

esercizio dei pubblici poteri; nell'ambito di una libera professione come quella dell'avvocato, non si possono considerare come tali le attività quali la consulenza e l'assistenza legali, o la

rappresentanza e la difesa delle parti in giudizio, neppure se l'esercizio di tali attività costituisce oggetto di un obbligo o di una esclusiva voluti dalla legge.

Nel procedimento 2-74,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal Conseil d'Etat de Belgique nella causa dinanzi ad esso pendente tra

JEAN REYNERS, dottore in giurisprudenza, residente in Woluwé-Saint-Lambert (Bruxelles),

e

STATO BELGA, nella persona del ministro della giustizia,

intervenuto: L'ORDINE NAZIONALE DEGLI AVVOCATI DEL BELGIO,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 52 e 55 del trattato CEE, in relazione con il regio decreto 24 agosto 1970 che stabilisce una deroga a quanto disposto circa il requisito della cittadinanza dall'art. 428 dell'ordinamento giudiziario, relativo al titolo ed all'esercizio della professione di avvocato,

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente; A. M. Donner e M. Sørensen, presidenti di Sezione; R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (relatore), H. Kutscher, C. Ó Dálaigh e A. J. Mackenzie Stuart, giudici;

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

ha pronunziato la seguente

## SENTENZA

## In fatto

Gli antefatti, lo svolgimento del procedimento e le osservazioni presentate a norma dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia CEE si possono riassumere come segue :

## I — Gli antefatti e il procedimento

Il sig. Jean Reyners, nato a Bruxelles da genitori olandesi, non rinunciava alla cittadinanza d'origine, pur vivendo in Belgio, dove svolgeva gli studi e, in forza di un diploma conferitogli dal Jury central in data 23 luglio 1957 e ratificato il 13 settembre 1957, conseguiva il titolo di «docteur en droit» belga.

Il Reyners non poteva venir abilitato, in Belgio, all'esercizio della professione legale; la legge 25 ottobre 1919, a modifica temporanea dell'ordinamento giudiziario e della procedura innanzi alle corti ed ai tribunali, disponeva infatti che «chi non sia cittadino belga non sarà ammesso a prestare giuramento né potrà iscriversi all'albo».

Tale disposizione è stata sostituita, con effetto dal 1° novembre 1968, dall'art. 428 dell'ordinamento giudiziario (legge 10 ottobre 1967) che stabilisce quanto segue:

«Non può assumere il titolo né esercitare la professione di avvocato chi non sia cittadino belga, non sia in possesso del diploma di «docteur en droit», non abbia prestato il giuramento prescritto dalla legge e non sia iscritto nell'albo dell'ordine o nel registro dei praticanti.

Nei casi stabiliti dal Re, su parere del consiglio generale dell'Ordine degli avvocati è possibile una deroga in merito al requisito della cittadinanza.»

Reiterati interventi del Reyners presso il consiglio generale dell'Ordine nazionale degli avvocati, al fine di ottenere una deroga al requisito della cittadinanza, rimanevano senza esito.

Previo parere del consiglio generale dell'Ordine nazionale degli avvocati, in data 24 agosto 1970, veniva adottato un regio decreto che stabilisce una deroga a quanto disposto circa il requisito della cittadinanza dall'art. 428 dell'Ordinamento giudiziario, relativo al titolo ed all'esercizio della professione di avvocato.

L'art. 1 di tale decreto così dispone:

«È ammessa una deroga in merito al requisito della cittadinanza, di cui all'art. 428, 1° comma, dell'ordinamento giudiziario, a favore dello straniero il quale

1. abbia fissato il proprio domicilio nel Belgio da almeno 6 anni alla data della domanda d'iscrizione;
2. dimostri, qualora sia già stato iscritto all'albo in un altro Stato, di non essere stato radiato per motivi attinenti alla moralità nella vita privata o nell'attività professionale;
3. produca, nei casi diversi da quello contemplato dall'art. 2, lettera d) (esser stato riconosciuto come rifugiato), un certificato del ministro degli affari esteri, nel quale si attesti che la legge nazionale o una convenzione internazionale autorizza il provvedimento a condizioni di reciprocità;
4. non abbia, all'estero, alla data della domanda di iscrizione all'albo, né il domicilio, né la residenza, ai sensi dell'art. 36 dell'ordinamento giudiziario, né sia iscritto all'albo in un altro Stato, e s'impegni a rinunziarvi per il futuro.»

Il Reyners non soddisfa la condizione della reciprocità di cui al regio decreto 24 agosto 1970, art. 2, n. 1, dell'«Advocatenwet» 16 marzo 1968 (legge olandese relativa agli avvocati), che stabilisce il requisito della cittadinanza olandese quale *conditio sine qua non* per poter essere iscritti all'albo.

Con ricorso 5 novembre 1970 proposto al consiglio di Stato belga, il Reyners ha

chiesto l'annullamento dell'art. 1, 3° comma, del regio decreto 24 agosto 1970, sostenendo che tale disposizione è incompatibile con gli artt. 52, 54, 55 e 57 del trattato CEE.

Con sentenza 21 dicembre 1973, depositata in cancelleria il 9 gennaio 1974, il consiglio di Stato belga, III sezione amministrativa, ha sospeso il procedimento e, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, ha chiesto alla Corte di giustizia di pronunciarsi sulle seguenti questioni:

1. Come vada intesa l'espressione «attività che in tale Stato partecipino, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri», ai sensi dell'art. 55 del trattato di Roma, e se quest'articolo vada interpretato nel senso che, nell'ambito di una professione come quella di avvocato, siano sottratte all'applicazione del capo II del trattato le sole attività che partecipano dell'esercizio di pubblici poteri, ovvero nel senso che la professione stessa non ricade sotto le norme in questione, dal momento che il suo esercizio implica attività che partecipano dell'esercizio di pubblici poteri.
2. Se l'art. 52 del trattato di Roma costituisca, dalla fine del periodo transitorio, una «norma ad efficacia diretta», nonostante, in particolare, la mancata adozione delle direttive contemplate dagli artt. 54, n. 2, e 57, n. 1, del trattato.

A norma dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia CEE, sono state presentate osservazioni scritte, l'11 marzo 1974 dalla Commissione delle Comunità europee; il 15 marzo dal governo tedesco; il 18 marzo dal governo del Regno dei Paesi Bassi, dal Reyners, attore nella causa principale, e dal governo del Granducato del Lussemburgo; il 21 marzo dal governo del Regno del Belgio; il 5 aprile dal governo d'Irlanda e l'8 aprile dal governo del Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di

passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

## II — Osservazioni scritte presentate alla Corte

### A — Sulla prima questione

Il *Reyners*, attore nella causa principale, sostiene che l'eccezione di cui all'art. 55 del trattato CEE al principio fondamentale della libertà di stabilimento non si applica alla professione legale considerata nel suo insieme, ma unicamente a determinate attività — accessorie — dell'avvocato che partecipano all'esercizio dei pubblici poteri.

a) In proposito, l'attore pone in rilievo i seguenti elementi di fatto:

- prima della legge 25 ottobre 1919, il requisito della cittadinanza non era richiesto in Belgio per l'iscrizione all'albo degli avvocati;
- oggi, in forza altresì del regio decreto 24 agosto 1970, un cittadino inglese od irlandese può, se in possesso del diploma di «docteur en droit» ottenuto in Belgio e dei requisiti di onorabilità e di anzianità di domicilio, prestare giuramento in Belgio, dato che in tali paesi non è richiesto il requisito della cittadinanza;
- la convenzione Benelux 12 dicembre 1968, relativa all'esercizio della professione legale, consente agli avvocati iscritti all'albo in Belgio o nei Paesi Bassi di patrocinare, secondo determinate modalità, avanti le giurisdizioni dell'altro Stato «con le stesse prerogative e svolgendo gli stessi compiti dell'avvocato che li assiste»;
- diversi accordi tra ordini forensi consentono il patrocinio e l'esercizio occasionale della professione avanti le giurisdizioni dell'altro Stato.

Queste considerazioni, relative alla libera esplicazione dell'attività lavorativa ed al-

la libertà di stabilimento mal si concilia-no con l'argomentazione secondo cui la professione legale è interamente disciplinata dall'art 55.

b) Il fatto che l'avvocato possa, occasionalmente, essere chiamato ad esercitare una parte dei pubblici poteri è di scarso rilievo, dato che tali attività non rientrano necessariamente nell'esercizio della professione: l'art. 55 trova applicazione nell'ipotesi in cui un cittadino è chiamato a far parte di una corte d'assise, a presiedere o a far parte di una sezione elettorale, nell'ipotesi in cui un commerciante è nominato giudice di commercio o nell'ipotesi in cui un datore di lavoro od un lavoratore funge da giudice onorario presso un tribunale del lavoro? Il fatto, per un avvocato, di fungere da giudice supplente è del tutto estraneo alla sua professione.

c) Occorre considerare, infine, che un avvocato può in genere esercitare la sua professione, anche se non può compiere determinati atti che rientrano nell'esercizio dei pubblici poteri.

