ostacolo giuridico incompatibile con l'esercizio del diritto di stabilimento dei cittadini dei Paesi comunitari che intendono esercitare l'avvocatura in Francia. Spero di riuscire a convincervi su questo punto.

Prima di analizzare il caso specifico sottopostovi, penso sia necessario ritracciare gli antefatti che fungono da sfondo alla questione sollevata dalla Corte d'appello di Parigi, pur se dovrò ripetere quanto hanno già esposto le parti nella fase scritta e nelle difese orali.

Jean Thieffry ha 46 anni ed è belga. Nel 1955 ha conseguito il titolo di *docteur en*

droit presso l'università di Lovanio ed ha esercitato in seguito l'avvocatura presso il foro di Bruxelles per oltre un decennio. Durante questo periodo, collaborando con il presidente dell'ordine Van Reephingen, ha anche partecipato alla riforma del codice belga.

Si è pure familiarizzato con il diritto inglese assistendo un barrister di Londra.

Infine si è trasferito a Parigi, ove da vari anni è occupato nello studio dell'avv. William Garcin.

È pure docente di materie giuridiche nel settore del diritto comparato, del diritto internazionale nonché del diritto francese dei contratti e del commercio.

Ha pure al suo attivo varie pubblicazioni, apparse nei periodici specializzati, sulla disciplina dei prezzi in Francia, sui contratti internazionali e sulla responsabilità contrattuale nel diritto comparato francese, inglese e tedesco.

Ciò dimostra che da oltre 20 anni il Thieffry esercita effettivamente l'avvocatura e ha dato prova di notevoli capacità professionali, tanto che l'avv. Garcin gli ha recentemente proposto di associarsi a lui, a condizione di iscriversi all'albo di Parigi.

Onde potersi iscrivere, l'interessato — nel 1974 — chiedeva all'università di Parigi I il riconoscimento dell'equivalenza del suo titolo belga con la *licence en droit* francese. L'equivalenza veniva riconosciuta; procedura ed effetti del riconoscimento saranno esaminati in seguito. Seguiva poi i corsi per il conseguimento dell'idoneità all'esercizio della professione e superava gli esami nel 1975.

A questo punto il Thieffry riteneva che nulla più ostasse all'accoglimento, da parte del consiglio dell'ordine degli avvocati di Parigi, della sua domanda d'iscrizione all'albo come avvocato tirocinante.

Con decisione 9 marzo 1976, il Consiglio però respingeva la domanda con una motivazione che merita la nostra attenzione.

Su relazione dell'avv. Simon Gueulette — che ha rappresentato il consiglio dell'ordine nell'udienza tenutasi dinanzi a voi — il consiglio ha ammesso l'efficacia diretta dell'art. 52 del trattato, però, richiamandosi alla legge 31 dicembre 1971 relativa alla riforma delle professioni forensi, l'organo di categoria ha ritenuto che l'obbligo di produrre il diploma francese di *licence en droit* o quello di *doctorat,* prescritto dall'art. 11, della legge, «non fosse stato abrogato» dal trattato, quindi la domanda del Thieffry andava reietta per difetto del titolo richiesto.

Limitiamoci per ora ad osservare che questo motivo di reiezione è, su un punto essenziale, errato in diritto. Non si può sostenere che l'art. 52 del trattato di Roma — o le direttive contemplate dagli artt. 54 e 57 — possano abrogare l'art. 11, 2° comma, della legge in questione.

Il trattato, come il diritto comunitario che ad esso fa capo, può avere l'effetto di rendere questa disposizione di legge nazionale inopponibile ai cittadini comunitari che intendano esercitare l'avvocatura in Francia. Le norme comunitarie non possono abrogare la legge stessa poiché, comunque, l'obbligo di possedere un diploma francese persiste per i cittadini dei paesi extracomunitari, salvo accordi bilaterali sull'equivalenza dei diplomi in scienze giuridiche o addirittura sul pieno riconoscimento della validità, in Francia, di determinati diplomi stranieri.

Ad ogni buon conto, l'interessato ha adito la Corte d'appello di Parigi, competente a sindacare i provvedimenti del consiglio dell'ordine, specie in caso di rifiuto d'iscrizione all'albo e il 13 giugno 1976 le prime tre sezioni della Corte d'appello, organo competente, riunite in camera di consiglio, hanno deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre a questa Corte la 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 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.»

Così redatta, la questione è chiara. Essa evita accuratamente l'errore di motivazione che ho ravvisato nella decisione del Consiglio dell'ordine e situa il problema nella giusta prospettiva giuridica. Aggiungo che non ho dubbi sulla ricevibilità della domanda né sulla vostra competenza a conoscere del problema.

Eccovi quindi in grado di risolvere il quesito così delimitato. Dal canto mio esporrò i motivi per cui mi pare che, anche non sussistendo direttive comunitarie relative al mutuo riconoscimento dei diplomi giuridici per l'esercizio dell'avvocatura, il requisito di un diploma giuridico nazionale del paese di stabilimento sia, tenuto conto della situazione specifica della Francia nel settore della preparazione degli avvocati e del loro accesso al foro, effettivamente «un ostacolo che va oltre quanto è necessario per perseguire la finalità delle norme comunitarie di cui trattasi».

