



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MICHAL BOBEK
presentate il 24 settembre 2019¹

Cause riunite C-515/17 P e C-561/17 P

**Uniwersytet Wrocławski
contro
Agenzia esecutiva per la ricerca (REA) (C-515/17 P)
e
Repubblica di Polonia
contro
Uniwersytet Wrocławski,
Agenzia esecutiva per la ricerca (REA) (C-561/17 P)**

«Impugnazione – Articolo 19 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea – Rappresentanza dei ricorrenti non privilegiati in un ricorso diretto – Concetto di avvocato – Nozione autonoma di diritto dell'Unione europea – Opportunità di sanare un vizio nella rappresentanza legale»

Indice

| | |
|---|---|
| I. Introduzione | 2 |
| II. Contesto normativo | 3 |
| III. L'ordinanza impugnata | 4 |
| IV. Il procedimento dinanzi alla Corte | 5 |
| V. Valutazione | 7 |
| A. Genesi e problematiche attuali | 7 |
| 1. L'evoluzione della giurisprudenza relativa all'articolo 19, terzo comma, dello Statuto. | 7 |
| a) Le origini nel diritto della concorrenza | 8 |
| b) Il «trasferimento» del requisito dell'indipendenza all'articolo 19, terzo comma, dello Statuto | 9 |

¹ Lingua originale: l'inglese.

| | |
|--|----|
| 2. Gli aspetti problematici del «trasferimento» e le sue conseguenze processuali | 11 |
| a) Il contesto | 11 |
| b) La natura poco chiara del criterio | 12 |
| c) Le conseguenze dell'inosservanza | 14 |
| B. Le opzioni e le variabili | 16 |
| 1. Le opzioni | 16 |
| a) L'articolo 19, quarto comma, dello Statuto | 17 |
| b) Terzo comma dell'articolo 19 dello Statuto | 17 |
| 2. Lo scopo della rappresentanza legale | 19 |
| C. Un criterio rivisto | 21 |
| 1. Dimensione sostanziale | 22 |
| a) Abilitazione a patrocinare dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali | 22 |
| b) Lo status di avvocato - un terzo indipendente nei confronti del ricorrente | 22 |
| 1) Una parte terza | 22 |
| 2) Una parte indipendente | 25 |
| 2. Dimensione processuale | 26 |
| D. Il caso in esame | 29 |
| VI. Sulle spese | 30 |
| VII. Conclusione | 30 |

I. Introduzione

1. Chi ha il diritto di rappresentare un ricorrente non privilegiato in un ricorso diretto dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea? Chi è, come afferma l'articolo 19 dello Statuto della Corte di giustizia, «un avvocato abilitato al patrocinio dinanzi ad un organo giurisdizionale di uno Stato membro»?

2. Tradizionalmente, il processo di controllo delle qualifiche formali di un avvocato, dei certificati appropriati e della loro autorità di agire per conto di un determinato ricorrente raramente è entrato in primo piano (da un punto di vista giurisprudenziale). Il processo di verifica si è svolto in modo silenzioso e senza contrattempi, come compito di routine delle cancellerie, con discussioni dedicate alla materia riservate ai veri intenditori e agli appassionati della procedura giudiziaria dell'Unione europea. Le cose sarebbero rimaste così se il processo di verifica, che di norma costituisce una formalità, non fosse gradualmente mutato, fino a diventare qualcosa di diverso.

3. L'Uniwersytet Wrocławski (Università di Breslavia, Polonia) ha proposto dinanzi al Tribunale un ricorso per impugnare una decisione adottata dall'Agenzia esecutiva per la ricerca (in prosieguo: la «REA») che ordinava all'università di rimborsare taluni fondi alla stessa precedentemente concessi.

4. L'azione è stata dichiarata irricevibile per difetto di adeguata rappresentanza legale². Secondo il Tribunale, il rappresentante in giudizio dell'Uniwersytet Wrocławski non soddisfaceva il requisito di indipendenza che caratterizza la nozione di «avvocato» ai sensi dell'articolo 19, terzo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (in prosieguo: lo «Statuto»). Il rappresentante, sebbene qualificato come avvocato in base al diritto polacco e sebbene esercitasse in uno studio legale, insegnava anche come docente esterno presso l'Uniwersytet Wrocławski e aveva stipulato, a tal fine, un contratto di diritto privato con l'università. Secondo il Tribunale, l'esistenza di tale contratto non consentiva di soddisfare il requisito dell'indipendenza della rappresentanza legale.