Il *Governo del Regno del Belgio, convenuto nella causa principale*, sostiene che la prima questione va vista nel suo insieme, dato che la prima frase non può venir considerata come una questione a sé.

a) L'art. 55 si limita ad escludere dal diritto di stabilimento le attività che rientrano nell'esercizio dei pubblici poteri. Soltanto tali attività sono riservate ai cittadini; le eccezioni di cui all'art. 55 non riguardano l'insieme di una professione che implichi attività del genere.

Tale interpretazione, la sola logica, è anche la sola compatibile con lo spirito del trattato CEE e con la volontà degli Stati membri d'istituire tra loro una vera comunità economica. Contemplando il diritto di stabilimento, essi hanno in realtà voluto abolire, nei limiti del possibile, le restrizioni della libertà di stabilimento dei rispettivi cittadini; l'eccezione di cui all'art. 55 va quindi interpretata in senso restrittivo.

L'art. 55, a rigor di logica, riguarda soltanto le attività e non le professioni. In

effetti, in ogni Stato membro, diverse professioni partecipano all'esercizio dei pubblici poteri con talune loro attività; il diritto di stabilimento viene indubbiamente ad essere limitato nell'ipotesi in cui la professione considerata nel suo insieme venga, per questo motivo, sottratta alla libertà di stabilimento. L'uso del termine «attività», invece dell'espressione «professione», conferma che l'art. 55 non può venir interpretato in senso estensivo. L'espressione «sia pure occasionalmente» costituisce al riguardo un ulteriore argomento.

Benché, dal punto di vista sociologico, la professione rappresenti un insieme unitario, sul piano giuridico — che è quello sul quale occorre porsi nell'esaminare l'art. 55 — devono potersi fare delle distinzioni. La determinazione delle attività specifiche che partecipano all'esercizio del potere in uno Stato membro si desume da una direttiva; la nozione di partecipazione all'esercizio dei pubblici poteri non può venir interpretata sul piano comunitario in quanto differisce da uno Stato all'altro. La questione, invece, del se l'art. 55 contempli soltanto determinate attività specifiche ovvero comprenda le professioni intese nel loro insieme può venir risolta dalla Corte.

Una professione non va intesa come la somma delle sue varie attività. Pur se una professione partecipa, sotto molteplici aspetti, all'esercizio dei pubblici poteri, essa non è, per questo, automaticamente o interamente sottratta al diritto di stabilimento. L'art. 55 ha rilevanza generale; esso non può venir applicato particolarmente ad una determinata categoria professionale, le cui attività principali siano confuse con la professione stessa.

b) Secondo la concezione delle istituzioni comunitarie e di gran parte della dottrina, occorre constatare che, anche se sarebbe stato auspicabile che il trattato definisse meglio la nozione di attività che partecipano in uno Stato, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri, l'art. 55 riguarda cionondimeno attività determinate, non già professioni considerate nel loro insieme.

Il governo della Repubblica federale di Germania vede la questione deferita, relativa all'art. 55, sotto un duplice angolo visuale.

a) Da un punto di vista generale, si deve constatare che tale disposizione fa riferimento alla situazione esistente nei diversi Stati membri; una determinata attività può quindi, in uno Stato, ricadere sotto l'art. 55 come partecipante, secondo il diritto di tale Stato, all'esercizio dei pubblici poteri, mentre in un altro Stato membro fruisce della libertà di stabilimento.

L'art. 55 non esclude quindi la libertà di stabilimento per certe professioni nel loro insieme; esso consente ai cittadini di altri Stati membri di accedere a talune attività d'una professione, escludendo del tutto tale possibilità per altre attività, le quali partecipano all'esercizio dei pubblici poteri. Queste ultime possono tuttavia essere così importanti da far rientrare l'intera professione nella sfera d'applicazione dell'art. 55.

b) Quanto alla seconda parte — concreta — della questione, non si può trascurare il fatto che è stata intenzione comune degli autori del trattato CEE di escludere la professione di avvocato dalla libertà di stabilimento.

La questione deferita, d'altronde, non può comportare una soluzione unica, valida per tutti gli Stati membri della Comunità; le norme che disciplinano la professione d'avvocato nei nove Stati membri sono infatti molto diverse fra loro. Con riguardo alla causa principale, occorre considerare che nel diritto tedesco molte attività proprie della professione forense sono strettamente connesse all'esercizio dei pubblici poteri, in specie innanzi ai giudici penali investiti dei delitti gravi. L'art. 140, n. 1, della «Strafprozeßordnung» (codice di procedura penale) prescrive l'assistenza obbligatoria di un difensore, in genere di un avvocato; secondo l'art. 145, in sua assenza, non può aver luogo il dibattimento e non possono quindi venir esercitati i pubblici poteri. Inoltre, la partecipazione del di-

fensore al procedimento è caratterizzata da diverse attribuzioni, tra cui il diritto di prendere conoscenza degli atti, di assistere l'imputato nell'ultimo interrogatorio, di assistere all'istruzione preliminare, di fare domande al dibattimento e di proporre impugnazione. Nei più importanti settori dell'amministrazione della giustizia in materia penale esistono quindi, in Germania, stretti rapporti tra la professione legale e l'esercizio dei pubblici poteri da parte del giudice penale; l'art. 55 del trattato CEE vieta di liberalizzare, almeno in tale settore, l'esercizio della professione d'avvocato nella Repubblica federale. Lo stesso può dirsi per altre materie giurisdizionali, in cui lo svolgimento del procedimento è impossibile, secondo il diritto tedesco, senza l'assistenza di un avvocato.

Il governo del Regno dei Paesi Bassi dichiara di condividere l'opinione secondo cui l'art. 55 del trattato CEE non esclude dalla libertà di stabilimento la professione di avvocato considerata in tutti i suoi aspetti, ma soltanto le attività che partecipano all'esercizio dei pubblici poteri per cui gli avvocati possono essere competenti; si tratta in specie dell'abilitazione degli avvocati all'esercizio delle funzioni di giudice onorario.

L'art. 55 non comprende professioni, ma esclusivamente attività. La nozione di attività che partecipano all'esercizio dei pubblici poteri riguarda le attività che comportano competenze proprie del diritto pubblico, di cui in genere sono investiti i pubblici dipendenti, ma che, in taluni casi, possono anche venir conferite ad altre persone. Tali competenze, di natura legislativa, esecutiva o giurisdizionale, implicano in genere un certo potere di decisione o d'ingiunzione e comportano obblighi e responsabilità; il loro esercizio è controllato e circondato da garanzie; l'attribuzione di tali poteri avviene generalmente a mezzo di nomina o di designazione da parte dei pubblici poteri. Le ordinarie attività dell'avvocato non rispondono a tali criteri e non possono, quindi, venir considerate come partecipanti all'esercizio dei pubblici poteri.

Lo scopo dell'art. 55 consiste nell'istituire un'eccezione per le attività di carattere ufficiale per le quali generalmente è ammesso che l'esercizio, in considerazione degli interessi che vi sono collegati, esige il possesso della cittadinanza dello Stato interessato. Una connessione così stretta con una determinata cittadinanza manca nella professione d'avvocato, almeno per quanto riguarda le sue attività essenziali. Tale constatazione si desume fra l'altro dal fatto che il requisito della cittadinanza per l'esercizio della professione d'avvocato è stato abrogato o limitato nella maggior parte degli Stati membri della Comunità; nei Paesi Bassi, ad esempio, un progetto di legge, depositato il 1° giugno 1973, contempla la sua abolizione.

In effetti, il requisito della cittadinanza in quanto condizione per l'abilitazione all'esercizio della professione legale, trova il suo vero fondamento nel timore della concorrenza straniera.

Tenuto conto dello spirito del trattato, una disposizione d'eccezione come l'art. 55 va interpretata in senso restrittivo.

Il *governo del Granducato del Lussemburgo* richiama l'attenzione sul fatto che esso ha sempre difeso il punto di vista secondo cui l'art. 55 del trattato CEE produce l'effetto di escludere la professione forense da ogni disciplina da adottare in attuazione del trattato, in quanto l'avvocato partecipa all'esercizio dei pubblici poteri quale organo, disciplinato istituzionalmente, del potere giudiziario. L'art. 55 comprende tutte le attività della professione legale, che formano un tutto indivisibile ed indissociabile, giacché perseguono lo stesso obiettivo: concorrere all'amministrazione della giustizia; pertanto, l'attività professionale dell'avvocato considerata nel suo insieme e sotto tutti gli aspetti, è esclusa dalla normativa comunitaria, senza distinzioni di sorta.

a) Il raffronto con l'art. 48, n. 4, mostra che l'art. 55, escludendo le attività che partecipano, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri, contempla attività diverse da quelle dei dipendenti pubblici che, quali organi speci-

fici, esercitano, materializzandoli, i pubblici poteri.

Dai lavori preparatori del trattato CEE risulta che l'art. 55, 1° comma, esclude chiaramente la professione d'avvocato dalla sfera d'applicazione del capitolo relativo al diritto di stabilimento ed alla libera prestazione dei servizi.

b) L'organizzazione giudiziaria lussemburghese comprende, accanto agli organi propriamente detti del potere giudiziario (giudici, ufficiali del pubblico ministero, cancellieri), degli agenti pubblici, istituiti per coadiuvare i magistrati nello svolgimento del loro ministero e assistere le parti, designati complessivamente come ausiliari della giustizia (ufficiali giudiziari, notai e avvocati). Pur rientrando nelle libere professioni, detti ausiliari sono soggetti ad una severa disciplina organica, diretta a regolare le loro relazioni con il potere giudiziario, nell'interesse vuoi dei cittadini, vuoi dell'amministrazione della giustizia; tale disciplina rientra nel diritto pubblico e determina i loro diritti e doveri in quanto essi partecipano direttamente all'amministrazione della giustizia.