Si deve però anzitutto illustrare il regime francese in materia d'iscrizione all'albo su scala nazionale. La legge fondamentale che disciplina la materia è quella del 31 dicembre 1971, che sulla maggior parte dei problemi ricalca la disciplina anteriore.

Indipendentemente dal controllo delle «garanzie morali» del futuro avvocato, che è di competenza del consiglio dell'ordine, l'art. 11 della legge francese prescrive tre requisiti:

1) essere francese, salvo diverse disposizioni contenute in convenzioni internazionali; secondo la giurisprudenza Reyners, questo requisito non costituisce più un ostacolo per il cittadino di uno Stato membro della Comunità, e su questo punto non aggiungerò altro;
2) aver conseguito la *licence* o il *doctorat en droit.* Pur se non è precisato, si tratta manifestamente di titoli rilasciati dalle autorità universitarie francesi;
3) aver conseguito, salvo alcuni casi derogatori previsti dai regolamenti che ora non entrano in linea di conto, il certificato di idoneità all'esercizio dell'avvocatura.

Questo esame professionale, istituito nel 1941, destinato al controllo della preparazione degli aspiranti all'avvocatura, è ora disciplinato dal decreto 31 luglio 1972, n. 72-715. Corsi ed esami si tengono presso gli istituti o centri di studi giuridici costituiti in seno alle università.

Per la frequenza ai corsi di preparazione all'esame di idoneità non è richiesta né la *licence en droit* né — tantomeno — il *doctorat,* poiché gli studenti del 4° anno di *licence* possono iscriversi ai corsi e presentarsi agli esami.

È logico che, pur se dichiarati idonei, gli studenti devono in seguito conseguire la *licence en droit* per poter chiedere l'iscrizione all'albo.

In che cosa consiste l'insegnamento impartito nei corsi specializzati per l'idoneità?

Si tratta di una preparazione essenzialmente pratica e professionale, che non consta solo di lezioni, ma anche di lavori ed esercitazioni vertenti su:
— la funzione dell'avvocato, l'organizzazione della professione, la deontologia professionale;
— i vari compiti dell'avvocato: consulenza, redazione di atti, elaborazione di arringhe e atti di procuratore, pratica del diritto processuale dinanzi ai vari giudici e procedimenti esecutivi.

Le lezioni e le esercitazioni sono tenute e dirette da professori universitari, magistrati e avvocati iscritti all'albo.

Ora, pur se il certificato di idoneità è un diploma universitario in quanto i corsi di preparazione sono affidati ad enti che dipendono dalle facoltà di giurisprudenza o, come si dice ora, da unità di insegnamento e di ricerche giuridiche, ci si deve rendere conto che la professione di avvocato ha una parte diretta in detta preparazione, o nell'ambito della docenza, o — ancor più — delle esercitazioni pratiche che si svolgono sovente presso studi legali.

L'esame si compone di prove scritte per l'ammissione dei candidati e di prove orali per il conseguimento del certificato. Le prime vertono sulla cultura generale dei candidati, sulla loro preparazione specifica nel campo processuale civile, commerciale, penale o amministrativo.

Nelle prove orali i candidati vengono interrogati su:
- l'ordinamento giudiziario e la procedura civile;
- il diritto penale speciale;
- i procedimenti esecutivi;
- il diritto fiscale e la contabilità;
- infine sull'avvocatura, la pratica professionale e la deontologia.

Inoltre, un'esposizione orale di 15 minuti, sotto forma di consulenza o di un'arringa — su un caso pratico estratto a sorte, e un colloquio con gli esaminatori — pure di 15 minuti — consentono di valutare le qualità del candidato sotto il profilo degli obblighi e dei requisiti per l'esercizio dell'avvocatura.

Il collegio degli esaminatori si compone di tre categorie di giuristi: presieduto da un professore universitario, comprende, in egual numero, docenti, magistrati ed avvocati.

Questi sono, signori, il programma, le modalità di preparazione e d'esame del certificato d'idoneità alla professione d'avvocato che ne fanno la parte propriamente tecnica e professionale della preparazione degli aspiranti alla professione. Ciò è importante, sia in linea generale, che, più specialmente, in relazione alla situazione di fatto della presente causa. Il Thieffry ha superato l'esame d'idoneità, quindi ha dimostrato di possedere non solo la formazione giuridica generale che in Francia consente di conseguire la *licence en droit,* ma anche la preparazione specifica richiesta per iscrizione ad un albo francese.

Vediamo ora come il Thieffry abbia ottenuto il riconoscimento dell'equivalenza tra il suo diploma di *docteur en droit* dell'università di Lovanio e la *licence* francese e quali possano essere gli effetti di un simile riconoscimento, non solo secondo il diritto francese e secondo la legge nazionale degli Stati membri, ma anche sul piano del diritto comunitario ed ai fini dell'applicazione dell'art. 52 del trattato di Roma.

Non è contestabile, anzitutto, che il riconoscimento dell'equivalenza è la sola competenza delle autorità universitarie sulla quale i consigli dell'ordine non possono esercitare alcun sindacato.

Allorché riceve una domanda di riconoscimento dell'equivalenza d'un diploma straniero, l'università — nel nostro caso quella di Parigi I — non si limita a controllare se il diploma sia uno di quelli riconosciuti come equivalenti in base ad un elenco già redatto in precedenza. Essa esamina con cura le discipline studiate, anno per anno, le raffronta col programma della *licence* francese e controlla i voti riportati nelle singole discipline dall'interessato, dopo aver considerato il c.d. «transcrit d'études». Essa procede quindi allo studio approfondito ed obiettivo dell'equivalenza, tenendo conto del livello delle conoscenze acquisite dall'interessato e in considerazione dei risultati degli esami.