5. Nell'ambito della presente impugnazione contro tale ordinanza, inviterò la Corte a procedere a un duplice riesame della giurisprudenza e della prassi del Tribunale in questa materia. In primo luogo, nel *merito*, l'interpretazione dell'articolo 19, terzo comma, dello Statuto dovrebbe essere ricondotta entro i limiti del ragionevole e del prevedibile. In secondo luogo, cosa forse più importante, un potenziale vizio della rappresentanza legale dovrebbe essere considerato come una carenza *procedurale* di un ricorso, che deve essere adeguatamente sottoposta all'attenzione del ricorrente interessato, offrendogli la possibilità di sanarla.

II. Contesto normativo

6. L'articolo 19 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (in prosieguo: lo «Statuto»), parte del titolo III, prevede quanto segue:

«Tanto gli Stati membri quanto le istituzioni dell'Unione sono rappresentati davanti alla Corte di giustizia da un agente nominato per ciascuna causa; l'agente può essere assistito da un consulente o da un avvocato.

Allo stesso modo sono rappresentati gli Stati parti contraenti dell'accordo sullo Spazio economico europeo diversi dagli Stati membri e l'Autorità di vigilanza AELS (EFTA) prevista da detto accordo.

Le altre parti devono essere rappresentate da un avvocato.

Solo un avvocato abilitato al patrocinio dinanzi ad un organo giurisdizionale di uno Stato membro o di un altro Stato parte contraente dell'accordo sullo Spazio economico europeo può rappresentare o assistere una parte dinanzi alla Corte.

Gli agenti, i consulenti e gli avvocati che compaiono davanti alla Corte godono dei diritti e delle garanzie necessarie per l'esercizio indipendente delle loro funzioni, alle condizioni che saranno determinate dal regolamento di procedura.

La Corte gode, nei confronti dei consulenti e degli avvocati che si presentano davanti ad essa, dei poteri normalmente riconosciuti in materia alle corti e ai tribunali, alle condizioni che saranno determinate dallo stesso regolamento».

7. Ai sensi dell'articolo 53 dello Statuto, «la procedura dinanzi al Tribunale è disciplinata dal titolo III». Tale titolo comprende l'articolo 19 dello Statuto.

² Ordinanza del 13 giugno 2017, Uniwersytet Wrocławski/REA (T-137/16, non pubblicata, EU:T:2017:407).

8. L'articolo 51 del regolamento di procedura del Tribunale (in prosieguo: l'«RPGC») riguarda l'«obbligo di essere rappresentati» nei ricorsi diretti e recita come segue:

«1. Le parti sono rappresentate da un agente o da un avvocato nel rispetto delle condizioni previste dall'articolo 19 dello statuto.

2. L'avvocato che assiste o rappresenta una parte deposita in cancelleria un certificato da cui risulti che egli è abilitato a patrocinare dinanzi a un organo giurisdizionale di uno Stato membro o di un altro Stato aderente all'accordo SEE.

3. Gli avvocati, quando la parte che rappresentano è una persona giuridica di diritto privato, sono tenuti a depositare in cancelleria un mandato rilasciato da quest'ultima.

4. Se i documenti previsti dai paragrafi 2 e 3 non sono depositati, il cancelliere assegna alla parte interessata un termine adeguato per produrli. In difetto di detta produzione alla scadenza del termine impartito, il Tribunale decide se l'inosservanza di questa formalità comporti l'irricevibilità del ricorso o della memoria per vizio di forma».

III. L'ordinanza impugnata

9. Il 25 marzo 2016 l'Uniwersytet Wrocławski proponeva dinanzi al Tribunale un ricorso diretto volto, da un lato, all'annullamento di decisioni della REA che ponevano fine a una convenzione di sovvenzione e che obbligavano l'Uniwersytet Wrocławski a rimborsare gli importi di EUR 36 508,37, EUR 58 031,38 e EUR 6 286,68 e a risarcire i danni per un importo di EUR 5 803,14 e, dall'altro, alla restituzione di tali importi da parte della REA unitamente agli interessi maturati.

10. Nel suo controricorso, la REA sollevava un'eccezione di irricevibilità basata su cinque motivi. Il primo motivo riguardava il fatto che il rappresentante in giudizio dell'Uniwersytet Wrocławski non soddisfaceva la condizione di indipendenza richiesta dallo Statuto e dal regolamento di procedura del Tribunale poiché, secondo la REA, il rappresentante dell'Uniwersytet Wrocławski era un dipendente di uno dei centri di ricerca della stessa università.