Per quanto riguarda più particolarmente la funzione degli avvocati, occorre sottolineare che il loro ministero è indiscutibile dall'esercizio della giustizia, cui è indispensabile. Dinanzi alla corte superiore di giustizia ed innanzi ai tribunali, salvo quelli competenti in materia commerciale, le parti sono obbligatoriamente rappresentate da un legale (*avocat-avoué*); nei ricorsi davanti al consiglio di Stato, esse devono essere rappresentate da un avvocato iscritto all'albo, salvo contrarie disposizioni di legge; davanti alle giurisdizioni repressive, l'intervento dell'avvocato è talvolta obbligatorio, tal'altra necessario nell'interesse della difesa.

Le professioni di avvocato e di procuratore (*avoué*) sono indissociabili per il fatto che le due funzioni sono esercitate, in pratica, dalla stessa persona, senza che si possa distinguere in quale qualità essa agisce in una determinata situazione.

L'avvocato-procuratore (*avocat-avoué*) partecipa alla funzione giudiziaria in maniera obbligatoria, potendo essere chiamato d'ufficio a far parte di un collegio giudicante, senza che egli possa esimersi se non per un giustificato motivo. La preparazione professionale dell'avvocato è d'altronde identica a quella del giudice, in quanto l'esame al termine del periodo di pratica è necessario pure per essere ammessi alla magistratura.

Anche in materia civile, il tribunale può assegnare d'ufficio un avvocato alla parte che dichiara di non disporre di un difensore; del pari, il consiglio dell'ordine provvede alla difesa degli indigenti, organizzando un ufficio di consultazione gratuito e garantendo la rappresentanza in giudizio ai nullatenenti.

La partecipazione dell'avvocato all'esercizio di una pubblica funzione trova la sua sanzione esteriore nel giuramento prestato, in occasione dell'iscrizione all'albo, avanti la corte superiore di giustizia; l'avvocato, come un pubblico dipendente, giura obbedienza alla costituzione e fedeltà al Granduca.

La disciplina dettagliata di cui la professione di avvocato costituisce l'oggetto, pur conservando, in linea di massima, le caratteristiche di una libera professione, pone in rilievo la sua partecipazione ad una funzione pubblica: ad esempio, l'albo degli avvocati, in linea di principio tenuto dal consiglio di disciplina, può anche, in determinate ipotesi, essere compilato dal tribunale; l'iscrizione all'albo degli avvocati può avvenire soltanto dopo che il candidato è stato ricevuto in udienza pubblica dalla corte superiore di giustizia, previe conclusioni del pubblico ministero; l'integrità delle funzioni è garantita da incompatibilità legali; l'associazione di avvocati al fine di rifiutare l'esercizio del loro ministero è punita con la radiazione a vita dall'albo; gli avvocati sono tenuti ad esercitare il loro ministero per la difesa della giustizia e della verità e il potere disciplinare viene esercitato dal consiglio dell'ordine, sotto la sorveglianza del procuratore generale, che può adirlo, mediante requisitoria, e

impugnare le sue decisioni dinanzi alla corte superiore di giustizia.

Quindi, l'avvocato non esercita soltanto una libera professione nel senso corrente del termine; egli partecipa intimamente all'esercizio del potere giudiziario, costituisce l'ausiliario indispensabile della giustizia. Dalla stessa posizione occupata dall'avvocato nell'ambito dell'organizzazione giudiziaria si desume che l'attività dell'avvocato partecipa all'esercizio dei pubblici poteri e soddisfa, pertanto, le condizioni poste dall'art. 55, 1° comma, per essere esclusi dall'applicazione degli artt. 52-66 del trattato CEE.

c) Tutte le complesse attività che costituiscono l'esercizio della professione forense rientrano nell'esclusione di cui all'art. 55; esse si presentano così strettamente e indissolubilmente connesse da formare un complesso inseparabile.

Il termine «attività» va interpretato in senso più ampio — e non più restrittivo — del termine «professione». Il suo impiego non significa affatto che una professione possa essere scissa in più attività e rientrare, rispetto al trattato CEE, in un regime giuridico diverso a seconda che taluna delle sue attività partecipi o meno all'esercizio dei pubblici poteri; esso persegue lo scopo di consentire l'estensione della deroga di cui all'art. 55, 1° comma, non solo alle professioni che, per un certo aspetto partecipano a tale esercizio, ma anche ad ogni attività che, a qualsiasi titolo o in una maniera o nell'altra, riguarda il pubblico potere, senza ricollegarsi ad una professione organizzata.

L'applicazione dell'art. 55, 1° comma, alla professione d'avvocati viene ribadita dall'art. 57, n. 3: benché le professioni mediche, paramediche e farmaceutiche non implicino in genere la partecipazione all'esercizio dei pubblici poteri, si esercitino in condizioni analoghe ed abbiano un oggetto identico in tutti gli Stati membri, l'art. 57, n. 3, subordina la loro graduale liberalizzazione, al coordinamento delle condizioni richieste per il loro esercizio. La mancanza di un'esigenza

del genere per la professione forense, malgrado le sue caratteristiche proprie, e sebbene l'avvocato sia, in via ordinaria e talvolta permanente, chiamato a partecipare all'esercizio dei pubblici poteri, trova la sua spiegazione logica nel fatto che la professione forense rientra nell'eccezione di cui all'art. 55, 1° comma.

Solo questa interpretazione consente di dare un effetto utile a tutti i termini di cui all'art. 55, 1° comma. Così l'intendere l'espressione «attività» come lo smembramento di una professione priverebbe di ogni utilità o di ogni significato l'espressione «sia pure occasionalmente»: dal momento in cui, in effetti, un'attività può venir isolata e staccata dall'insieme di una professione, la sua partecipazione all'esercizio dei pubblici poteri può essere solo normale, non già occasionale.

Il *governo d'Irlanda* sostiene che l'art. 55, 1° comma, va interpretato nel senso ch'esso comprende, nell'ambito di una professione come quella di avvocato, soltanto le attività che partecipano all'esercizio dei pubblici poteri; quindi l'eccezione in esso contemplata non si applica alla professione in sé stessa, ma unicamente a talune funzioni specifiche esercitate da taluni membri della professione nell'ambito delle attività che partecipano all'esercizio dei pubblici poteri.

Il *governo del Regno Unito* sostiene che lo spirito e l'oggetto del trattato impongono una interpretazione restrittiva delle deroghe previste alla libera circolazione dei lavoratori, alla libertà di stabilimento ed alla libera prestazione dei servizi. Quanto all'art. 55, il suo oggetto è chiaramente — nell'ipotesi di una professione che comprenda più attività che possono venir esercitate separatamente e di cui talune soltanto partecipano all'esercizio dei pubblici poteri, quali sono intesi nello Stato membro interessato — di consentire ai singoli Stati membri di non abrogare, se del caso, le restrizioni relative alle attività che esso considera come partecipanti all'esercizio dei pubblici poteri; il consentire che non vengano abrogate le restrizioni a qualsiasi altra attività significherebbe andare al di là di tale og-

getto. L'art. 55 va quindi interpretato nel senso ch'esso esclude le sole attività specifiche di una professione che, nello Stato membro interessato, partecipano all'esercizio dei pubblici poteri.

La *Commissione delle Comunità europee* osserva che la nozione di pubblici poteri va definita in quanto parte integrante del diritto comunitario. Trattandosi di una deroga ad un diritto fondamentale del trattato, non si può, in effetti, lasciare agli stessi Stati membri la libertà di determinare la natura e la portata di tale deroga e di far variare, ad libitum, l'ambito di applicazione del diritto di stabilimento e del diritto di prestazione dei servizi. L'art. 55 non consente che una attività esercitata nelle stesse condizioni obiettive sia soggetta ad un trattamento diverso nei singoli Stati membri.

