

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
7 marzo 2002 *

Nella causa C-145/99,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. E. Traversa e
B. Mongin, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata dal sig. U. Leanza, in qualità di agente,
assistito dalla sig.ra F. Quadri, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in
Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: l'italiano.

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che:

- mantenendo, in violazione dell'art. 59 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 49 CE), il divieto generale imposto agli avvocati stabiliti in altri Stati membri ed esercitanti in Italia in regime di libera prestazione di servizi di disporre in tale Stato dell'infrastruttura necessaria all'effettuazione delle loro prestazioni,

- subordinando, in violazione dell'art. 52 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 43 CE), l'iscrizione come avvocato ad un albo italiano al possesso della cittadinanza italiana ed al possesso di qualifiche acquisite esclusivamente in Italia, nonché al mantenimento della residenza in una circoscrizione giudiziaria italiana,

- applicando in forma discriminatoria nei confronti degli avvocati provenienti da altri Stati membri le «misure compensative» (prova attitudinale) previste dall'art. 4 della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1988, 89/48/CEE, relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanciscono formazioni professionali di una durata minima di tre anni (GU 1989, L 19, pag. 16), e

- recependo in maniera incompleta la direttiva 89/48, stante l'assenza di una regolamentazione che stabilisce le modalità della prova attitudinale per gli avvocati provenienti da altri Stati membri,

la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dagli artt. 52 e 59 del Trattato nonché alla direttiva 89/48,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai sigg. S. von Bahr, presidente della Quarta Sezione, facente funzione di presidente della Quinta Sezione, D.A.O. Edward (relatore), A. La Pergola, M. Wathelet e C.W.A. Timmermans, giudici,

avvocato generale: sig.ra C. Stix-Hackl
cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 15 febbraio 2001, nel corso della quale la Commissione è stata rappresentata dal sig. E. Traversa e la Repubblica italiana dal sig. I. Braguglia, avvocato dello Stato,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 3 maggio 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 21 aprile 1999, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, in forza dell'art. 169 del Trattato CE (divenuto art. 226 CE), un ricorso diretto a far dichiarare che:
 - mantenendo, in violazione dell'art. 59 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 49 CE), il divieto generale imposto agli avvocati stabiliti in altri Stati membri ed esercitanti in Italia in regime di libera prestazione di servizi di disporre in tale Stato dell'infrastruttura necessaria all'effettuazione delle loro prestazioni,
 - subordinando, in violazione dell'art. 52 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 43 CE), l'iscrizione come avvocato ad un albo italiano al possesso della cittadinanza italiana ed al possesso di qualifiche acquisite esclusivamente in Italia, nonché al mantenimento della residenza in una circoscrizione giudiziaria italiana,
 - applicando in forma discriminatoria nei confronti degli avvocati provenienti da altri Stati membri le «misure compensative» (prova attitudinale) previste dall'art. 4 della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1988, 89/48/CEE, relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanciscono formazioni professionali di una durata minima di tre anni (GU 1989, L 19, pag. 16), e

— recependo in maniera incompleta la direttiva 89/48, stante l'assenza di una regolamentazione che stabilisce le modalità della prova attitudinale per gli avvocati provenienti da altri Stati membri,

la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dagli artt. 52 e 59 del Trattato nonché alla direttiva 89/48.

2 Con ordinanza del presidente della Corte 5 luglio 1999, la domanda d'intervento a sostegno della domanda della Commissione presentata dall'avv. J. Lau è stata dichiarata manifestamente irricevibile.

Ambito normativo

La normativa comunitaria

3 La direttiva 89/48 stabilisce un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanciscono formazioni professionali di una durata minima di tre anni.

4 Ai sensi dell'art. 1, lett. g), primo comma, della direttiva 89/48, una «prova attitudinale» è definita come «un esame riguardante esclusivamente le conoscenze professionali del richiedente effettuato dalle autorità competenti dello Stato

membro ospitante allo scopo di valutare la capacità del richiedente ad esercitare in tale Stato una professione regolamentata».

- 5 Il secondo, terzo e quarto comma della stessa disposizione sono formulati come segue:

«Per consentire il controllo, le autorità competenti redigono un elenco delle materie che, attraverso un confronto tra la formazione richiesta nello Stato rispettivo e quella ricevuta dal richiedente, non sono comprese nel diploma o nel/nei titolo/i presentato/i dal richiedente.