11. Nell'ordinanza impugnata³, il Tribunale rammentava innanzitutto che i rappresentanti di ricorrenti non privilegiati dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione europea devono soddisfare due condizioni. La prima condizione richiede che il rappresentante sia un «avvocato». La seconda condizione precisa che l'avvocato deve essere «abilitato al patrocinio dinanzi ad un organo giurisdizionale di uno Stato membro (...)». Mentre la seconda condizione si riferisce al diritto nazionale, la prima no, e, pertanto, deve essere interpretata, per quanto possibile, in modo indipendente e senza riferimento al diritto nazionale⁴.

12. Il Tribunale illustrava, in seguito, che la concezione della funzione dell'avvocato nell'ordinamento giuridico dell'Unione, derivante dalle tradizioni giuridiche comuni degli Stati membri su cui si fonda l'articolo 19 dello Statuto della Corte di giustizia, è quella di un avvocato che collabora all'amministrazione della giustizia e che è tenuto a fornire, in piena indipendenza e nell'interesse superiore di quest'ultima, l'assistenza legale di cui l'assistito ha bisogno.⁵ Il concetto di indipendenza dell'avvocato viene determinato non solo in positivo (mediante un riferimento agli obblighi deontologici professionali), bensì anche in negativo (vale a dire con la mancanza di un rapporto di impiego)⁶.

³ Ordinanza del 13 giugno 2017, Uniwersytet Wrocławski/REA (T-137/16, non pubblicata, EU:T:2017:407).

⁴ Punti 16 e 17 dell'ordinanza impugnata.

⁵ Punto 18 dell'ordinanza impugnata.

⁶ Punto 19 dell'ordinanza impugnata.

13. Facendo riferimento alla causa Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej⁷, il Tribunale riteneva che, anche se l'assenza di un rapporto di subordinazione tra l'Uniwersytet Wrocławski e il suo rappresentante legale significa che, sotto il profilo formale, non esiste un rapporto di lavoro, sussiste comunque il rischio che il parere professionale del legale rappresentante possa essere influenzato, almeno in parte, dal suo ambiente professionale.⁸

14. Alla luce di tali argomenti, il Tribunale dichiarava il ricorso manifestamente irricevibile, basando la sua decisione sull'articolo 19, terzo e quarto comma, dello Statuto e sull'articolo 51, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale.⁹

IV. Procedimento dinanzi alla Corte

15. L'ordinanza del Tribunale è stata impugnata dall'Uniwersytet Wrocławski (C-515/17 P) e dalla Repubblica di Polonia (C-561/17 P).

16. Con decisione del 24 novembre 2017, il presidente della Corte di giustizia ha riunito entrambe le impugnazioni.

17. L'impugnazione dell'Uniwersytet Wrocławski si fonda su due motivi. Essa fa valere, da un lato, una violazione dell'articolo 19 dello Statuto e, dall'altro, una violazione dell'articolo 119 del regolamento di procedura del Tribunale. Per quanto riguarda il primo motivo, l'Uniwersytet Wrocławski non condivide l'interpretazione dell'articolo 19 dello Statuto secondo cui l'esistenza del contratto tra l'Uniwersytet Wrocławski e il suo rappresentante in giudizio fa venir meno il requisito dell'indipendenza. Essa afferma che, anche se la nozione di indipendenza deve, in linea di principio, essere interpretata in modo autonomo, nel caso di specie è necessario fare riferimento al diritto nazionale. Il contratto in questione non è un contratto di lavoro e, secondo il diritto polacco, non può essere considerato equivalente a tale contratto. Un contratto di diritto privato, come quello del caso di specie, è caratterizzato dall'uguaglianza tra le parti e dall'assenza di un rapporto di subordinazione. Per quanto riguarda il secondo motivo, l'Uniwersytet Wrocławski critica il carattere astratto di talune affermazioni contenute nell'ordinanza impugnata e la mancanza di riferimento ai fatti di causa. L'Uniwersytet Wrocławski chiede alla Corte di annullare l'ordinanza impugnata, di dichiarare che il ricorso dinanzi al Tribunale è stato regolarmente proposto e di condannare la REA al pagamento delle spese.