Il significato e la rilevanza della nozione di esercizio dei pubblici poteri vanno stabiliti alla luce del sistema del trattato. A tal uopo, occorre prendere in considerazione che ogni eccezione ai principi fondamentali della libera circolazione e della parità di trattamento all'interno della Comunità può venir interpretata soltanto in senso molto restrittivo, cioè nel dubbio, dando la preferenza al significato che assicura la tutela del diritto fondamentale. Il principio della libera circolazione dei lavoratori indipendenti e delle imprese persegue l'obiettivo di garantire che le attività economiche (industriali, commerciali, artigianali, le libere professioni) si svolgano, all'interno della Comunità, senza ostacoli frapposti dai pubblici poteri statali per ragioni di cittadinanza o di residenza. La sovranità dei singoli Stati membri nella loro organizzazione politica ed amministrativa non ne risulta scalfita; resta loro, ad esempio, riservato il settore dell'azione dei pubblici poteri che si esercita ope legis nei confronti dei cittadini nella relazione potere costituito-amministrati. Lo Stato può delegare al singolo, senza per questo integrarlo negli organici del pubblico impiego, compiti a questo spettanti, come pure le prerogative necessarie per garantirne l'espletamento. Il solo og-

getto dell'eccezione di cui all'art. 55 consiste nell'impedire che cittadini stranieri, per un effetto accessorio rispetto al beneficio del diritto di stabilimento o della prestazione dei servizi, esercitino, nei confronti dei cittadini di uno Stato, prerogative dei pubblici poteri. La partecipazione all'esercizio di questi poteri può costituire una causa legittima di deroga ai diritti fondamentali riconosciuti dal trattato soltanto nell'ipotesi in cui colui che agisce si avvalga, per il fatto stesso, delle prerogative delle pubbliche autorità e detenga, a questo fine, poteri che esorbitano dal diritto comune. Tutto ciò che va oltre, supera il fine in vista del quale è stata inserita la clausola di deroga. In proposito, occorre distinguere tra una attività che può contribuire al raggiungimento di un certo scopo di utilità pubblica, ma senza il potere d'imporre atti o accertamenti e dichiarazioni ai comuni cittadini, e quella che impiega a questo fine mezzi che implicano l'esercizio di tali poteri.

Si può quindi definire la nozione di esercizio dei pubblici poteri nel senso ch'esso implica l'esercizio di prerogative che esorbitano dal diritto comune, di poteri cogenti nei confronti dei singoli e dei beni, di cui non dispongono i comuni cittadini, e che consentono a colui cui sono stati attribuiti d'agire prescindendo dal consenso o perfino contro la volontà altrui.

a) Per quanto riguarda l'art. 55, l'interpretazione che pone la distinzione tra «attività» e «professioni» e ammette la deroga soltanto per le attività isolate, all'interno di una determinata professione, è la sola compatibile con il sistema del trattato e con la lettera delle disposizioni in causa.

Quanto alla lettera, si deve osservare che il trattato liberalizza nei confronti sia del diritto di stabilimento (art. 52, 2° comma; art. 54, n. 1, 2° comma), sia della prestazione dei servizi (art. 60, 2° comma), delle attività, non già delle professioni. Dato che il trattato, d'altronde, non trascura la nozione di professione, si deve riconoscere all'impiego del termine

«attività» di cui all'art. 55 un significato proprio. L'inciso «sia pure occasionalmente» sta a significare che l'esercizio dei pubblici poteri viene sempre escluso, tanto se ha luogo in via permanente, quanto se è solo occasionale.

Riguardo al sistema del trattato e dei suoi obiettivi, si deve accogliere l'interpretazione che garantisce la tutela del principio fondamentale della libera circolazione delle persone; orbene, escludere una professione nel suo insieme dal diritto di stabilimento o dalla prestazione dei servizi adducendo il motivo che il suo titolare può trovarsi, sia pure occasionalmente, ad esercitare una parte dei pubblici poteri significa incontestabilmente voler dare all'art. 55 una rilevanza che supera lo scopo per cui questa clausola di deroga è stata istituita. Occorre, beninteso, che l'attività implicante l'esercizio dei pubblici poteri sia accessoria e distinta dalle abituali attività della professione, che queste ultime possano quindi ancora esercitarsi in via ordinaria se si esclude detta attività.

b) Per quanto attiene, più particolarmente, alla professione forense, si deve osservare che la concessione agli avvocati del beneficio del diritto di stabilimento e della libera prestazione dei servizi rientra pienamente nell'ambito degli obiettivi del trattato ed è quindi necessaria alla loro realizzazione. L'avvocato, d'altronde, esercita una libera professione, la cui caratteristica è costituita dall'indipendenza, in specie nei confronti dei pubblici poteri. Sarebbe dunque paradossale voler ammettere ch'egli partecipi all'esercizio dei pubblici poteri.

Il contributo che l'avvocato apporta all'amministrazione della giustizia non può venir assimilato all'esercizio dei pubblici poteri.

Quando egli provvede, avanti le corti ed i tribunali, alla difesa degli interessi d'un cittadino, l'avvocato agevola indubbiamente il funzionamento della giustizia; ma è nella sua qualità di tecnico del diritto ch'egli viene chiamato e che fruisce talvolta di un monopolio, di tecnico che

offre inoltre le garanzie di competenza, di moralità e d'indipendenza proprie della sua appartenenza ad un ordine, espresse concretamente in norme deontologiche ch'egli è tenuto ad osservare e che consentono al potere giudiziario di accordargli particolare fiducia. Con ciò, egli esercita tuttavia una carica od una funzione pubblica; egli non è incaricato di far valere l'interesse pubblico o quello dello Stato, ma rimane un libero professionista che presta la sua opera ad un profano per la difesa dell'interesse proprio di quest'ultimo.

L'appartenenza obbligatoria ad un ordine, le cui autorità hanno sull'avvocato poteri disciplinari, sotto la sorveglianza del potere giudiziario, assume scarso rilievo: esistono, nell'ambito di altre professioni, ordini con poteri analoghi, istituiti ed organizzati dalla legge, senza che tali professioni rientrino nell'eccezione di cui all'art. 55.

La prestazione del giuramento non ha per effetto di affidare all'avvocato poteri che esorbitano dal diritto comune; essa si limita a concretizzare, in maniera solenne, la sua appartenenza all'ordine professionale forense ed offre alle corti ed ai tribunali la garanzia morale che costituisce la condito sine qua non per la fiducia che questi ultimi gli accordano.

Se la professione forense comportasse l'esercizio di pubblici poteri, non si spiegherebbe perché il requisito della cittadinanza non esista in tutti i paesi della Comunità e non sia sempre esistito in taluni tra questi, mentre la professione forense e le sue condizioni d'esercizio non sono fondamentalmente diverse dall'uno all'altro, e sono mutate di poco nel tempo. Quanto alle pretese intenzioni degli autori del trattato, occorre sottolineare che osservazioni o riserve svolte durante i lavori preparatori del trattato non possono prevalere sul contenuto della disposizione in causa; questo canone si impone a maggior ragione per il fatto che i firmatari del trattato hanno volutamente escluso il ricorso ai lavori preparatori. Quanto alle opinioni espresse avanti i parlamenti nazionali, all'atto

del procedimento di ratifica, occorre, perlomeno, trovarsi in presenza di interpretazioni concordanti per poterne trarre una qualsiasi conclusione.

Una constatazione decisiva consiste nel fatto che la maggior parte dei governi e degli ordini professionali consentono, in diritto o in fatto, ad avvocati stranieri di comparire in giudizio avanti le corti e i tribunali interni: ciò accade, ad esempio in Belgio, in applicazione dell'art. 428 dell'ordinamento giudiziario, del regio decreto 24 agosto 1970, della convenzione Benelux 12 dicembre 1968 relativa all'esercizio della professione forense, in vigore tra i Paesi Bassi ed il Belgio a decorrere dal 1° settembre 1971, e dei protocolli firmati nel 1965/66 dagli ordini forensi di Bruxelles e di Parigi.

È tuttavia pacifico che, in taluni Stati membri, l'avvocato può essere chiamato ad esercitare una parte dei pubblici poteri; quindi si pone il problema del se tali attività siano necessarie all'esercizio della professione o talmente connessi a quest'ultima da costituire un tutto inscindibile.

Quando l'avvocato è chiamato a svolgere le funzioni di giudice onorario, egli esercita direttamente il potere di giudicare, quindi, una parte dei pubblici poteri. Tuttavia si tratta di una situazione eccezionale e, d'altronde, la funzione del giudice non rientra chiaramente nell'ordinaria attività della professione forense, cui essa è estranea; l'attività che partecipa all'esercizio dei pubblici poteri è non soltanto scindibile, ma realmente distinta dalla professione forense che, senza di essa, può esercitarsi in via del tutto normale.

L'attività del procuratore non partecipa — per il solo fatto che atti procedurali compiuti in loro nome non devono venir firmati dall'attore o dal convenuto per essere per questi vincolanti — all'esercizio dei pubblici poteri: si tratta soltanto dell'esercizio di un mandato «ad litem», che l'avvocato non deve in genere provare; non vi è su questo punto alcun potere che esorbiti dal diritto comune.

La partecipazione all'elezione dei membri del Consiglio dell'ordine non com-

porta un esercizio di pubblici poteri; lo stesso vale, salvo eccezioni, per l'attività dei membri di tali organi.

In definitiva, la seconda parte della prima questione va risolta nella maniera seguente:

nell'ambito di una professione, come quella di avvocato, devono venir sottratte all'applicazione del capo II del trattato le sole attività che partecipano all'esercizio dei pubblici poteri quando, come nel nostro caso, tali attività sono di per sé accessorie e perfettamente distinte dal normale esercizio della professione.