La prova attitudinale deve prendere in considerazione il fatto che il richiedente è un professionista qualificato nello Stato membro d'origine o di provenienza. Essa verte su materie da scegliere tra quelle che figurano nell'elenco e la cui conoscenza è una condizione essenziale per poter esercitare la professione nello Stato membro ospitante. Questa prova può anche comprendere la conoscenza della deontologia applicabile alle attività in questione nello Stato membro ospitante. Le modalità della prova attitudinale sono determinate dalle autorità competenti di detto Stato membro nel rispetto delle norme del diritto comunitario.

Le autorità competenti dello Stato membro ospitante stabiliscono lo status, in detto Stato membro, del richiedente che desidera prepararsi per sostenere la prova attitudinale in tale Stato».

6 L'art. 3 della direttiva 89/48, che precisa i principi riguardanti l'accesso ad una professione regolamentata e al suo esercizio, così dispone:

«Quando nello Stato membro ospitante l'accesso o l'esercizio di una professione regolamentata è subordinato al possesso di un diploma, l'autorità competente non può rifiutare ad un cittadino di un altro Stato membro, per mancanza di qualifiche, l'accesso a/o l'esercizio di tale professione, alle stesse condizioni che vengono applicate ai propri cittadini:

a) se il richiedente possiede il diploma che è prescritto in un altro Stato membro per l'accesso o l'esercizio di questa stessa professione sul suo territorio, e che è stato ottenuto in un altro Stato membro, oppure

b) se il richiedente ha esercitato a tempo pieno tale professione per due anni durante i precedenti dieci anni in un altro Stato membro in cui questa professione non è regolamentata ai sensi dell'articolo 1, lettera c) e del primo comma dell'articolo 1, lettera d), ed è in possesso di uno o più titoli di formazione:

— rilasciati da un'autorità competente di uno Stato membro, designata conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative di questo Stato membro,

— da cui risulti che il titolare ha seguito con successo un ciclo di studi post-secondari di durata minima di tre anni oppure di durata equivalente a tempo parziale, in un'università o un istituto di istruzione superiore o in

altro istituto dello stesso livello di formazione di uno Stato membro, e, se del caso, che ha seguito con successo la formazione professionale richiesta oltre al ciclo di studi post-secondari, e

— che l'hanno preparato all'esercizio di tale professione.

È assimilato al titolo di formazione di cui al primo comma qualsiasi titolo o insieme di titoli che sia stato rilasciato da un'autorità competente in uno Stato membro qualora sancisca una formazione acquisita nella Comunità e sia riconosciuto come equivalente da detto Stato membro, a condizione che il riconoscimento sia stato notificato agli altri Stati membri e alla Commissione».

- 7 L'art. 4 della direttiva 89/48 autorizza lo Stato membro ospitante a subordinare l'accesso ad una professione regolamentata a talune condizioni. Così, ai sensi del n. 1 di tale disposizione, l'art. 3 della detta direttiva non osta a che lo Stato membro ospitante prescriva che il richiedente:

«(...)

- b) compia un tirocinio di adattamento, per un periodo massimo di tre anni, o si sottoponga a una prova attitudinale:

— quando la formazione ricevuta conformemente all'articolo 3, lettere a) e b) verte su materie sostanzialmente diverse da quelle contemplate nel diploma prescritto nello Stato membro ospitante oppure,

- quando, nel caso di cui all'articolo 3, lettera a), la professione regolamentata nello Stato membro ospitante comprende una o più attività professionali regolamentate che non esistono nella professione regolamentata nello Stato membro di origine o provenienza del richiedente, e tale differenza è caratterizzata da una formazione specifica prescritta nello Stato membro ospitante e vertente su materie sostanzialmente diverse da quelle contemplate dal diploma dichiarato dal richiedente, oppure

- quando, nel caso di cui all'articolo 3, lettera b), la professione regolamentata nello Stato membro ospitante comprende una o più attività professionali regolamentate che non esistono nella professione esercitata dal richiedente nello Stato membro di origine o di provenienza e tale differenza è caratterizzata da una formazione specifica prescritta nello Stato membro ospitante e vertente su materie sostanzialmente diverse da quelle contemplate dal titolo o dai titoli dichiarati dal richiedente.