Ciò significa che il riconoscimento dell'equivalenza implica la certezza che il po-

stulante, per quanto riguarda le sue conoscenze generali nel campo del diritto, possiede requisiti uguali a quelli prescritti per il titolare della *licence en droit* francese.

Ed eccoci alla questione chiave della causa odierna, cioè gli effetti del riconoscimento dell'equivalenza.

Dal decreto 15 febbraio 1921, norma vetusta e risalente ad un tempo in cui nessuno poteva prevedere la creazione della Comunità europea e l'attuazione nel suo ambito della libertà di stabilimento, si desume che:

«*Art. 1:* Per il conseguimento del *doctorat* si possono riconoscere le equivalenze del titolo di *licencié en droit* (come pure di licencié es sciences oppure es lettres) o mediante provvedimento singolo (come nel nostro caso) oppure in forza di decisioni di massima.

Art. 2 — 1° comma: Le domande singole di dispensa sono esaminate dai presidi e sottoposte al giudizio della facoltà presso la quale il candidato intende conseguire il *doctorat.*

Infine, a norma dell'*art. 6,* l'equivalenza della *licence en droit* non può conferire alcun diritto al diploma di licencié; essa serve solo per l'iscrizione all'esame di *doctorat* nelle facoltà di giurisprudenza».

Ammettiamo dunque che, secondo dette disposizioni, la nozione di equivalenza, nel diritto interno, ha effetti puramente accademici. Essa mira solo a consentire al titolare di un diploma straniero, riconosciuto equivalente alle «licence», di continuare in Francia i suoi studi di giurisprudenza sino al conseguimento del *doctorat.*

In udienza, il rappresentante del consiglio dell'ordine di Parigi ha chiaramente esposto il sistema francese che regge il riconoscimento dell'equivalenza dei diplomi giuridici stranieri.

Secondo lui, si devono distinguere tre situazioni:

— in primo luogo vi è un sistema che porta ad ammettere la *validità incondizionata* dei diplomi rilasciati da alcuni Stati africani di lingua francese, ex territori francesi d'oltremare, in forza di convenzioni bilaterali. L'elenco di tali diplomi è stabilito con decreto ministeriale. La validità incondizionata significa che l'equivalenza così riconosciuta implica effetti civili, cioè i diplomi costituiscono di per sé titoli legalmente validi per accedere all'avvocatura;

— in secondo luogo, vi è l'equivalenza accademica incondizionata, disciplinata da un decreto del 16 ottobre 1924, tuttora vigente, che riconosce l'equivalenza dei diplomi rilasciati in 35 paesi stranieri, ma solo per l'ammissione all'esame di *doctorat en droit;* questa equivalenza vale dunque solo sul piano universitario;

— infine, l'equivalenza decretata con decisione singola dell'università, previa verifica delle conoscenze del candidato straniero, ha pure effetti solo accademici; essa consente al postulante di accedere alla fase seguente degli studi superiori di diritto, cioè di preparare il *doctorat* francese e solo se supera l'esame finale gli verrà rilasciato il titolo legale che gli consente di iscriversi all'albo, sempreché d'altronde consegua il certificato d'idoneità alla professione d'avvocato e, beninteso, salvo il controllo delle qualità morali del candidato da parte del consiglio dell'ordine.

Se il Thieffry avesse seguito questa strada — cioè avesse seguito i corsi ed ottenuto il grado di *docteur en droit,* superando nel contempo — come ha fatto — gli esami per il certificato d'idoneità alla professione d'avvocato, il consiglio dell'ordine di Parigi — ci ha detto il suo relatore — non avrebbe sollevato alcuna eccezione alla sua iscrizione all'albo.

L'argomento non manca di pertinenza ed è pure confortato da varie legislazioni

straniere, dalle quali risulta che il riconoscimento di diplomi stranieri ha, in linea di massima, effetto solo accademico o universitario in quanto consente solo di continuare i corsi superiori di diritto, ma non di accedere direttamente alle professioni per il cui esercizio il possesso del diploma *nazionale* è un requisito prescritto dalla legge.

Tuttavia esistono legislazioni nazionali in forza delle quali il riconoscimento di un diploma straniero implica effetti civili, con la particolarità piuttosto frequente che i diplomi stranieri riconosciuti equivalenti consentono l'accesso a professioni disciplinate solo se conseguiti da cittadini. Non è tanto la qualificazione professionale degli interessati che conta, quanto la cittadinanza del paese in cui si stabiliscono.

Come la Commissione ha precisato nella risposta ad una delle domande rivoltele dalla Corte, i titolari di taluni diplomi francesi possono fungere da assistenti presso le facoltà di lettere tedesche, mentre il governo francese consente reciprocamente l'accesso ad alcuni posti di insegnanti nelle scuole pubbliche a chi ha superato in Germania lo «Staatsexamen».