#### B — Sulla seconda questione

Il sig. *Reyners*, attore nella causa principale, fa presente, in via preliminare che, nel suo caso, non si pone alcun problema di equiparazione dei diplomi o di armonizzazione di norme deontologiche; la questione dell'efficacia diretta dell'art. 52 riguarda soltanto il requisito della cittadinanza come limitazione della libertà di stabilimento.

a) Comunque, l'art. 52 costituisce una norma chiara, precisa ed incondizionata; dalla fine del periodo transitorio, costituisce una norma ad efficacia diretta e si è sostituita ai provvedimenti che si sarebbero dovuti adottare per eliminare le discriminazioni che esso vieta.

b) Se, per assurdo, si volesse ammettere che l'art. 52 non costituisce una norma autonoma dal punto di vista giuridico, e che esso trova applicazione soltanto nei limiti in cui sono intervenute direttive per regolare in particolare questioni d'armonizzazione delle normative nazionali, di equiparazione di diplomi e di coordinazione di norme deontologiche, è opportuno osservare che nessuno di tali problemi si pone nel nostro caso. La cittadinanza dell'attore nella causa principale è sufficiente a spiegare perché il regio decreto 24 agosto 1970 sia stato applicato nei suoi confronti. Posta in questi termini — come dovrebbe esserlo per consentire al consiglio di Stato belga di

risolvere la controversia — la questione va risolta indubbiamente in senso positivo. La mancata opponibilità, da parte di uno Stato membro, del requisito della cittadinanza ai cittadini d'un altro Stato membro, non richiede alcun provvedimento preliminare, comunitario o nazionale. Una disposizione del trattato che vieta, a partire da una data determinata, una discriminazione fondata sulla cittadinanza, può produrre i suoi effetti diretti da tale data.

La seconda questione va quindi risolta in senso positivo per quanto concerne il divieto di discriminazioni basate sulla cittadinanza; una soluzione più ampia non riguarderebbe l'attore nella causa principale.

Il governo del Regno del Belgio, parte convenuta nella causa principale, è del parere che, tenuto conto della giurisprudenza della Corte, le disposizioni di cui all'art. 52 del trattato CEE, non risultano essere tali da produrre effetti diretti a favore dei cittadini degli Stati membri.

L'art. 52 non è di per sé autosufficiente: esso rinvia, a complemento, ad altre disposizioni; esso stabilisce soltanto un principio, la cui attuazione è regolata dagli articoli che seguono.

L'art. 52, riconoscendo il diritto di stabilimento in linea di principio, non ne disciplina i dettagli: per talune attività, il diritto di stabilimento richiede una direttiva che contempra il mutuo riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli od al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative all'ammissione alle attività indipendenti ed all'esercizio di queste. Il giudice di uno Stato membro non può applicare direttamente l'art. 52 ad un cittadino; ciò facendo egli si attribuirebbe un potere discrezionale di cui non dispone e che esula dalle sue competenze.

Non si può neanche considerare l'art. 52 come direttamente efficace, perlomeno in quanto esige l'abolizione incondizionata delle restrizioni della libertà di stabilimento, che traggono origine dalla citta-

dinanza. In effetti, l'art. 52, in primo luogo, rientra nella categoria delle disposizioni riservate dall'art. 7 del trattato CEE, ed in secondo luogo, comprende molto più di un semplice divieto di discriminazione sulla base della cittadinanza. D'altronde, l'abolizione della sola limitazione della condizione di cittadinanza implicherebbe l'instaurazione di un diritto di stabilimento ibrido, nell'ambito del quale le altre limitazioni non verrebbero abrogate, creando così un regime discriminatorio da Stato a Stato.

L'art. 52 non è neppure divenuto direttamente efficace per il semplice fatto della scadenza del periodo di transizione. Vi osta il fatto che i provvedimenti comunitari contemplati dagli artt. 54, n. 2 e 57, n. 1, costituiscono complementi indispensabili che non possono venir sostituiti dalla scadenza di alcun termine.

Si deve quindi concludere che l'art. 52 non attribuisce direttamente ai cittadini degli Stati membri dei diritti soggettivi di cui essi possano chiedere la tutela avanti il giudice interno, per il solo fatto della scadenza del periodo transitorio e pur mancando le direttive previste dagli artt. 54, n. 2 e 57, n. 1.

Il *Governo della Repubblica federale di Germania* richiama l'attenzione sul fatto che, secondo la giurisprudenza della Corte, le disposizioni che impongono agli Stati membri un obbligo da adempiere entro un termine esattamente stabilito, diventano direttamente efficaci allorché l'obbligo non è stato adempiuto allo scadere di tale termine; deve cionondimeno trattarsi di una disposizione completa ed autonoma dal punto di vista giuridico, quindi non subordinata, nella sua attuazione o nei suoi effetti, all'intervento di alcun atto delle istituzioni comunitarie o degli Stati membri. Nel caso dell'art. 52, gli Stati membri non dispongono più, al termine del periodo transitorio, nemmeno della possibilità di emanare essi stessi delle norme; salvo il settore contemplato dall'art. 57, n. 3, l'art. 52 è quindi di per sé completo e giuridicamente perfetto.

Il fatto che le direttive, di cui all'art. 52, n. 2, e all'art. 57, n. 1, non siano state ancora emanate non è determinante. Le prime sono contemplate soltanto per le diverse tappe del periodo transitorio; finché le seconde non siano state emanate, gli Stati membri possono subordinare lo stabilimento sul loro territorio al possesso dei requisiti di abilitazione alla professione prevista dal loro diritto interno, salvo che, dalla fine del periodo transitorio, essi non possano più opporre ai cittadini degli altri Stati membri la loro cittadinanza. Il solo criterio della cittadinanza non può nemmeno venir considerato, per quanto riguarda la libertà di stabilimento, come un fattore di distinzione. Entro questi limiti, l'art. 52 costituisce una disposizione comunitaria direttamente efficace. Nel caso della professione legale, un cittadino di un altro Stato membro, che possiede i requisiti richiesti dal paese ospitante, non può quindi neppure vedersi rifiutare l'abilitazione all'esercizio professionale in considerazione alla sua cittadinanza, nei limiti almeno in cui la professione o le attività professionali non rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 55, 1° comma, del trattato CEE.

Il *governo del Granducato del Lussemburgo* dichiara di condividere il parere del governo belga secondo cui gli artt. 52 e seguenti del trattato CEE non hanno efficacia diretta.

Il *governo d'Irlanda* sostiene che lo stesso testo dell'art. 52 non è formulato in maniera tale da lasciar intendere ch'esso sia direttamente efficace; inoltre, esso rinvia alle disposizioni susseguenti per quanto riguarda la sua attuazione e, richiedendo l'intervento del Consiglio, dimostra che l'obbligo non è perfetto né atto a produrre effetti immediati nelle relazioni tra gli Stati membri ed i loro cittadini. Esso non attribuisce dei diritti che i giudici nazionali debbano salvaguardare.

Per l'attuazione dell'art. 52, sul piano interno, da parte degli Stati membri, l'art. 54 prevede l'adozione di direttive, che lasciano alle autorità nazionali la scelta

relativamente alla forma ed ai mezzi da adottare per raggiungere il risultato richiesto.

Il Consiglio ha il potere di escludere talune attività del regime del diritto di stabilimento; esso è responsabile, in ultima istanza, dell'attuazione del programma generale ed investito di tutti i poteri, specialmente laddove la coordinazione e l'uniformità delle prassi degli Stati membri sono considerate di particolare importanza.

Risulta quindi dal contesto dell'art. 52, dalla struttura del capitolo relativo al diritto di stabilimento, dai procedimenti di attuazione del principio della libertà di stabilimento, nonché dallo spirito di talune delle disposizioni di cui trattasi, che gli autori del trattato non hanno inteso conferire in alcuna fase il carattere di norma direttamente efficace all'art. 52 e che questo non possiede tale caratteristica.

La *Commissione delle Comunità europee*, dopo aver sottolineato la rilevanza della soluzione che la Corte darà a tale questione ai fini dell'attuazione della libertà di circolazione delle persone che esercitano attività indipendenti, fa, tenuto conto della giurisprudenza della Corte, le seguenti osservazioni:

a) L'art. 52 è irrefutabilmente una disposizione chiara e precisa, alla stessa stregua dell'art. 53, cui la Corte ha riconosciuto efficacia diretta; le difficoltà che il giudice di merito può eventualmente incontrare in un caso di specie per accertare l'esistenza d'una restrizione non può ostare all'efficacia diretta dell'art. 52.

b) L'art. 52 costituisce una disposizione incondizionata: a parte la gradualità, l'obbligo ch'esso impone non è accompagnato da alcuna altra particolare condizione sostanziale, come non lo è l'art. 53. Le esenzioni di cui agli artt. 55 e 56 e la condizione suppletiva posta, in un settore ben determinato, con l'art. 57, n. 3, non ostano a tale carattere incondizionato; l'art. 52 è l'analogo dell'art. 48.