(...».

- 8 L'art. 4, n. 1, lett. b), secondo comma, della direttiva 89/48 stabilisce inoltre che, «in deroga a tale principio, lo Stato ospitante può prescrivere un tirocinio di adattamento o una prova attitudinale se si tratta di professioni il cui esercizio richiede una conoscenza precisa del diritto nazionale e nelle quali la conoscenza e/o l'assistenza per quanto riguarda il diritto nazionale costituisce un elemento essenziale e costante dell'attività (...)».
- 9 L'art. 4, n. 2, della direttiva 89/48 vieta agli Stati membri di richiedere cumulativamente dal richiedente che produca la prova della sua esperienza professionale e che compia un tirocinio di adattamento o si sottoponga ad una prova attitudinale.

La normativa italiana

- 10 Le disposizioni essenziali riguardanti l'accesso alla professione d'avvocato e l'esercizio di quest'ultima in Italia si trovano nel regio decreto legge del 27 novembre 1933, n. 1578, recante il titolo «Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore» (GURI n. 281 del 5 dicembre 1933, pag. 5521; in prosieguo: il «decreto legge n. 1578/33»).
- 11 L'art. 17, primo comma, del decreto legge n. 1578/33 recita:

«Per l'iscrizione all'albo degli avvocati è necessario:

1° essere cittadino italiano o italiano appartenente a regioni non unite politicamente all'Italia

(...)

4° essere in possesso della laurea in giurisprudenza conferita o confermata da un'università della Repubblica;

5° avere compiuto lodevolmente e proficuamente un periodo di pratica, frequentando lo studio di un avvocato ed assistendo alle udienze civili e penali della Corte d'appello o del Tribunale per almeno due anni consecutivi,

posteriormente alla laurea, nei modi che saranno stabiliti con le norme da emanarsi a termini dell'articolo 10, ovvero avere esercitato, per lo stesso periodo di tempo, il patrocinio davanti alle preture ai sensi dell'articolo 8.

(...)

7° avere la residenza nella circoscrizione del Tribunale nel cui albo l'iscrizione è domandata».

- 12 La legge 9 febbraio 1982, n. 31, intitolata «Libera prestazione di servizi da parte degli avvocati cittadini di altri Stati membri della Comunità europea» (GURI n. 42 del 12 febbraio 1982, pag. 1030; in prosieguo: la «legge n. 31/82»), provvede a trasporre 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). L'art. 2 della legge n. 31/82 prevede:

«Prestazione di servizi professionali.

Le persone di cui all'art. 1 [i cittadini degli Stati membri abilitati nello Stato membro di provenienza a esercitare la professione d'avvocato] sono ammesse all'esercizio delle attività professionali di avvocato, in sede giudiziale e extragiudiziale, con carattere di temporaneità e secondo le modalità stabilite dal presente titolo.

Per l'esercizio delle attività professionali di cui al comma precedente, non è consentito stabilire nel territorio della Repubblica uno studio, né una sede principale o secondaria».

- 13 Il decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 115 (GURI n. 40 del 18 febbraio 1992, pag. 6; in prosieguo: il «decreto legislativo n. 115/92»), provvede a trasporre la direttiva 89/48. L'art. 6, comma 2, di quest'ultimo stabilisce quanto segue:

«Il riconoscimento (del titolo di formazione professionale) è subordinato al superamento di una prova attitudinale se riguarda le professioni di avvocato, di commercialista e di consulente della proprietà industriale».

- 14 L'art. 8, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 115/92 così dispone:

«1. La prova attitudinale consiste in un esame volto ad accertare le conoscenze professionali e deontologiche ed a valutare la capacità all'esercizio della professione, tenendo conto che il richiedente il riconoscimento è un professionista qualificato nel Paese di origine o di provenienza.

2. Le materie su cui svolgere l'esame devono essere scelte in relazione alla loro importanza essenziale per l'esercizio della professione».