18. Il ricorso presentato dalla Repubblica di Polonia si articola in tre motivi. Lo Stato membro in questione ritiene, da un lato, che l'ordinanza impugnata violi, in primo luogo, il terzo e quarto comma dell'articolo 19 dello Statuto, in secondo luogo, il principio della certezza del diritto e, in terzo luogo, l'obbligo di motivazione. In particolare, la Repubblica di Polonia sostiene che la giurisprudenza secondo cui l'esistenza di un rapporto di lavoro implica che un avvocato non possa soddisfare il requisito di indipendenza è sostanzialmente errata. Inoltre, l'ordinanza impugnata si spinge oltre i limiti di tale giurisprudenza nella sua applicazione al contratto in questione. La Repubblica di Polonia chiede alla Corte di giustizia di annullare l'ordinanza impugnata e di rinviare la causa al Tribunale. Essa chiede inoltre che la Corte voglia condannare le parti nel procedimento C-561/17 P a sostenere le proprie spese.

19. Ai sensi dell'articolo 40, primo comma, dello Statuto, la Repubblica ceca è intervenuta a sostegno delle richieste dei rispettivi ricorrenti in annullamento dell'ordinanza impugnata.

⁷ Ordinanza del 23 maggio 2011, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej/Commissione (T-226/10, EU:T:2011:234) e sentenza del 6 settembre 2012, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej/Commissione (C-422/11 P e C-423/11 P, EU:C:2012:553).

⁸ Punto 20 dell'ordinanza impugnata.

⁹ Punti 21 e 22 dell'ordinanza impugnata.

20. Con ordinanza del presidente della Corte del 5 luglio 2018, la Krajowa Izba Radców Prawnych (Camera nazionale dei consulenti giuridici, Polonia) è stata ammessa a intervenire a sostegno della posizione della Repubblica di Polonia, vale a dire l'annullamento dell'ordinanza impugnata.

21. Nel suo controricorso, la REA contesta entrambe le impugnazioni. Le sue censure riguardano la natura fattuale, ripetitiva, imprecisa o nuova di alcune delle affermazioni delle ricorrenti. Essa rammenta il carattere autonomo della nozione di avvocato nel diritto dell'Unione. Il rappresentante che ha rappresentato l'Uniwersytet Wrocławski nel giudizio sfociato nell'ordinanza impugnata dipende da tale università, se non finanziariamente, quantomeno dal punto di vista del suo status professionale.

22. Nella sua replica, l'Uniwersytet Wrocławski contesta il fatto che le sue argomentazioni siano state considerate fattuali e sottolinea come queste, invece, si concentrino sull'articolo 19 dello Statuto. Ribadisce la sua argomentazione secondo cui la giurisprudenza precedente è stata applicata in modo eccessivamente ampio nel caso di specie. Il collegamento tra il requisito di indipendenza e l'assenza di un rapporto di lavoro viola l'articolo 19 dello Statuto. L'indipendenza del suo rappresentante in giudizio veniva garantita in due modi: dalle norme deontologiche applicabili e dal suo status di docente universitario.

23. Nella sua replica, la Repubblica di Polonia non condivide le affermazioni della REA nel senso della fattualità delle sue argomentazioni. La Repubblica di Polonia sostiene inoltre che l'interpretazione dell'articolo 19 dello Statuto non può trascurare le tradizioni comuni degli Stati membri, che non escludono l'indipendenza di un avvocato in presenza di un rapporto di impiego. La nozione di avvocato non dovrebbe essere interpretata solo in riferimento al diritto nazionale, tuttavia si dovrebbe tener conto delle rispettive legislazioni nazionali e delle garanzie di indipendenza che ne derivano, in quanto il diritto dell'Unione non contiene norme in materia. Nell'ordinanza impugnata, il Tribunale non ha dichiarato che il rappresentante in giudizio interessato non era un terzo nei confronti della ricorrente; ha solo concluso che egli non soddisfaceva il requisito dell'indipendenza. Per quanto riguarda l'argomento addotto dalla REA in merito al vantaggio ottenuto dal rappresentante in giudizio in termini di «status» in quanto docente universitario, l'affermazione è puramente astratta e non collegata agli elementi di fatto o di diritto del caso di specie.