Alcuni accordi stipulati nell'ambito della conferenza franco-tedesca dei rettori d'università, d'altro canto, hanno ammesso il riconoscimento della validità completa tra — ad esempio — il *doctorat* di Stato francese e l'«abilitazione» tedesca corrispondente, come pure tra i diplomi di dottore-ingegnere francese e l'analogo titolo tedesco; tuttavia gli accordi non sono ancora stati approvati da alcuna autorità governativa dei due paesi.

Nel Belgio, la legge 19 marzo 1971, integrata da un regio decreto del 20 luglio dello stesso anno, fa una netta distinzione tra effetti civili ed effetti accademici, ma contempla al tempo stesso l'accesso degli stranieri ad alcune professioni disciplinate se detto accesso è subordinato al possesso di diplomi nazionali.

In questo caso, se l'equivalenza dei gradi legali è riconosciuta dall'autorità qualificata, il diritto di esercitare una professione, cui si può accedere solo presentando un diploma, è esteso ai cittadini stranieri, o in forza di convenzioni bilaterali o per motivi scientifici o umanitari.

Questa disciplina rimane però inoperante per l'accesso a professioni quali l'avvocatura.

In Italia, la legislazione unificata sull'insegnamento superiore precisa che i titoli universitari conseguiti all'estero non sono legalmente validi sul territorio nazionale, salvo eccezioni contemplate da una legge speciale.

L'accesso alle professioni disciplinate resta subordinato al conseguimento di un diploma nazionale.

Nei Paesi Bassi, il regime d'insegnamento universitario (legge 22 dicembre 1960) ammette il diritto al titolo di dottore o di ingegnere conseguito all'estero, sempreché tali titoli siano compresi nell'elenco redatto dal ministro dell'educazione. L'esercizio delle professioni alle quali si può accedere tramite detto titolo è libero.

Tra Belgio e Paesi Bassi sono ora riconosciuti reciprocamente alcuni diplomi, con effetto civile, in materia di insegnamento elementare e secondario. Infine, la legge sull'insegnamento superiore dei Paesi Bassi autorizza, per il conseguimento del diploma olandese, la dispensa parziale o totale dagli esami se l'interessato ha conseguito un diploma all'estero riconosciuto equivalente dal ministro dell'educazione nazionale. Questa disposizione vale in particolare per il grado belga di *docteur en droit.*

Nel Regno Unito, il problema assume un aspetto del tutto particolare, poiché in un certo senso la distinzione tra effetti civili e effetti accademici del titolo è inconsistente, almeno per quanto riguarda l'accesso all'avvocatura. In realtà, la prepara-

zione e le condizioni di accesso dipendono totalmente dalle categorie professionali stesse, a tal punto che i diplomi nazionali degli Stati membri del continente non sono riconosciuti in linea di massima. Questa è una conseguenza della differenza fondamentale tra l'insegnamento della «common law» e quella del diritto privato continentale.

Questi particolari dimostrano chiaramente l'esistenza della distinzione tra effetto civile e effetto accademico delle equivalenze di diplomi tipiche della maggior parte degli Stati membri.

Se quindi non è contestabile che il decreto francese 15 febbraio 1921, in forza del quale l'equivalenza del diploma straniero in questione riconosciuta dall'università di Parigi I ha il solo effetto di consentire l'iscrizione ai corsi per conseguire il *doctorat* e quindi ha effetto puramente accademico, tale restrizione, che finora valeva nei confronti di ogni candidato straniero, e forsanche per i candidati di nazionalità francese, non è più compatibile, data la situazione della disciplina comunitaria attuale, con le prescrizioni degli artt. 52 e 57 del trattato.

In effetti l'art. 57, n. 1, contempla il mutuo riconoscimento, mediante direttive del Consiglio, dei diplomi, non già per instaurare la libertà d'accesso ad una preparazione, che deriva dal solo art. 52, ma solo per *facilitare* detto accesso e per *favorire* così l'esercizio del diritto di stabilimento nelle professioni indipendenti.

Il fatto che attualmente la disciplina comunitaria non contenga direttive circa il libero stabilimento degli avvocati nella Comunità, non può paralizzare la messa in pratica del diritto di stabilimento e privare, per questo solo fatto, di ogni effetto utile le disposizioni dell'art. 52, almeno nel caso in cui l'autorità qualificata del paese di stabilimento ha la facoltà di ammettere l'equivalenza, anche se solo sul piano universitario, tra il diploma straniero e il diploma nazionale.

In altre parole, la legittima preoccupazione di uno Stato membro come la Francia di riservare l'accesso alla professione d'avvocato ai soli candidati in possesso del diploma di *licencié en droit* poteva, prima dell'entrata in vigore dell'art. 52 in quanto disposizione con efficacia diretta, giustificarsi non con una condizione inerente alla cittadinanza dei candidati, ma con l'intenzione di riservare l'iscrizione all'albo a persone che disponessero di conoscenze giuridiche equivalenti a quelle richieste dalle università nazionali e sancite dal conseguimento del diploma di *licence en droit* francese.

La legislazione di ciascuno Stato membro contiene disposizioni che limitano l'esercizio di determinate attività professionali da parte degli stranieri.

Scopo di dette norme può essere la tutela dell'ordine pubblico, ma in molti casi è la tutela delle attività stesse. In aggiunta a dette disposizioni, vi sono in ogni Stato membro varie disposizioni di legge o regolamenti — o anche semplici prassi amministrative — che disciplinano l'accesso a determinate professioni, specie liberali, ed il loro esercizio.