15 L'art. 9 del decreto legislativo n. 115/92 è redatto come segue:

«Con decreti del Ministro competente, ai sensi dell'articolo 11 [nel presente caso: il Ministro di Grazia e Giustizia], di concerto con il Ministro per il Coordinamento delle politiche comunitarie e con il Ministro dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica, sentito il Consiglio di Stato, sono emanate disposizioni e direttive generali per l'applicazione degli articoli 5, 6, 7 e 8, con riferimento alle singole professioni ed alle relative formazioni professionali».

16 L'art. 12, commi 1, 3, 5, 6 e 7, del decreto legislativo n. 115/92 prevede quanto segue:

«1. La domanda di riconoscimento deve essere presentata al Ministero competente, corredata della documentazione relativa ai titoli da riconoscere, rispondente ai requisiti indicati all'articolo 10.

(...)

3. Entro trenta giorni dal ricevimento della domanda, il Ministero accerta la completezza della documentazione esibita, comunicando agli interessati le eventuali necessarie integrazioni.

(...)

5. Sul riconoscimento provvede il Ministro competente con decreto da emettersi nel termine di quattro mesi dalla presentazione della domanda o della sua integrazione a norma del precedente comma 3.

6. Nei casi di cui all'articolo 6 ("misure compensative"), il decreto stabilisce le condizioni del tirocinio di adattamento o della prova attitudinale, individuando l'ente o l'organo competente a norma dell'articolo 15.

7. I decreti di cui al precedente comma 5 sono pubblicati sulla Gazzetta ufficiale.

(...)».

17 L'art. 15, comma 1, del decreto in parola così dispone:

«Gli adempimenti relativi all'esecuzione e valutazione del tirocinio di adattamento e della prova attitudinale sono di competenza degli enti e degli organi che presiedono alla tenuta degli albi, elenchi o registri professionali.

(...)».

18 La legge 22 febbraio 1994, n. 146, avente ad oggetto «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità

europea, legge comunitaria 1993» (Supplemento ordinario n. 39 alla GURI n. 52 del 4 marzo 1994, pag. 1; in prosieguo: la «legge n. 146/94»), dispone all'art. 10:

«I cittadini degli Stati membri della Comunità europea sono equiparati ai cittadini italiani ai fini dell'iscrizione nell'albo degli avvocati di cui all'art. 17 del Regio decreto legge 27 novembre 1933, n. 1578 (...) recante ordinamento della professione di avvocato».

Procedimento precontenzioso

- 19 Secondo il procedimento di cui all'art. 169, primo comma, del Trattato, la Commissione, dopo aver invitato la Repubblica italiana a presentare le sue osservazioni con lettera 8 ottobre 1998, ha inviato un parere motivato a tale Stato membro, invitandolo ad adottare le misure necessarie per conformarsi agli obblighi che risultano dagli artt. 52 e 59 del Trattato e dalla direttiva 89/48 entro due mesi dalla notifica di detto parere. Non essendo stata convinta dalla risposta del governo italiano allo stesso parere, la Commissione ha deciso di presentare il ricorso in esame.

Sulla prima censura

- 20 Con la prima censura la Commissione sostiene che l'art. 59 del Trattato è in contrasto con l'art. 2, secondo comma, della legge n. 31/82, in quanto tale disposizione nazionale vieta agli avvocati stabiliti in altri Stati membri e che intendono fornire prestazioni di servizi in Italia di disporre di una certa infrastruttura in tale Stato membro.

- 21 Il governo italiano sostiene, in sostanza, che tale divieto mira ad evitare che sia elusa la libertà di stabilimento. Senza l'esistenza di tale divieto, gli avvocati che esercitano il loro diritto alla libera prestazione di servizi potrebbero infatti creare, con la copertura di una determinata struttura, uno stabilimento. Tuttavia, esso aggiunge che, per eliminare qualsiasi dubbio a proposito della compatibilità dell'art. 2, secondo comma, della legge n. 31/82 con l'art. 59 del Trattato, un disegno di legge che prevede l'abrogazione della detta disposizione nazionale è stato sottoposto all'esame del Parlamento italiano.
- 22 A tale proposito, occorre rammentare che la Corte ha già statuito che il carattere temporaneo di una prestazione di servizi non esclude la possibilità per il prestatore di servizi, ai sensi del Trattato, di dotarsi nello Stato membro ospitante di una determinata infrastruttura (ivi compreso un ufficio o uno studio), se questa infrastruttura è necessaria al compimento della prestazione di cui trattasi (sentenza 30 novembre 1995, causa C-55/94, Gebhard, Racc. pag. I-4165, punto 27).
- 23 Ne consegue che il divieto generale, figurante all'art. 2, secondo comma, della legge n. 31/82 opposto ad un avvocato stabilito in uno Stato membro diverso dalla Repubblica italiana ed esercitante in Italia il suo diritto alla libera prestazione dei servizi di creare uno studio o una sede principale o secondaria in tale ultimo Stato membro è incompatibile con l'art. 59 del Trattato.
- 24 Pertanto la prima censura della Commissione va accolta.