24. Nella sua controreplica in merito ad entrambe le repliche, la REA sostiene che alcuni fatti indicati nel ricorso presentato dall'Uniwersytet Wrocławski sono nuovi, come i dettagli sulla precedente carriera del rappresentante in giudizio, il fatto che egli non ha mai fornito consulenza legale sul finanziamento in questione e il fatto che la rappresentanza in giudizio è stata prestata all'Uniwersytet Wrocławski in virtù di un contratto stipulato con uno studio legale di cui il rappresentante legale è socio. La REA sostiene che l'Uniwersytet Wrocławski suggerisce erroneamente che l'interpretazione dell'articolo 19 dello Statuto si basa sulle norme nazionali. Per quanto riguarda la replica della Repubblica di Polonia, la REA insiste nel sostenere che alcune delle affermazioni sono fattuali e che, nell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha correttamente motivato la sua decisione. Per quanto attiene all'articolo 19 dello Statuto, la Repubblica di Polonia non spiega come il prendere in considerazione le rispettive legislazioni nazionali in questo contesto differisca da un'interpretazione basata su tali legislazioni.

25. La REA afferma, inoltre, replicando a entrambi gli interventi, che le argomentazioni ivi contenute sono irricevibili, inefficaci o infondate.

26. L'Uniwersytet Wrocławski, la REA, la Repubblica di Polonia, il Krajowa Izba Radców Prawnych (Camera nazionale dei consulenti giuridici) e la Repubblica ceca hanno presentato delle difese orali nel corso dell'udienza dell'11 giugno 2019.

V. Valutazione

27. Il primo motivo nella causa C-515/17 P e il primo motivo nella causa C-561/17 P lamentano, in sostanza, un'erronea interpretazione dell'articolo 19, terzo comma, dello Statuto.

28. Per le ragioni esposte nelle presenti conclusioni, concordo sul fatto che tali motivi sono fondati. L'ordinanza impugnata deve pertanto essere annullata.

29. Tenuto conto delle mie conclusioni sul primo motivo di entrambi i ricorsi, ritengo inutile esaminare gli altri motivi invocati dai ricorrenti, che fanno valere la violazione dell'obbligo di motivazione e (per quanto riguarda la Repubblica di Polonia) del principio della certezza del diritto. A mio parere, tali motivi riguardano essenzialmente lo stesso problema individuato dal primo motivo di entrambi i ricorsi. Essi si concentrano semplicemente su particolari elementi o conseguenze di tale problema. Infatti, se il criterio volto a valutare l'indipendenza di un avvocato è difficile da prevedere, la valutazione all'interno di un determinato caso è destinata a sollevare questioni di certezza del diritto. Analogamente, se il criterio è contorto, è improbabile che l'applicazione di tale criterio nel caso specifico soddisfi l'obbligo di motivazione che consentirà al ricorrente non privilegiato di capire perché il suo avvocato non è indipendente e quindi non può comparire dinanzi all'organo giurisdizionale dell'Unione europea. Ciò detto, l'asserita mancanza di certezza nella formulazione e nell'applicazione del criterio di indipendenza è ulteriormente discussa nell'ambito del primo motivo di impugnazione delle presenti conclusioni.

30. La discussione del primo motivo di entrambe le impugnazioni è strutturata come segue: inizierò esaminando la genesi dell'attuale interpretazione dell'articolo 19, terzo comma, dello Statuto e individuando i problemi che tale interpretazione comporta (A). Illusterò, quindi, le opzioni per una corretta interpretazione del terzo e quarto comma dell'articolo 19 dello Statuto, ricordando al contempo la logica posta alla base della rappresentanza in giudizio, che dovrebbe ispirare tale interpretazione (B). Proporrò, in seguito, un criterio rivisto ai sensi del terzo e quarto comma dell'articolo 19 dello Statuto, che comprenda un adeguamento sia del merito di tali disposizioni che delle conseguenze processuali connesse alla loro inosservanza (C). Infine, applicando al caso di specie tale interpretazione dell'articolo 19, terzo e quarto comma, dello Statuto, concluderò sostenendo che il Tribunale ha effettivamente interpretato erroneamente tali disposizioni (D).

A. Genesi e problematiche attuali

31. La nozione di avvocato nella giurisprudenza relativa all'articolo 19, terzo comma, dello Statuto non è nata specificamente ai fini dell'interpretazione di tale disposizione. Essa è piuttosto il risultato di un «trasferimento» della giurisprudenza da un diverso settore del diritto dell'Unione e da un diverso contesto (1). Gradualmente, tale «trasferimento», unito alla mancanza di chiarezza sulle condizioni da applicare e alle conseguenze piuttosto gravi legate alla mancata osservanza, ha iniziato a generare una serie di problematiche (2).