Per lo più dette norme si applicano indistintamente ai cittadini e agli stranieri. Esse mirano a prescrivere determinati requisiti circa le capacità professionali del postulante.

Trattasi allora di disposizioni di legge che in teoria non sono discriminatorie, ma la cui applicazione può provocare discriminazioni di fatto poiché, nella maggior parte dei casi, un cittadino avrà maggior agio di uno straniero nel soddisfare i presupposti prescritti, come ad esempio il conseguimento di un diploma nazionale.

Bisogna perciò distinguere accuratamente, nelle disposizioni nazionali relative all'accesso degli stranieri a professioni indipendenti, tra quanto riguarda le garanzie di capacità professionale e quanto inerisce alle restrizioni tipiche dello status di stranieri, motivate da considerazioni d'ordine pubblico.

Prima dell'entrata in vigore delle norme del trattato di Roma sulla libera circolazione delle persone e sul diritto di stabilimento, lo status di straniero era, in ciascun paese, retto da considerazioni di carattere politico, economico o sociale e da motivi di *protezionismo professionale* senza necessarie relazioni con esigenze di qualificazione e di titoli universitari.

Dal momento, però, che il regime applicabile ai cittadini degli Stati membri è stato disciplinato, se non del tutto almeno in gran parte, dalle norme comunitarie a voi ben note, è necessario considerare in modo autonomo, esaminare intrinsecamente le restrizioni apportate al diritto di stabilimento sulla base del riconoscimento delle qualifiche professionali corrispondente al rilascio dei diplomi nazionali.

Se il rapporto è relativamente facile in caso di qualifiche atte a consentire l'accesso a professioni scientifiche, l'avvocatura presenta maggiori difficoltà poiché gli studi relativi — malgrado esistano principi generali analoghi, se non comuni, tra i vari Stati membri — presentano caratteristiche specifiche di ciascuno Stato, o meglio di ciascun ordinamento giuridico, cosicché non è evidente che le autorità nazionali possano rassegnarsi a consentire l'esercizio dell'avvocatura a cittadini di Stati membri che non hanno frequentato i corsi presso le università nazionali.

Ciò premesso, si deve poi ancora distinguere tra conoscenze giuridiche generali, garantite dalla *licence en droit* e le nozioni più specifiche e tecniche, che i futuri avvocati acquisiscono in Francia mediante la preparazione del certificato d'idoneità.

Aggiungo che l'avvocato tirocinante uscito da poco dall'universtità e dall'*Institut d'études judiciaires,* benché possa in linea di massima patrocinare dinanzi ad ogni giudice francese, salvo il consiglio di Stato e la Corte di cassazione, è ancora lungi dal possedere una vasta conoscenza professionale e in genere dovrà integrare la sua formazione ed acquisire questa esperienza presso un avvocato di grido o in uno studio collettivo.

Lo stesso avviene per i cittadini degli altri Stati membri, cui è stato concesso il riconoscimento dell'equivalenza del diploma che consente di ritenerli in possesso di conoscenze generali almeno pari a quelle di chi ha conseguito la *licence en droit.* Inoltre essi non solo devono frequentare i corsi e superare gli esami d'idoneità all'esercizio dell'avvocatura, ma compiere un triennio di tirocinio prima di essere iscritti all'albo come avvocati optimo iure. Per lo più essi faranno pratica presso un avvocato già affermato o entrano come semplici collaboratori — più raramente come soci — in un gruppo, costituito o meno in società civile professionale.

Ciò significa che la preparazione pratica complementare sarà loro indispensabile per aprire, dopo vari anni d'esercizio, uno studio personale, a meno che non preferiscano continuare come soci alla pari nello studio collettivo in cui hanno fatto le prime armi.

Queste considerazioni d'ordine pratico non possono prevalere sul principio della libertà di stabilimento e, anche se non vi sono direttive circa il mutuo riconoscimento dei diplomi per l'accesso all'avvocatura, detto accesso non può essere vietato ai cittadini degli altri Stati membri diversi dalla Francia se il diploma che essi hanno conseguito in patria è stato dichiarato equivalente alla *licence en droit.*

La soluzione del quesito posto dalla Corte d'appello di Parigi va infatti data tenendo conto esclusivamente delle norme comunitarie in materia di diritto di stabilimento nonché dell'incidenza dell'art. 52 del trattato sui regimi nazionali.

Ricordiamo che detta disposizione impone agli Stati membri, per quel che riguarda le professioni indipendenti, di eli-

minare ogni discriminazione atta ad impedire, ostacolare o anche semplicemente complicare le cose per un cittadino di un altro Stato membro che intenda stabilirsi sul loro territorio; non conta se l'eliminazione si opera in base ad una direttiva del Consiglio o *motu proprio,* da parte delle autorità del paese di stabilimento. L'art. 52 impone agli Stati membri di giungere al risultato.

Benché sia difficile elencare in modo esauriente tutte le possibili discriminazioni, ed ancor più difficile definirle, specie nel caso di discriminazioni dissimulate o celate sotto il manto di un certo protezionismo professionale, gli artt. 52 e 54 del trattato, nonché il programma generale relativo al diritto di stabilimento, forniscono una chiave interpretativa che consente di individuare le restrizioni o le discriminazioni vietate.