c) Circa il punto del se la sua attuazione dipenda o meno, per la sua applicazione o per i suoi effetti, dall'intervento di ulteriori provvedimenti, sia da parte degli Stati membri, sia da parte delle istituzioni comunitarie, l'art. 52 si presenta, ad un attento esame, diverso dalle altre disposizioni cui la Corte ha riconosciuto diretta efficacia. Esso rinvia in sostanza, per quanto riguarda le restrizioni esistenti da eliminarsi gradualmente, all'art. 54, che prevede l'interposizione d'atti comunitari secondo due modalità. Il Consiglio deve adottare un programma che stabilisce, per ciascuna categoria di attività, le condizioni generali per la realizzazione della libertà di stabilimento ed in particolare le tappe di quest'ultima; posto che tale programma è stato adottato, entro il termine prescritto, dal Consiglio, l'intervento delle istituzioni comunitarie a tale titolo si è esaurito ed esso non può quindi costituire un ostacolo per l'efficacia diretta della norma di cui all'art. 52. Il Consiglio, d'altronde, per l'applicazione del programma generale deve statuire a mezzo di direttive. La questione che si pone è quella di accertare se questo eventuale intervento d'atti intermedi delle istituzioni non osti al riconoscimento dell'efficacia diretta dell'art. 52, anche se essi non sono stati adottati durante il periodo previsto a questo effetto; in particolare, si deve accertare se l'art. 52 — norma, peraltro, chiara ed incondizionata — lasci un margine di discrezionalità alle istituzioni comunitarie. Per l'esistenza di tale margine militano le seguenti considerazioni: dato che l'art. 54 attribuisce alle istituzioni comunitarie la competenza per stabilire non soltanto le tappe di realizzazione del diritto di stabilimento nell'ambito del periodo di transizione, ma anche le condizioni generali, se ne può concludere che le istituzioni sono anche competenti a fissare, mediante direttive, condizioni particolari per ciascuna categoria d'attività; diverse direttive basate sull'art. 54 obbligano gli Stati membri ad introdurre nel loro diritto norme espresse, dirette ad impedire restrizioni dissimulate; il Consiglio è

competente ad escludere talune attività dal diritto di stabilimento in forza dell'art. 55, 2° comma; nel settore dell'entrata e del soggiorno, le direttive hanno dovuto a fortiori fornire precisazioni quanto ai beneficiari ed ai documenti da rilasciare.

A favore della tesi secondo cui, al contrario, dalla fine del periodo transitorio, la norma dell'art. 52 si sarebbe sostituita ai provvedimenti che le istituzioni comunitarie avrebbero dovuto imporre agli Stati membri e che questi ultimi avrebbero dovuto adottare, per eliminare le discriminazioni contrarie a tale norma, sono stati svolti i seguenti argomenti:

— Dato che la libera circolazione delle persone costituisce un principio fondamentale del mercato comune, alla stessa stregua della libera circolazione delle cose, non occorre applicare criteri diversi all'uno o all'altro né dare una rilevanza diversa agli articoli del trattato che sanciscono tali principi.

— L'art. 52, perlomeno, prescrive una data ultima per l'abolizione delle restrizioni della libertà di stabilimento; orbene, nel caso analogo degli artt. 13, nn. 1 e 2, 16 e 95, 3° comma, il termine del periodo stabilito dal trattato per l'applicazione completa della norma è stato considerato dalla Corte come determinante per l'attribuzione dell'efficacia diretta. L'art. 52, poi, si presta altrettanto bene quanto gli artt. 13, 16, 30 e 95 a produrre efficacia diretta, senza l'intervento di atti positivi, vuoi delle istituzioni della Comunità, vuoi di diritto interno, e, per analogia con la giurisprudenza relativa all'art. 53, basta, per osservare l'art. 52, che uno Stato membro si astenga dall'imporre, per l'accesso alle attività indipendenti ed al loro esercizio da parte dei cittadini d'altri Stati membri, una disciplina più rigida di quella riservata ai propri cittadini. Nella causa principale, per il fatto che il decreto regio di cui è causa è intervenuto dopo il 31 dicembre 1969, perché l'art. 52 abbia efficacia diretta basta che il giudice nazionale non applichi nei confronti dell'attore nella causa principale la condizione discrimi-

natoria che gli è contestata; non occorre alcun atto di diritto positivo.

— L'intervento delle istituzioni comunitarie non è più necessario di quello degli Stati membri dopo la fine del periodo transitorio. Fintanto che durava il periodo transitorio, gli Stati erano tenuti ad abolire o disapplicare le restrizioni esistenti soltanto se le istituzioni comunitarie lo imponevano loro; il fatto che queste non l'abbiano fatto, non apporta alcuna modifica al termine ultimo fissato da detto articolo, ed il loro intervento diviene a questo punto superfluo.

A conclusione dell'ampia disamina svolta pro e contro l'efficacia diretta dell'art. 52 dalla fine del periodo transitorio, la bilancia pende infine a favore dei primi, senza che il dubbio sia interamente dissolto. La questione posta dal Consiglio di Stato belga va più precisamente delimitata: per la soluzione della controversia nella causa principale, è sufficiente che siano forniti chiarimenti non già sul divieto di ogni forma possibile di restrizione, bensì unicamente su quelle che riguardano il requisito della cittadinanza. Orbene, tale requisito è di una semplicità evidente, la sua non-opponibilità ai cittadini di altri Stati membri da parte del paese ospitante non richiede alcun atto di diritto comunitario o interno ed il suo divieto, alla data estrema stabilita dal trattato per la sua abolizione, si presta perfettamente a produrre effetti diretti a decorrere da tale data. È quindi possibile risolvere la seconda questione come segue:

L'art. 52 del trattato CEE dalla fine del periodo transitorio, costituisce una norma ad efficacia diretta nelle relazioni tra gli Stati membri ed i loro cittadini ed attribuisce ai singoli dei diritti che i giudici nazionali devono tutelare, per quanto concerne il divieto di discriminazioni fondate sulla cittadinanza.

### III — Procedimento orale

Il sig. Reyners, attore nella causa principale, il governo del Regno del Belgio,

convenuto nella causa principale, l'Ordine nazionale degli avvocati del Belgio, interveniente nella causa principale, il governo della Repubblica federale di Germania, il governo d'Irlanda, il governo del Granducato del Lussemburgo, il governo del Regno Unito e la Commissione delle Comunità europee hanno svolto osservazioni orali all'udienza del 7 maggio 1974.

Nel corso di tale udienza sono stati sottoposti alla Corte nuovi elementi riassunti come segue.

#### A — Sulla prima questione

L'Ordine nazionale degli avvocati del Belgio, interveniente nella causa principale, sostiene che l'applicazione della libertà di stabilimento all'esercizio delle attività forensi, non è stata voluta dalle parti contraenti del trattato CEE; ne costituiscono la prova i lavori preparatori, la lettera ed il contesto dell'art. 55. L'accesso, d'altronde, nei diversi Stati membri, di stranieri all'esercizio della professione forense, può venir deciso e disciplinato soltanto con un provvedimento legislativo che, nello stato attuale dell'ordinamento giuridico, può essere adottato soltanto dal legislatore nazionale. Nel caso di specie, la questione in discussione deve porsi in termini di libertà di insediamento, e non sotto l'angolo visuale di talune prestazioni di servizi occasionali.

Quanto all'interpretazione dell'art. 55, occorre rilevare ch'esso parla di «partecipazione», sia pure occasionale, di attività professionali all'esercizio dei pubblici poteri, e non all'esercizio stesso di tali poteri; si tratta quindi d'attività professionali la cui esplicazione implica, di per sé, una partecipazione all'esercizio dei pubblici poteri, senza ch'essa comporti la qualità di organo o di preposto dell'autorità. La nozione, poi, di pubblici poteri non può venir limitata a quella di imperio, con i suoi attributi di comando e di coazione; l'imperio non è che uno degli attributi del potere, in particolare del po-

tere esecutivo. La professione forense, pur essendo una professione libera, è organizzata in maniera tale da contribuire all'amministrazione della giustizia. La professione forense partecipa, in maniera organica, all'ordinamento giudiziario ed all'esercizio dei suoi poteri: gli ordini degli avvocati locali e nazionali sono soggetti ad un sindacato di legittimità; l'avvocato presta, nelle mani del giudice, un giuramento che lo integra nell'apparato giudiziario e riguarda tutti gli atti della sua professione. L'avvocato contribuisce anche all'amministrazione della giustizia, in maniera funzionale: non soltanto può assumere le funzioni di giudice, ma anche impersona ed esprime, in primo luogo, il diritto d'azione del cittadino e, in secondo luogo, il diritto alla difesa. Egli è il solo a poter chiedere giustizia, obbligare il giudice a statuire e vincolarlo con domande, difese ed eccezioni; egli è il solo ad assumere il diritto alla difesa, senza del quale mancherebbe un fattore essenziale, necessario per l'esercizio dei pubblici poteri affidati all'ordine giudiziario. Non è possibile scindere le diverse attività della professione forense, la quale esula, nel suo complesso, dalla libertà di stabilimento.

#### B — Sulla seconda questione

Il Governo del Regno Unito sostiene che l'art. 52 del trattato CEE non ha efficacia diretta: esso pone un principio fondamentale, ma la sua applicazione richiede un coordinamento delle misure necessarie per la realizzazione pratica della libertà di stabilimento. La necessità di questo coordinamento sussiste anche dopo la fine del periodo transitorio; il riconoscimento dell'efficacia diretta, allo stadio attuale, dell'art. 52 equivarrebbe a negare, al termine del periodo di transizione, alle istituzioni della Comunità il potere di adottare direttive ed a rimettere agli Stati membri tutti i poteri in questo settore. Non si può neppure ritenere che l'art. 52 sia solo in parte direttamente efficace, almeno per quanto riguarda la cittadinanza: una tesi del genere darebbe

luogo a considerevoli difficoltà, dal momento che il trattato stesso non precisa quale parte della disposizione in esame abbia efficacia diretta e, d'altro canto, il problema delle discriminazioni per motivi di cittadinanza costituisce oggetto di una disposizione specifica del trattato.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 28 maggio 1974.