Sulla seconda censura

Sulla prima parte

- 25 Con la prima parte della sua seconda censura la Commissione sostiene che l'obbligo per l'avvocato di risiedere nel circondario del tribunale da cui dipende il foro al quale è iscritto, di cui all'art. 17, n. 1, punto 7, del decreto legge n. 1578/33, è in contrasto con la libertà di stabilimento sancita dall'art. 52 del Trattato.
- 26 Il governo italiano replica che l'obbligo di residenza risponde ad esigenze di organizzazione giudiziaria nel senso che esso facilita i controlli inerenti all'esistenza di un ordine professionale locale. Esso sottolinea tuttavia che, nella pratica, non è più richiesto ad avvocati cittadini degli Stati membri diversi dalla Repubblica italiana di soddisfare tale obbligo, come emerge dal parere n. 6/1994 del Consiglio nazionale degli avvocati. Detto governo aggiunge che il disegno di legge di riforma della professione di avvocato prevede di sostituire il requisito della residenza con quello del domicilio professionale, il che implica la possibilità per l'interessato di fissare o di mantenere la sua residenza ufficiale in uno Stato membro e il suo domicilio professionale in un altro Stato membro.
- 27 La Corte ha ripetutamente statuito che il diritto di stabilimento sancito dall'art. 52 del Trattato implica la facoltà di creare e di conservare, salve restando le norme professionali, più di un centro di attività nel territorio della Comunità (v., in tal senso, sentenze 12 luglio 1984, causa 107/83, Klopp, Racc. pag. 2971, punto 19; 20 maggio 1992, causa C-106/91, Ramrath, Racc. pag. I-3351, punti 20-22 e 28, e 18 gennaio 2001, causa C-162/99, Commissione/Italia, Racc. pag. I-541, punto 20).

- 28 L'obbligo di residenza criticato dalla Commissione è pertanto incompatibile con l'art. 52 del Trattato nel senso che osta a che un avvocato stabilito in uno Stato membro diverso dalla Repubblica italiana conservi uno stabilimento in Italia.
- 29 L'argomentazione del governo italiano secondo la quale non vi è violazione del detto art. 52, dato che l'obbligo di residenza, in pratica, non viene applicato, non può essere accolta.
- 30 Infatti è giurisprudenza costante che l'incompatibilità di una normativa nazionale con le disposizioni comunitarie, persino direttamente applicabili, può essere definitivamente eliminata solo tramite disposizioni interne vincolanti che abbiano lo stesso valore giuridico di quelle da modificare. Semplici prassi amministrative, per natura modificabili a piacimento dell'amministrazione e prive di adeguata pubblicità, non possono essere considerate valido adempimento degli obblighi del Trattato (v., in particolare, sentenze 13 marzo 1997, causa C-197/96, Commissione/Francia, Racc. pag. I-1489, punto 14, e 9 marzo 2000, causa C-358/98, Commissione/Italia, Racc. pag. I-1255, punto 17).
- 31 La prima parte della seconda censura della Commissione è pertanto fondata.

Sulla seconda parte

- 32 Con la seconda parte della seconda censura la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che l'art. 17, n. 1, punti 1, 4 e 5 del decreto legge n. 1578/33 viola la libertà di stabilimento poiché in tale disposizione l'accesso alla professione di

avvocato è subordinato al possesso della cittadinanza italiana e di una laurea italiana in giurisprudenza, nonché al compimento di un tirocinio di due anni dinanzi agli organi giurisdizionali italiani.