Il 2° comma dell'art. 52 stabilisce in effetti che la libertà di stabilimento «*importa* l'accesso alle attività non salariate e al loro esercizio»; l'art. 54 (n. 3, lett. c) definisce il contenuto del programma generale in materia di diritto di stabilimento, dichiarando cioè che l'atto mira a sopprimere «quelle procedure e pratiche amministrative contemplate dalla legislazione interna ovvero da accordi precedentemente conclusi tra gli Stati membri, il cui *mantenimento sarebbe di ostacolo alla libertà di stabilimento*».

Il programma generale contempla in particolare «ogni divieto o impedimento delle attività non salariate dei cittadini degli altri Stati membri consistente in un trattamento discriminatorio dei cittadini degli altri Stati membri rispetto ai cittadini dello Stato di cui trattasi, previsto da una disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa di uno Stato membro o risultante dall'applicazione di una tale disposizione o di pratiche amministrative (programma, titolo III, lett. A).

Queste nozioni riguardano sia le restrizioni dirette che le discriminazioni dissimulate, cioè quelle che scaturiscono da una disposizione applicabile in linea di massima ai cittadini e agli stranieri, ma che, in effetti, costituiscono un ostacolo principalmente per i secondi.

Alla luce di dette disposizioni, ritengo sia incontestabile che la prescrizione del diploma nazionale di *licence en droit,* contenuta nell'art. 11-2° della legge 21 dicembre 1971 sulla riforma delle professioni giudiziarie, costituisce di fatto, per i cittadini degli altri Stati membri che intendano esercitare l'avvocatura in Francia, una restrizione indiretta e dissimulata, ma certa. L'accento è posto infatti sulla *nazionalità* del diploma e non più del soggetto: ciò costituisce un ostacolo all'effettivo esercizio del diritto di stabilimento.

La vostra giurisprudenza in materia stabilisce che la libertà di stabilimento è un diritto fondamentale, che va riconosciuto a tutti i cittadini degli Stati membri; qualsiasi limitazione dell'effettivo esercizio di detto diritto può venir interpretata solo in maniera restrittiva; la realizzazione della libertà di stabilimento non è affatto subordinata all'emanazione delle direttive di cui all'art. 57, specie del n. 1, che contempla il mutuo riconoscimento dei diplomi. Le direttive hanno funzione solo secondaria ed integrativa; come avete affermato, esse tendono solo a facilitare l'effettivo esercizio del diritto di stabilimento e la carenza o il ritardo del Consiglio nell'adottarle non può paralizzare l'attuazione dell'art. 52.

Ed infine, di che si tratta nella fattispecie? Dell'efficacia — puramente accademica, sostengono consiglio dell'ordine e governo francese — del riconoscimento dell'equivalenza tra il diploma di *docteur en droit* dell'università di Lovanio e la *licence en droit* francese.

Questo argomento, che prima del 1970 sarebbe stato plausibile, non tiene conto del radicale cambiamento sopravvenuto con l'entrata in vigore dell'art. 52 del trattato come norma direttamente efficace.

Esula dalla nostra competenza l'interpretare la legge nazionale, tuttavia, non avete mai esitato a qualificarne gli effetti in relazione al trattato e, se necessario, a definirli incompatibili con le norme comunitarie vigenti.

Qual è lo scopo dell'art. 11-2° della legge 31 dicembre 1971? La norma intende fornire la garanzia che ogni postulante per l'iscrizione all'albo in Francia disponga di un bagaglio di nozioni giuridiche generali corrispondenti al livello della *licence en droit.* Nulla di più.

Questa garanzia non è forse fornita se, dopo un esame comparativo ed un controllo accurato delle discipline giuridiche insegnate e del livello di nozioni acquisite, l'autorità competente — cioè l'università — riconosce, mediante decisione individuale, l'equivalenza tra un diploma straniero e la *licence* francese, specie dal momento che, come nella fattispecie, il diploma è stato rilasciato in un paese il cui ordinamento giuridico non differisce molto dall'impostazione francese in materia?

Ma vi è di più: il conseguimento della *licence en droit* non è una condizione sufficiente per esser iscritti all'albo. Bisogna ancora superare le prove di un esame professionale, complemento necessario del diploma di cultura giuridica generale rappresentato dalla *licence.* Il Thieffry non solo è stato ammesso dall'autorità universitaria alla frequenza dei corsi, ma ha anche superato l'esame finale conseguendo il certificato. Così stando le cose, il requisito del conseguimento della *licence en droit* francese assume un valore puramente formale; non è più obiettivamente giustificato in quanto, da un lato, l'interessato dispone — indubbiamente — di conoscenze giuridiche generali assimilabili a quelle che si acquisiscono con la *licence en droit* e, d'altro canto, egli ha dimostrato di possedere le conoscenze tecniche e specifiche comprovate dal certificato d'idoneità.

Aggiungo che il programma generale prevede che «in attesa del riconoscimento reciproco dei diplomi o di tale coordinamento potrà essere applicato un regime transitorio — che contempli eventualmente la presentazione di un attestato dell'esercizio lecito ed effettivo dell'attività nel paese d'origine — per facilitare l'accesso alle attività non salariate o il loro esercizio per evitare distorsioni».