1. L'evoluzione della giurisprudenza relativa all'articolo 19, terzo comma, dello Statuto.

32. L'articolo 19 dello Statuto prevede che i ricorrenti non privilegiati debbano essere rappresentati dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione europea da un «avvocato» (terzo comma) e che solo «un avvocato abilitato al patrocinio dinanzi ad un organo giurisdizionale di uno Stato membro può rappresentare o assistere una parte dinanzi alla Corte» (quarto comma).

33. Il significato del *quarto* comma non ha dato luogo a particolari problemi. Come è lecito attendersi, è stato statuito che i rappresentanti in giudizio non si conformano a tale disposizione se non sono iscritti agli albi nazionali, e non sono quindi abilitati a esercitare la professione in uno Stato membro.¹⁰

34. Tuttavia, quando si tratta dell'interpretazione dell'articolo 19, *terzo* comma, dello Statuto, la giurisprudenza diventa complessa.

35. La nozione di «avvocato» in esso contenuta è stata ritenuta una nozione autonoma del diritto dell'Unione, la cui caratteristica centrale e specifica è, secondo la giurisprudenza, l'«indipendenza». L'«indipendenza» è quindi emersa come una condizione che, sebbene probabilmente corrispondente alla tradizionale caratterizzazione della professione di avvocato,¹¹ non è menzionata, né tanto meno spiegata, nelle norme processuali degli organi giurisdizionali dell'Unione europea. Inoltre, applicando tale condizione, è stata individuata una gamma sempre più restrittiva di situazioni incompatibili con tale requisito.

36. Il contenuto della nozione di indipendenza è stato innanzitutto precisato dalla Corte per definire i documenti tutelati dal segreto professionale dell'avvocato nelle indagini in materia di diritto della concorrenza (a). Solo successivamente è stato «trasferito» a sostegno di una particolare interpretazione della nozione di «avvocato» ai sensi dell'articolo 19, *terzo* comma, dello Statuto. Tale interpretazione è stata poi applicata ad un ventaglio piuttosto ampio di casistiche. In questo processo si è perso il collegamento con la logica e lo scopo originari posti alla base del concetto di indipendenza (b).

a) Le origini nel diritto della concorrenza

37. Nella sentenza *AM & S Europe*,¹² la Corte ha dichiarato nulla la pertinente disposizione di una decisione della Commissione europea, nella parte in cui imponeva alla ricorrente di produrre alcuni documenti considerati coperti dal segreto professionale dell'avvocato. Interpretando la portata dei poteri di indagine della Commissione ai sensi del regolamento n. 17,¹³ la Corte ha ritenuto, in sostanza, che questo deve essere interpretato nel senso di tutelare la riservatezza delle comunicazioni scritte tra un avvocato e il suo cliente, «purché da un lato, si tratti di corrispondenza scambiata al fine e nell'interesse del diritto alla difesa del cliente e, dall'altro, tale corrispondenza provenga da avvocati indipendenti, cioè da avvocati non legati al cliente da un rapporto d'impiego».¹⁴

38. La seconda di tali condizioni e la conseguente distinzione tra avvocato interno (dipendente) ed esterno («indipendente») «deriva dalla concezione della funzione dell'avvocato come collaborazione all'amministrazione della giustizia e attività intesa a fornire, in piena indipendenza e nell'interesse superiore della giustizia, l'assistenza legale di cui il cliente ha bisogno. Questa tutela ha come

10 V., ad esempio, ordinanza della Corte del 20 febbraio 2008, *Comunidad Autónoma de Valencia - Generalidad Valenciana/Commissione* (C-363/06 P, non pubblicata, EU:C:2008:99) e ordinanze del Tribunale del 9 settembre 2004, *Alto de Casablanca/UAMI - Bodegas Chivite (VERAMONTE)* (T-14/04, EU:T:2004:258, punto 11), e del 5 luglio 2006, *Comunidad Autónoma de Valencia - Generalidad Valenciana/Commissione* (T-357/05, EU:T:2006:188). V. anche le ordinanze del Tribunale del 9 dicembre 2013, *Brown Brothers Harriman/UAMI (TRUST IN PARTNERSHIP)* (T-389/13, non pubblicata, EU:T:2013:691, punto 14), e del 14 novembre 2016, *Neonart svetlobni in reklamni napisi Krevh/EUIPO (neonart)* (T-221/16, non pubblicata, EU:T:2016:673, punto 8).

11 V., ad esempio, la *Carta dei principi fondamentali dell'avvocato europeo e Codice deontologico degli avvocati europei*, Consiglio degli Ordini Forensi Europei, 2019. L'articolo 2 riguarda i principi fondamentali che sono «comun[i] a tutte le norme nazionali e internazionali che disciplinano l'avvocatura» (v. pagg. 1 e 6). L'indipendenza è al primo posto tra questi.