Nel procedimento avanti la Corte, il sig. Reyners, attore nella causa principale, è stato rappresentato dall'avv. Jacques Veldekens, del foro di Bruxelles; il governo del Regno del Belgio, da Mme A.M. Delvaux, consigliere giuridico presso l'amministrazione legislativa del ministero della giustizia, in qualità di agente, assistita dall'avv. S. Marcus Helmons, professore incaricato presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Lovanio, in qualità di consulente; l'Ordine nazionale degli avvocati del Belgio, dall'avv. Cyr Cambier e dall'avv. Jacques Van

Compernelle, entrambi del foro di Bruxelles; il governo della Repubblica federale di Germania dal sig. Erich Bülow, ministerialdirigent presso il ministero federale della giustizia; il governo d'Irlanda, dal sig. Liam J. Lysaght, chief state solicitor, in qualità di agente, assistito dall'avv. John D. Cook; il governo del Granducato del Lussemburgo, dal sig. Edouard Molitor, consigliere di legazione presso il ministero degli affari esteri, in qualità di agente, assistito dagli avv. Tony Biever e Alex Bonn, entrambi del foro del Lussemburgo; il governo del Regno dei Paesi Bassi, dal sig. E.L. C. Schiff, segretario generale presso il ministero degli affari esteri, in qualità di agente; il governo del Regno Unito, dal sig. W. H. Godwin, assistant treasury solicitor, in qualità di agente, assistito dall'avv. Peter Gibson, junior counsel to the treasury; e la Commissione delle Comunità europee dal suo consigliere giuridico sig. Paul Leleux, in qualità d'agente.

## In diritto

- <sup>1/2</sup> Con sentenza 21 dicembre 1973, registrata in cancelleria il 9 gennaio 1974, il Conseil d'Etat de Belgique ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, due questioni vertenti sull'interpretazione degli artt. 52 e 55 del trattato CEE, concernenti il diritto di stabilimento, in relazione con l'esercizio della professione forense. Le questioni sono sorte nell'ambito di una causa intentata da un cittadino olandese, in possesso di un diploma di Stato che abilita nel Belgio all'esercizio della professione forense, il quale si vede preclusa la professione stessa in ragione della sua cittadinanza, per effetto del regio decreto 24 agosto 1970 relativo al titolo ed all'esercizio della professione di avvocato (Moniteur belge, 1970, pag. 9060).

Sull'interpretazione dell'art. 52 del trattato CEE

- 3 Il consiglio di Stato chiede se l'art. 52 del trattato CEE costituisca, dalla fine del periodo transitorio, una «norma direttamente efficace», nonostante la

mancata adozione delle direttive contemplate dagli artt. 54, n. 2 e 57, n. 1, del trattato.

- 4 I governi belga e irlandese sostengono, per motivi ampiamente concordanti, che non si può riconoscere tale efficacia all'art. 52.
- 5/7 Considerato nel contesto del capo relativo al diritto di stabilimento, cui esso espressamente rinvia con i termini « nel quadro delle disposizioni che seguono », detto articolo costituirebbe, in considerazione della complessità della materia, soltanto l'enunciazione di un semplice principio, la cui attuazione sarebbe necessariamente subordinata ad un insieme di disposizioni complementari, sia comunitarie, sia interne, contemplate dagli artt. 54 e 57. La forma scelta dal trattato per tali provvedimenti di attuazione — determinazione di un « programma generale » da attuarsi a sua volta mediante un complesso di direttive — confermerebbe che l'art. 52 non ha efficacia diretta. Non spetterebbe al giudice di esercitare un potere discrezionale riservato agli organi legislativi della Comunità e degli Stati membri.
- 8 Questo punto di vista è sostanzialmente condiviso dai governi britannico e lussemburghese, nonché dall'ordine nazionale degli avvocati del Belgio, interveniente nella causa principale.
- 9/10 L'attore nella causa principale, dal canto suo, osserva che, nel suo caso, si tratta soltanto di una discriminazione per motivi di cittadinanza, dato ch'egli è soggetto a condizioni per l'ammissione all'esercizio della professione forense che non valgono per i cittadini belgi. In proposito, l'art. 52 costituirebbe una disposizione chiara e completa, atta ad avere efficacia diretta.
- 11/13 Il governo tedesco — spalleggiato in sostanza dal governo olandese che richiama la sentenza di questa Corte 16 giugno 1966 nella causa 57-65, Lütticke (Racc. 1966, pag. 219) — ritiene che le disposizioni che impongono agli Stati membri un obbligo che questi devono adempiere entro un dato termine, divengono direttamente efficaci allorquando, allo scadere di tale termine, l'obbligo non è stato adempiuto. Al termine del periodo transitorio, gli Stati membri non avrebbero quindi più la possibilità di mantenere in vigore restrizioni della libertà di stabilimento, in quanto l'art. 52 a partire da tale data assume il

carattere di una disposizione di per sé completa e giuridicamente perfetta. Ciò premesso, il « programma generale » e le direttive contemplate dall'art. 54 avrebbero avuto rilevanza soltanto per il periodo transitorio, dato che la libertà di stabilimento è realizzata in pieno alla fine di tale periodo.

- 14 La Commissione, malgrado i dubbi ch'essa nutre nei confronti dell'efficacia diretta della disposizione da interpretarsi — sia in considerazione del richiamo, contenuto nel trattato, al « programma generale » ed alle direttive d'attuazione, sia in ragione del contenuto di talune direttive di liberalizzazione già adottate, che non raggiungerebbero in tutti i punti una perfetta parità di trattamento — ritiene tuttavia che l'art. 52 abbia, perlomeno, un'efficacia diretta parziale, nella parte in cui proibisce in maniera specifica le discriminazioni per motivi di cittadinanza.
- 15/17 L'art. 7 del trattato, che fa parte dei « principi » della Comunità, dispone che, nel campo di applicazione del trattato e senza pregiudizio delle disposizioni particolari nello stesso contenute, « è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità ». L'art. 52 garantisce l'applicazione di tale disposizione generale nel settore particolare del diritto di stabilimento. Con l'espressione « nel quadro delle disposizioni che seguono », esso si richiama all'intero capo relativo al diritto di stabilimento e chiede, perciò, di venir interpretato in questo ambito generale.
- 18/20 Dopo aver stabilito che « le restrizioni alle libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono gradatamente soppresse durante il periodo transitorio », l'art. 52 enuncia il principio cardine della materia, disponendo che la libertà di stabilimento implica l'accesso alle attività indipendenti ed al loro esercizio « alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini ». Al fine della graduale realizzazione di tale obiettivo nel corso del periodo transitorio, l'art. 54 contempla l'elaborazione, da parte del Consiglio, di un « programma generale » e, per l'attuazione di tale programma, direttive destinate a realizzare la libertà di stabilimento per le varie attività. Oltre a tali misure di liberalizzazione, l'art. 57 contempla direttive destinate a garantire il riconoscimento reciproco dei diplomi, certificati ed altri titoli e, in generale, il coordinamento delle legislazioni in materia di stabilimento e d'esercizio delle attività indipendenti.

- 21/23 Da quanto precede discende che, nell'economia del capo relativo al diritto di stabilimento, il «programma generale» e le direttive contemplate dal trattato sono destinate ad adempiere due funzioni, la prima è quella di abolire, durante il periodo transitorio, gli ostacoli alla realizzazione della libertà di stabilimento; la seconda consiste nell'introdurre, nella legislazione degli Stati membri, un complesso di disposizioni dirette a facilitare l'esercizio effettivo di tale libertà, al fine di favorire l'interpretazione economica e sociale nell'ambito della Comunità nel settore delle attività indipendenti. È questo secondo obiettivo che perseguono, in primo luogo, talune disposizioni dell'art. 54, n. 3, relative, fra l'altro, alla collaborazione tra le amministrazioni nazionali competenti e l'adattamento dei procedimenti e delle prassi amministrative e, in secondo luogo, il complesso delle disposizioni dell'art. 57. L'efficacia delle disposizioni dell'art. 52 va determinata nell'ambito di tale sistema.
- 24/27 La norma del trattamento nazionale costituisce una delle disposizioni giuridiche fondamentali della Comunità. In quanto richiamo ad un complesso di disposizioni legislative effettivamente applicate dal paese di stabilimento ai propri cittadini, tale norma è, per eccellenza, atta ad essere fatta valere direttamente dai cittadini di tutti gli altri Stati membri. Stabilendo alla fine del periodo transitorio la realizzazione della libertà di stabilimento, l'art. 52 prescrive quindi un obbligo di risultato preciso, il cui adempimento doveva essere facilitato, ma non condizionato, dall'attuazione di un programma di misure gradualità; il fatto che questa gradualità non sia stata osservata lascia intatto l'obbligo stesso, una volta scaduto il termine stabilito per il suo adempimento.
- 28 Tale interpretazione è conforme all'art. 8, n. 7, del trattato, a termini del quale la scadenza del periodo transitorio costituisce il termine ultimo per l'entrata in vigore del complesso delle norme contemplate dal trattato e per l'attuazione dell'insieme delle realizzazioni che comporta l'instaurazione del mercato comune.
- 29/31 Non è dato invocare, contro tale efficacia, la circostanza che il Consiglio non ha adottato le direttive previste dagli artt. 54 e 57, oppure il fatto che talune direttive effettivamente adottate non hanno pienamente realizzato l'obiettivo di non-discriminazione di cui all'art. 52. In effetti, dopo la fine del periodo transitorio, le direttive contemplate dal capitolo relativo al diritto di insediamento sono divenute superflue per l'attuazione della norma del trattamento nazionale, dato che quest'ultima è ormai sancita, con efficacia diretta, dal trattato

stesso. Tali direttive non hanno tuttavia perduto ogni interesse, in quanto conservano un campo di applicazione importante nel settore delle misure dirette a favorire ed a facilitare l'effettivo esercizio del diritto di libero stabilimento.