Durata e condizioni di detto regime transitorio avrebbero dovuto venir determinate con l'elaborazione delle direttive contemplate dall'art. 57. Poiché queste non sono ancora state adottate, almeno per quel che riguarda l'avvocatura, nemmeno le condizioni della presa in considerazione dell'esercizio dell'avvocatura nel paese d'origine sono state fissate. Ma i dieci anni e più d'esercizio presso il foro di Bruxelles e la collaborazione con un avvocato parigino ben noto al consiglio dell'ordine sono due elementi di cui il consiglio stesso avrebbe dovuto tener conto.

Il Thieffry, la cui moralità è fuori discussione, possiede quindi la qualificazione professionale necessaria per accedere all'avvocatura secondo i dettami della legislazione francese.

La soluzione cui sono giunto non può trasporsi automaticamente ad altri Stati membri. Essa dipende in effetti in larghissima misura dalle condizioni precise che la legge nazionale pone per la preparazione degli avvocati e comprendo benissimo il senso delle osservazioni presentate dal governo del Regno Unito, di cui ho detto che la preparazione degli avvocati e le condizioni per l'esercizio della professione sono disciplinate dalle stesse categorie professionali, in piena indipendenza, pur se non è mai prescritto che i candidati debbano avere una determinata nazionalità.

Per limitarmi al regime francese, è stata sollevata un'obiezione contro il regime liberale da me proposto, sia dal consiglio dell'ordine di Parigi, sia dal procuratore generale presso la Corte d'appello, nelle sue conclusioni.

Si è sostenuto, infatti, che il diritto di stabilimento consiste, in realtà, nell'applicazione del trattamento riservato anche ai cittadini degli altri Stati membri e, interpretando in senso restrittivo questo principio della parità di trattamento, si è detto che in un caso analogo un cittadino francese, titolare di un diploma straniero riconosciuto equivalente alla *licence en droit,* in condizioni analoghe a quelle in cui si trova il Thieffry, non potrebbe essere iscritto ad un albo francese in quanto titolare solo di un diploma straniero. Ciò rappresenterebbe, in un certo senso, una discriminazione a rovescio poiché il cittadino francese sarebbe trattato con maggior severità di un cittadino di un altro Stato membro. L'argomento è stato corroborato con la citazione della sentenza Vaccaro, del 30 ottobre 1974, pronunciata dalla Corte d'appello di Parigi.

L'interessato, d'origine italiana ma naturalizzato francese, sosteneva in linea principale, che il diploma di «laurea di giurisprudenza», che egli aveva conseguito presso l'università di Ferrara nel 1940, doveva riconoscersi equivalente al diploma di *licencié en droit* francese. Egli aggiungeva che, dato che gli artt. 52 e 57 del trattato di Roma sanciscono la libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro della Comunità sul territorio di un altro Stato membro e hanno posto il principio del mutuo riconoscimento dei diplomi, non si poteva invocare contro la sua tesi il fatto che egli non fosse *licencié en droit* in Francia, dal momento che egli aveva conseguito in Italia un titolo corrispondente e fors'anche superiore alla *licence en droit* francese.

La Corte ha riconosciuto l'esistenza, in virtù del decreto ministeriale 24 luglio 1922, dell'equivalenza invocata, ma non ha voluto tener conto delle disposizioni del trattato di Roma che, a suo giudizio, non si potevano applicare ad un francese che si stabilisca in Francia.

La sentenza mi pare aberrante. Essa travisa completamente le finalità del trattato, specie quelle dell'art. 52 che fa del libero stabilimento uno dei principi fondamentali del mercato comune. Rifiutare ad un cittadino francese — anche se naturalizzato — il diritto di stabilirsi nel paese di cui è divenuto cittadino, mi pare una violazione patente dell'art. 52, il cui scopo è quello di consentire ad ogni cittadino di qualsiasi Stato membro di svolgere la propria attività professionale in qualsiasi Stato della Comunità e, in primo luogo, nello Stato di cui è divenuto cittadino.

Questo ragionamento è certo logico per l'accesso alle professioni indipendenti ed il loro esercizio. A più forte ragione è applicabile all'esercizio delle attività subordinate sulla base dell'art. 48 del trattato. Come si può immaginare che un lavoratore francese — anche se di origine straniera — non sia autorizzato, ad esempio, a fare il saldatore, in quanto sprovvisto di certificato d'idoneità per questo mestiere, giacché possiede solo una preparazione professionale equivalente acquisita all'estero?

Pur con il rispetto che nutro per questa alta magistratura, non esito ad affermare che la Corte d'appello di Parigi nel caso Vaccaro ha emesso una pronuncia giuridicamente errata, per lo meno nel punto della motivazione testé menzionato.

Del resto nei casi — ancora rari — in cui mediante direttiva ha applicato l'art. 57, n. 1, il Consiglio ha ammesso il principio del carattere obiettivo del mutuo riconoscimento dei diplomi, senza alcuna considerazione fondata sulla nazionalità dei titolari dei diplomi stessi.

Così, nella direttiva 75/362, sulla professione di medico, l'art. 2 impone il riconoscimento, in tutti gli Stati membri in cui i diplomi sono stati rilasciati, senza far distinzione a motivo della cittadinanza dei titolari.

D'altronde il Consiglio ha aggiunto a detta direttiva una dichiarazione particolarmente esplicita: «Il Consiglio con-

ferma che la libertà di stabilimento, in particolare per i titolari di diplomi ottenuti in altri paesi della Comunità, deve essere, beninteso, assicurata alle stesse condizioni per i cittadini degli altri Stati membri e per i cittadini dello Stato membro in questione, come d'altronde avviene per le altre direttive».