12 Sentenza del 18 maggio 1982, *AM & S Europe/Commissione* (155/79, EU:C:1982:157).

13 Regolamento del Consiglio del 6 febbraio 1962, primo regolamento d'applicazione degli articoli [101] e [102 TFUE] (GU 13, pag. 204).

14 Sentenza *AM & S Europe/Commissione* (155/79, EU:C:1982:157, punti 21 e 22).

contropartita la disciplina professionale, imposta e controllata nell'interesse generale dalle istituzioni a ciò autorizzate». La Corte ha aggiunto che tale nozione «risponde alle tradizioni giuridiche comuni degli Stati membri e si riscontra anche nell'ordinamento giuridico comunitario, come risulta dall'art. 17 dello Statuto della Corte CEE e CEEA e dall'art. 20 dello Statuto della Corte CECA»¹⁵.

39. Il medesimo ragionamento è stato successivamente applicato nella sentenza Akzo Nobel, un'altra causa di diritto della concorrenza che riguardava, fra le altre cose, la possibilità di applicare il segreto professionale dell'avvocato a due email scambiate fra l'impresa interessata e il suo avvocato interno¹⁶. Ancora una volta, esaminando l'indipendenza degli avvocati al fine di definire la portata del loro segreto professionale, la Corte ha distinto tra gli aspetti positivi e negativi dell'indipendenza di un avvocato, affermando che tale concetto «viene determinato non solo in positivo, mediante un riferimento alla disciplina professionale, *bensì anche in negativo, vale a dire con la mancanza di un rapporto di impiego*. Un avvocato interno, nonostante la sua iscrizione all'ordine forense e i vincoli professionali che ne conseguono, non gode dello stesso grado di indipendenza dal suo datore di lavoro di cui gode, nei confronti dei suoi clienti, un avvocato che lavora in uno studio legale esterno. Pertanto, per un avvocato interno è più difficile che per un avvocato esterno risolvere eventuali conflitti tra i suoi doveri professionali e gli obiettivi del suo cliente».¹⁷

40. Così, quando è emerso per la prima volta nelle sentenze AM & S Europe e Akzo Nobel, il requisito dell'indipendenza di un avvocato era utilizzato per definire l'ambito dei documenti coperti da segreto professionale. A tal fine è stata introdotta la distinzione tra avvocati interni ed esterni, ponendo così in primo piano la questione dei contratti di lavoro e della subordinazione in essi insita. L'obiettivo di tale giurisprudenza era quello di fissare i limiti dei poteri di indagine della Commissione e di trovare un equilibrio tra tali poteri e la necessità di tutelare i diritti delle imprese nell'ambito di un procedimento in materia di diritto della concorrenza.

b) Il «trasferimento» del requisito dell'indipendenza all'articolo 19, terzo comma, dello Statuto

41. Gradualmente, i requisiti stabiliti dalla giurisprudenza AM & S Europe e Akzo Nobel hanno cominciato a essere richiamati e invocati ai fini dell'interpretazione dell'articolo 19, terzo comma, dello Statuto. La giurisprudenza relativa all'articolo 19, terzo comma, dello Statuto è piuttosto complessa, ma si potrebbe forse dire che rientra, in linea di massima, nelle tre categorie seguenti.

42. In primo luogo, l'obbligo di rappresentanza dei ricorrenti non privilegiati impedisce a questi ultimi di rappresentarsi da soli.¹⁸

¹⁵ Ibidem, punto 24. Tali disposizioni sono i predecessori giuridici dell'attuale articolo 19 dello Statuto. Contenevano una formulazione leggermente diversa e definivano il rappresentante legale abilitato a rappresentare dinanzi alla Corte i ricorrenti non privilegiati semplicemente come «avvocato iscritto all'albo di uno degli Stati membri».

¹⁶ Sentenza del 14 settembre 2010, Akzo Nobel Chemicals e Akcros Chemicals/Commissione (C-550/07 P, EU:C:2010:512, punto 28).

¹⁷ Sentenza del 14 settembre 2010, Akzo Nobel Chemicals e Akcros Chemicals/Commissione (C-550/07 P, EU:C:2010:512, punti 42, 43 e 45). Il corsivo è mio.