33 A tale proposito è pacifico che il requisito di cittadinanza è stato abrogato dall'art. 10 della legge n. 146/94, secondo il quale i cittadini degli Stati membri diversi dalla Repubblica italiana sono equiparati ai cittadini italiani ai fini dell'iscrizione all'ordine degli avvocati. Parimenti, le disposizioni relative al possesso di una laurea italiana in giurisprudenza e al compimento di un tirocinio sono state abrogate dal decreto legislativo n. 115/92, che prevede un procedimento per il riconoscimento del titolo professionale di avvocato ottenuto in un altro Stato membro.

34 La Commissione considera tuttavia che i requisiti di certezza del diritto non siano rispettati, dato che le modifiche apportate all'art. 17, n. 1, del decreto legge n. 1578/33 non sono state trascritte in tale disposizione. L'esistenza di due norme contraddittorie renderebbe più difficile per un privato la conoscenza delle norme giuridiche applicabili e complicherebbe pertanto l'esercizio dei diritti comunitari di cui godono gli avvocati cittadini degli altri Stati membri.

35 Il governo italiano si riferisce a tal proposito al principio della preminenza, in caso di successione di leggi nel tempo, della norma successiva su quella precedente nel caso in cui queste ultime siano incompatibili tra di loro.

36 A tale proposito, è pacifico, da un lato, che le disposizioni modificative figuranti nella legge n. 146/94 e nel decreto legislativo n. 115/92 sono vincolanti e,

dall'altro, che esse hanno come effetto l'abrogazione degli obblighi, figuranti all'art. 17, n. 1, del decreto legge n. 1578/33, relativi al possesso della cittadinanza italiana e di una laurea in giurisprudenza, nonché al compimento di un tirocinio di due anni dinanzi agli organi giurisdizionali italiani, per aver accesso alla professione di avvocato.

- 37 Orbene, le dette disposizioni modificative soddisfano i due requisiti prescritti dalla Corte affinché il diritto nazionale sia compatibile con il diritto comunitario primario, condizioni secondo le quali l'incompatibilità di una normativa nazionale con le disposizioni comunitarie, persino direttamente applicabili, può essere definitivamente soppressa solo tramite disposizioni interne vincolanti che abbiano lo stesso valore giuridico di quelle da modificare (v., in particolare, sentenza 9 marzo 2000, Commissione/Italia, citata, punto 17).
- 38 Nel caso di specie l'abrogazione delle pertinenti disposizioni del decreto legge n. 1578/33 con la legge n. 146/94 e con il decreto legislativo n. 115/92 risulta automaticamente dall'applicazione del principio della preminenza delle leggi successive, principio comune alle tradizioni giuridiche degli Stati membri.
- 39 Pertanto occorre dichiarare che, nel caso di specie, i requisiti relativi alla certezza del diritto non sono stati violati.
- 40 Di conseguenza, la seconda parte della seconda censura della Commissione non può essere accolta.

Sulla terza e quarta censura

- 41 La terza e quarta censura della Commissione, che occorre esaminare insieme, riguardano la trasposizione e l'applicazione, nella pratica, dell'art. 4 della direttiva 89/48 riguardante la prova attitudinale prevista da tale disposizione.

Argomentazione delle parti

- 42 Con la quarta censura la Commissione addebita alla Repubblica italiana di aver trasposto in modo incompleto la direttiva 89/48, poiché essa non ha elaborato una normativa che stabilisca le modalità d'applicazione della prova attitudinale come definita dall'art. 1, lett. g), primo comma, della detta direttiva.
- 43 La Commissione sostiene che il decreto legislativo n. 115/92, che mira a trasporre gli artt. 1, lett. g), e 4 della direttiva 89/48, prevede, agli artt. 9 e 11, che «le disposizioni e direttive generali» per l'applicazione della prova attitudinale devono essere promulgate dal Ministro della giustizia italiano. Orbene, tali misure non sarebbero state adottate.
- 44 In pratica, gli artt. 1, lett. g), e 4 della direttiva 89/48 sarebbero trasposti dalle autorità italiane con singoli decreti ministeriali, in quanto per ciascun candidato verrebbe elaborata una prova attitudinale personale. Secondo la Commissione, tale prassi amministrativa colloca i candidati in una situazione di incertezza giuridica che non permette loro di prevedere le materie sulle quali si articolerà la

prova attitudinale né il numero di queste ultime, il modo in cui tale prova sarà divisa tra esame scritto ed esame orale, i criteri di valutazione degli esami e altri aspetti essenziali dello svolgimento della detta prova.