- 32 Si deve quindi risolvere la questione sottoposta a questa Corte nel senso che, dalla fine del periodo transitorio, l'art. 52 del trattato è una disposizione direttamente efficace e ciò nonostante la mancanza eventuale, in un determinato settore, delle direttive di cui agli artt. 54, n. 2 e 57, n. 1, del trattato.

### Sull'interpretazione dell'art. 55, 1° comma, del trattato CEE

- 33/34 Il consiglio di Stato chiede inoltre che venga precisato cosa si deve intendere, nell'art. 55, 1° comma, per «attività che in uno Stato partecipino, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri». Si tratta di accertare, più precisamente, se nell'ambito di una professione come quella forense, siano escluse dall'applicazione del capo relativo al diritto di stabilimento le sole attività inerenti a tale professione che partecipano all'esercizio dei pubblici poteri, ovvero tale professione vada esclusa nel suo complesso, in considerazione del fatto ch'essa comprende attività che partecipano all'esercizio di tali poteri.

- 35/37 Il governo lussemburghese e l'ordine nazionale degli avvocati del Belgio, ritengono che la professione forense è, nel suo complesso, sottratta alle norme del trattato in materia di diritto di stabilimento per il fatto ch'essa partecipa in maniera organica all'amministrazione della giustizia. Tale situazione si desumerebbe tanto dall'organizzazione legale della professione, che implica un complesso di requisiti per l'ammissione e una disciplina rigida, quanto dalle funzioni espletate dall'avvocato nell'ambito del procedimento giudiziario, cui la sua partecipazione sarebbe, in ampia misura, obbligatoria. Tali attività, che farebbero dell'avvocato un ausiliario indispensabile della giustizia, costituirebbero un tutto coerente, i cui elementi non si potrebbero scindere.

- 38 L'attore nella causa principale, da parte sua, fa presente che, tutt'al più, determinate attività della professione forense partecipano all'esercizio dei pubblici poteri e che esse soltanto rientrano quindi nell'eccezione di cui all'art. 55 al principio della libertà di stabilimento.

39/41 Secondo i governi tedesco, belga, britannico, irlandese ed olandese, nonché secondo la Commissione, l'eccezione di cui all'art. 55 si limita alle sole attività, nell'ambito delle varie professioni, che partecipano effettivamente all'esercizio dei pubblici poteri, a condizione che esse siano scindibili dall'esercizio normale della professione. Divergenze sussistono tuttavia tra i governi menzionati per quanto riguarda la natura delle attività così esclusa dal principio della libertà di stabilimento, tenuto conto delle differenze organizzative della professione forense da uno Stato membro all'altro.

In particolare, il governo tedesco sottolinea che, in considerazione della partecipazione obbligatoria dell'avvocato a taluni procedimenti giudiziari, in specie in materia penale o di diritto pubblico, la professione forense e l'esercizio del potere giudiziario sono così intimamente connessi che si devono escludere dalla liberalizzazione, per lo meno, ampi settori di tale professione.

42/44 A termini dell'art. 55, 1° comma, sono esclusi dall'applicazione delle disposizioni del capo relativo al diritto di stabilimento, «per quanto riguarda lo Stato membro interessato, le attività che in tale Stato partecipino, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri». In considerazione del carattere fondamentale, nel sistema del trattato, della libertà di stabilimento e della norma del trattamento nazionale, le deroghe consentite dall'art. 55, 1° comma, non possono assumere una rilevanza che vada oltre il fine per cui questa clausola eccezionale è stata inserita nel trattato stesso. L'art. 55, n. 1, deve consentire agli Stati membri, nell'ipotesi in cui determinate funzioni che implicano l'esercizio dei pubblici poteri sono connesse ad una delle attività indipendenti di cui all'art. 52, di precludere ai cittadini l'accesso a tali funzioni.

45/47 Tale esigenza è pienamente soddisfatta dal momento in cui l'esclusione di tali persone è limitata a quelle attività che, considerate in sé stesse, costituiscono una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri. L'estensione della deroga di cui all'art. 55 ad un'intera professione è possibile soltanto nell'ipotesi in cui le attività rispondenti a tali caratteristiche vi si trovano connesse in tal guisa che la concessione della libertà di stabilimento avrebbe l'effetto d'imporre, allo Stato membro interessato, l'obbligo di consentire l'esercizio, sia pure occasionale, da parte di non cittadini, di funzioni che rientrano nei pubblici poteri. Non si può, viceversa, ammettere tale estensione laddove, nell'ambito di una professione indipendente, le attività che partecipano all'esercizio dei pubblici poteri costituiscono un elemento scindibile dall'insieme dell'attività professionale.

48/50 In mancanza di qualsiasi direttiva adottata in forza dell'art. 57 al fine di armonizzare le disposizioni interne relative, in particolare, alla professione forense, l'esercizio di questa resta disciplinato dal diritto dei vari Stati membri. L'eventuale applicazione delle restrizioni della libertà di stabilimento di cui all'art. 55, 1° comma, va quindi valutata separatamente, per ciascuno Stato membro, tenuto conto delle disposizioni interne afferenti all'organizzazione ed all'esercizio di tale professione. Tale valutazione deve tuttavia tener conto del carattere comunitario dei limiti posti dall'art. 55 alle deroghe consentite al principio della libertà di stabilimento, al fine di evitare che l'effetto utile del trattato non venga escluso da disposizioni unilaterali degli Stati membri.

51/53 Le prestazioni professionali che implicano contatti, anche regolari ed organici, con i tribunali, ovvero la partecipazione, sia pure obbligatoria, al loro funzionamento, non costituiscono partecipazione all'esercizio dei pubblici poteri. In particolare, non possono venir considerate come partecipazione a tali poteri le attività più tipiche della professione forense, quali la consulenza e l'assistenza giuridica, come pure la rappresentanza e la difesa delle parti in giudizio, neppure quando il ministero o assistenza dell'avvocato è obbligatorio o costituisce oggetto di una esclusiva voluta dalla legge. In effetti, l'esercizio di tali attività lascia intatti la valutazione dell'autorità giudiziaria e il libero esercizio della funzione giurisdizionale.

54/55 Si deve quindi risolvere la questione sottoposta a questa Corte nel senso che l'eccezione alla libertà di stabilimento di cui all'art. 55, 1° comma, va limitata a quelle, fra le attività contemplate dall'art. 52, che, di per sé, implicano la partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri. Comunque, nell'ambito di una libera professione quale quella dell'avvocato, non si possono considerare come tali le attività quali la consulenza e l'assistenza legali, o la rappresentanza e la difesa delle parti in giudizio, neppure se l'esercizio di tali attività costituisce oggetto di un obbligo o di una esclusiva voluti dalla legge.

### Sulle spese

56/57 Le spese sostenute dal governo del Regno del Belgio, dal governo della Repubblica federale di Germania, dal governo d'Irlanda, dal governo del

Granducato del Lussemburgo, dal governo del Regno dei Paesi Bassi, dal governo del Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nel corso della causa pendente davanti al Conseil d'Etat de Belgique, cui spetta quindi di pronunziarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottoposte dal Conseil d'Etat de Belgique, divisione amministrativa, III sezione, con sentenza 21 dicembre 1973, afferma per diritto:

- 1° Dalla fine del periodo transitorio, l'art. 52 del trattato CEE è una norma direttamente efficace, nonostante la mancata adozione, in un determinato settore, delle direttive contemplate dagli artt. 54, n. 2, e 57, n. 1, del trattato.
- 2° L'eccezione alla libertà di stabilimento di cui all'art. 55, 1° comma, del trattato CEE deve essere limitata a quelle fra le attività contemplate dall'art. 52, che, di per sé, implicano la partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri; nell'ambito di una libera professione come quella dell'avvocato, non si possono considerare come tali le attività quali la consulenza e l'assistenza legali, o la rappresentanza e la difesa delle parti in giudizio, neppure se l'esercizio di tali attività costituisce oggetto di un obbligo o di una esclusiva voluti dalla legge.

Lecourt	Donner	Sørensen	Monaco	Mertens de Wilmars
Pescatore	Kutscher	Ó Dálaigh	Mackenzie Stuart	

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 21 giugno 1974.

Il cancelliere  
A. Van Houtte

Il presidente  
R. Lecourt