Questa precisazione, d'indole interpretativa, conferma l'esame da me fatto della situazione giuridica nella fattispecie.

Tuttavia tengo a ricordare, come la Commissione, che pur volendo accogliere la tesi sostenuta nella sentenza Vaccaro, secondo la quale sarebbe impossibile per il cittadino di uno Stato membro invocare, a suo favore, in detto Stato, i vantaggi dell'art. 52 del trattato, si dovrebbe comunque disattendere l'obiezione sollevata dal consiglio dell'ordine di Parigi.

Ricordo in effetti che le discriminazioni relative al diritto di stabilimento non sono solo quelle dirette o evidenti, operate in funzione della nazionalità delle persone che invocano il diritto stesso, ma possono essere pure dissimulate, fondate ad esempio sulla residenza, come avete affermato nella sentenza 12 febbraio 1974 (causa 152/73, Sotgiu, Racc. 1974, pag. 153).

Anche se una disposizione legislativa, come quella contenuta nell'art. 11-2° della legge 31 dicembre 1971, è applicabile in linea di massima indipendentemente dalla cittadinanza, basta che essa costituisca un ostacolo al libero stabilimento che viene ad infrapporsi, esclusivamente o principalmente, all'accesso degli stranieri ad una determinata professione nonché al suo esercizio. Tale considerazione è ribadita dal programma generale 18 dicembre 1961 sulla realizzazione del diritto di stabilimento.

Questa è proprio l'ipotesi della disposizione legislativa opposta al Thieffry dal consiglio dell'ordine di Parigi. Se si considera la situazione di fatto, non è contestabile che, in un paese come la Francia — contrariamente ad esempio a quanto avviene nel Granducato di Lussemburgo — il numero di francesi che hanno conseguito un diploma giuridico in un altro Stato membro è minimo rispetto al numero di stranieri, cittadini della Comunità, titolari di un diploma di giurisprudenza rilasciato da un'università del loro paese d'origine. Quindi il pretendere da questi ultimi una *licence en droit francese* costituisce una condizione discriminatoria, che rappresenta un ostacolo non necessario al perseguimento dello scopo delle norme comunitarie in questione, specie di quello dell'art. 52 del trattato, poiché tale discriminazione li colpisce, se non esclusivamente, almeno principalmente.

È chiaro che nel rispondere alla Corte d'appello di Parigi voi farete in modo da non eccedere i limiti della controversia specifica in cui è coinvolto il Thieffry. Eviterete di pronunciare una sentenza di principio, che possa costituire un precedente di valore generale, che giunga a negare radicalmente l'utilità delle direttive di cui all'art. 57, nn. 1 o 2, per tutte le professioni indipendenti o in tutti gli Stati membri.

Il diritto di stabilimento è, per natura, un diritto soggettivo, individuale, e il giudice di rinvio deve tener conto della particolare situazione che gli è sottoposta.

Egli non può far astrazione, nella fattispecie, dalle circostanze specifiche del caso Thieffry. Ma proprio tutti gli elementi del fascicolo tendono a confermare che l'equivalenza ottenuta dall'interessato garantisce che le conoscenze giuridiche generali che egli dimostra d'aver acquisito nel Belgio sono di livello largamente sufficiente per giustificare l'equivalenza obiettiva con quella che consente di acquistare in Francia il diploma di *licencié en droit.*

Inoltre, il conseguimento del certificato d'idoneità all'avvocatura, diploma professionale esclusivamente francese, rilasciato dall'istituto giudiziario dell'università di

Parigi, secondo i dettami del decreto 31 luglio 1972, attribuisce all'interessato il requisito complementare, ma indispensabile, per l'iscrizione all'albo, come previsto dall'art. 11-3° della legge 31 dicembre 1971.

Per riassumere, poiché il candidato possiede tutti i requisiti per accedere all'avvocatura — direttamente per quel che riguarda il certificato d'idoneità e mediante il riconoscimento dell'equivalenza per quel che riguarda il conseguimento del diploma di *licence en droit* — e perché la cittadinanza belga non costituisce ostacolo, come sancito dalla sentenza Reyners, sono fermamente convinto che il requisito, puramente formale, della *licence en droit* francese, rilasciata da un'università del paese di stabilimento, costituisce un ostacolo alla sua iscrizione all'albo, che va oltre i limiti del necessario per il perseguimento dello scopo delle disposizioni comunitarie invocate.

Propongo quindi di dichiarare che:

— il fatto di esigere dai cittadini degli Stati membri, che desiderano stabilirsi per esercitare l'avvocatura in un altro Stato membro della Comunità, un diploma nazionale prescritto dalla legislazione del paese di stabilimento, allorquando l'interessato ha un diploma giuridico rilasciato da un'autorità qualificata del suo paese d'origine, riconosciuto equivalente dall'autorità competente del paese di stabilimento, costituisce, anche se non sono state adottate le direttive contemplate dall'art. 57, nn. 1 e 2, una restrizione dissimulata al diritto di stabilimento fondato sull'art. 52 e, quindi, un'esigenza che va oltre quanto è obiettivamente necessario per conseguire lo scopo delle norme comunitarie summenzionate.