- 45 Con la terza censura la Commissione contesta l'applicazione concreta fatta dalle autorità italiane della prova attitudinale prevista dall'art. 4, n. 1, lett. b), della direttiva 89/48 per gli avvocati provenienti da altri Stati membri.
- 46 Secondo la Commissione, alla luce delle informazioni in suo possesso, vale a dire il testo dei singoli decreti ministeriali di riconoscimento dei titoli professionali, di cui all'art. 12, n. 5, del decreto legislativo n. 115/92, e delle informazioni ricevute nell'ambito delle denunce di avvocati provenienti da Stati membri diversi dalla Repubblica italiana mediante le quali essa era stata interpellata, emerge che la prova attitudinale può riguardare dieci materie, nonché l'organizzazione giudiziaria e la deontologia dell'avvocato, e si compone di un esame scritto e di un esame orale. L'esame scritto, che consiste nella redazione di un atto giudiziario o di un parere, riguarda tre materie scelte dalla commissione d'esame fra le dieci possibili, nonché l'organizzazione giudiziaria e la deontologia dell'avvocato, mentre l'esame orale, che consiste nel rispondere a brevi quesiti pratici, riguarda tutte le materie nonché l'organizzazione giudiziaria e la deontologia dell'avvocato.
- 47 La Commissione rimprovera alle autorità italiane l'applicazione di una prassi discriminatoria a causa dell'eccessiva difficoltà della prova attitudinale rispetto all'esame d'abilitazione al quale si devono sottoporre gli avvocati italiani. Quest'ultimo esame comporterebbe parimenti una parte scritta ed una parte orale. Tuttavia, l'esame scritto riguarderebbe solo tre materie, di cui una viene scelta dal richiedente, e l'esame orale soltanto cinque materie, tutte scelte dal richiedente, alle quali si aggiungono questioni sull'organizzazione giudiziaria e sulla deontologia dell'avvocato.

- 48 Secondo le statistiche dell'anno 1998 fornite dalla Commissione nella sua replica, su ventinove avvocati cittadini degli altri Stati membri che hanno chiesto ed ottenuto il riconoscimento del loro titolo professionale in Italia, diciotto hanno superato una prova attitudinale riguardante una sola materia. La Commissione osserva tuttavia che, per gli altri undici richiedenti, la prova attitudinale si incentrava rispettivamente, in un caso, su sette materie, in un altro, su nove materie e, per quanto riguarda altri otto casi, su tutte le materie nonché sull'organizzazione giudiziaria e sulla deontologia dell'avvocato.
- 49 Il governo italiano sostiene che il decreto legislativo n. 115/92 traspone in maniera completa la direttiva 89/48.
- 50 Per quanto riguarda il contenuto dettagliato della prova attitudinale, il detto governo sottolinea che l'esistenza di un certo potere discrezionale è necessaria, dato che sono diverse le competenze professionali degli avvocati acquisite in ciascuno Stato membro. Esso sostiene inoltre che la prova attitudinale prende in considerazione la qualifica professionale acquisita da un avvocato in uno Stato membro diverso dalla Repubblica italiana e che il decreto legislativo n. 115/92 e la sua applicazione rispondono a quanto prescritto dal diritto comunitario.

Giudizio della Corte

- 51 L'art. 1, lett. g), secondo comma, della direttiva 89/48 prevede che, per permettere l'organizzazione della prova attitudinale, le autorità competenti dello Stato membro ospitante «redigono un elenco delle materie che, attraverso un confronto tra la formazione richiesta nello Stato rispettivo e quella ricevuta dal richiedente, non sono comprese nel diploma o nel/nei titolo/i presentato/i dal richiedente».

- 52 Così, il contenuto preciso della prova attitudinale deve essere stabilito caso per caso, dopo aver proceduto ad un raffronto puntuale delle qualifiche e dell'esperienza del richiedente — il quale, come si rileva nel nono 'considerando' della direttiva 89/48, «è una persona già formata professionalmente in un altro Stato membro» — con l'elenco delle materie considerate indispensabili alla formazione della professione di cui trattasi.
- 53 L'art. 1, lett. g), della direttiva 89/48, sebbene non richieda che gli Stati membri regolino in dettaglio tutti gli aspetti della prova attitudinale, non li esonera tuttavia dall'obbligo di precisare e di pubblicare le materie considerate indispensabili per l'esercizio della professione e le modalità della detta prova attitudinale, affinché i richiedenti possano conoscere, in generale, la natura e il contenuto della prova alla quale eventualmente saranno sottoposti. In mancanza di tale normativa, l'attuazione, caso per caso, del confronto previsto dall'art. 1, lett. g), secondo comma, della direttiva 89/48 rischia di essere arbitraria, e persino discriminatoria.
- 54 Orbene, è pacifico che il decreto legislativo n. 115/92 non definisce né le materie considerate indispensabili per l'esercizio della professione d'avvocato in Italia né le modalità della prova attitudinale, creando in tal modo una situazione d'incertezza, e persino d'insicurezza giuridica. Non si può quindi considerare che il detto decreto legislativo abbia trasposto in modo completo la direttiva 89/48.
- 55 Occorre dichiarare quindi che la Repubblica italiana non ha trasposto completamente la direttiva 89/48, di modo che la quarta censura della Commissione è fondata.
- 56 Quanto alle fattispecie richiamate dalla Commissione a sostegno della sua terza censura, sebbene possano quanto meno avvalorare l'impressione che, in pratica, l'attuazione della prova attitudinale manchi di coerenza e di trasparenza, occorre

tuttavia rilevare che non sono stati dati alla Corte elementi sufficienti atti ad accertare un inadempimento degli obblighi derivanti dalla direttiva 89/48 quanto all'attuazione, caso per caso, della detta prova attitudinale. Di conseguenza, la terza censura della Commissione non può essere accolta.

57 Tenuto conto di tutte le considerazioni di cui sopra occorre dichiarare che:

- mantenendo, in violazione dell'art. 59 del Trattato, il divieto generale imposto agli avvocati stabiliti in altri Stati membri ed esercitanti in Italia in regime di libera prestazione di servizi di disporre in tale Stato dell'infrastruttura necessaria all'effettuazione delle loro prestazioni,

- obbligando, in violazione dell'art. 52 del Trattato, gli avvocati a risiedere nella circoscrizione del tribunale da cui dipende l'albo al quale essi sono iscritti, e

- recependo in maniera incompleta la direttiva 89/48, stante l'assenza di una regolamentazione che stabilisca le modalità della prova attitudinale per gli avvocati provenienti da altri Stati membri,

la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dagli artt. 52 e 59 del Trattato nonché alla direttiva 89/48.

58 Per il resto occorre respingere il ricorso.

Sulle spese

59 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Tuttavia, a norma del disposto di cui al successivo n. 3, primo comma, la Corte può ripartire le spese o decidere che ciascuna parte sopporti le proprie spese se le parti soccombono rispettivamente su uno o più punti. Atteso che la Repubblica italiana e la Commissione sono rimaste parzialmente soccombenti, ciascuna parte supporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) — **mantenendo, in violazione dell'art. 59 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 49 CE), il divieto generale imposto agli avvocati stabiliti in altri Stati membri ed esercitanti in Italia in regime di libera prestazione di servizi di disporre in tale Stato dell'infrastruttura necessaria all'effettuazione delle loro prestazioni,**

- obbligando, in violazione dell'art. 52 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 43 CE), gli avvocati a risiedere nella circoscrizione del tribunale da cui dipende l'albo al quale essi sono iscritti, e

- recependo in maniera incompleta la direttiva del Consiglio 21 dicembre 1998, 89/48/CEE, relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanciscono formazioni professionali di una durata minima di tre anni, stante l'assenza di una regolamentazione che stabilisca le modalità della prova attitudinale per gli avvocati provenienti da altri Stati membri,

la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dagli artt. 52 e 59 del Trattato nonché alla direttiva 89/48.

- 2) Per il resto il ricorso è respinto.

- 3) La Repubblica italiana e la Commissione delle Comunità europee sopporteranno le proprie spese.

von Bahr	Edward	
La Pergola	Wathelet	Timmermans

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 7 marzo 2002.

Il cancelliere

Il presidente della Quinta Sezione

R. Grass

P. Jann