¹⁸ V., ad esempio, ordinanze del 5 dicembre 1996, Lopes/Corte di giustizia (C-174/96 P, EU:C:1996:473); del 5 dicembre 2013, Martínez Ferríz/Spagna (T-564/13, non pubblicata, EU:T:2013:650); dell'8 maggio 2018, Spieker/EUIPO (Science for a better skin) (T-92/18, non pubblicata, EU:T:2018:289), attualmente con impugnazione pendente come causa C-455/18 P e del 27 settembre 2018, Sógor/Consiglio e a. (T-302/18, non pubblicata, EU:T:2018:621).

43. In secondo luogo, il divieto di autorappresentanza è stato confermato anche per quanto riguarda le persone giuridiche in varie situazioni in cui il rappresentante in giudizio aveva legami specifici con il ricorrente. In ragione di tali legami, si è ritenuto che i rappresentanti in giudizio interessati non soddisfacessero la condizione *di terzietà* nei confronti del ricorrente. Tali legami riguardavano le posizioni di dirigente,¹⁹ presidente del comitato esecutivo, amministratore,²⁰ fiduciario,²¹ presidente del comitato esecutivo,²² altre funzioni ad «alto livello esecutivo»²³ e la detenzione di una partecipazione del 10%²⁴ della società ricorrente.

44. In terzo luogo, la rappresentanza in giudizio è stata ritenuta inadeguata nei casi in cui i rappresentanti legali erano assunti dal ricorrente.

45. Più specificamente, nella sentenza Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, riferendosi, tra l'altro, alla giurisprudenza AM & S Europe e Akzo Nobel, il Tribunale ha dichiarato che «l'esistenza di un vincolo di subordinazione» tra il rappresentante legale e una parte collegata al ricorrente «implica un grado di indipendenza minore, rispetto al suo cliente, di quella di un consulente giuridico o di un avvocato che esercita le sue attività in un ufficio legale esterno».²⁵

46. In secondo grado, la Corte ha confermato la decisione del Tribunale. In tale contesto, si è discusso se la nozione di avvocato debba essere interpretata come nozione autonoma di diritto dell'Unione europea o con riferimento al diritto nazionale (dato il riferimento al diritto nazionale nell'articolo 19, quarto comma, dello Statuto). La Corte ha respinto quest'ultima opzione e ha spiegato che, prevedendo che solo un avvocato abilitato al patrocinio dinanzi ad un organo giurisdizionale di uno Stato membro possa rappresentare una parte dinanzi alla Corte, l'articolo 19, quarto comma, dello Statuto impone una condizione *necessaria* che, tuttavia, non è *sufficiente*. Non esiste una correlazione automatica tra il diritto di patrocinio dinanzi ad un organo giurisdizionale di uno Stato membro e quello dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione europea. La nozione di avvocato di cui all'articolo 19, terzo comma, dello Statuto è frutto «di un'attuazione oggettiva la quale è necessariamente indipendente dagli ordinamenti nazionali».²⁶

47. Analogamente a quanto statuito nella sentenza Akzo Nobel, nella sentenza Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej la Corte ha esaminato l'incompatibilità tra un rapporto di impiego e la possibilità di un rappresentante di agire in giudizio dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione europea attraverso la lente del requisito dell'indipendenza.²⁷

19 Ordinanza del 4 dicembre 2017, Nap Innova Hoteles/SRB (T-522/17, non pubblicata, EU:T:2017:881, punto 8).

20 Ordinanze dell'8 dicembre 1999, Euro-Lex/UAMI (EU-LEX) (T-79/99, EU:T:1999:312, punti 28 e 29); del 19 Novembre 2009, EREF/Commissione (T-94/07, non pubblicata, EU:T:2009:451, punto 17); e del 21 marzo 2011, Milux/UAMI (REFLUXCONTROL) (T-139/10, da T-280/10 a T-285/10 e da T-349/10 a T-352/10, non pubblicata, EU:T:2011:98, punto 22).

21 Ordinanze del 5 settembre 2013, ClientEarth/Consiglio (C-573/11 P, non pubblicata, EU:C:2013:564) e del 6 settembre 2011, ClientEarth/Consiglio (T-452/10, non pubblicata, EU:T:2011:420).

22 Ordinanza del 31 maggio 2013, Codacons/Commissione (T-120/13, non pubblicata, EU:T:2013:287, punto 11).

23 Ordinanza del 18 novembre 2014, Justice & Environment/Commissione (T-221/14, non pubblicata, EU:T:2014:1002, punti da 10 a 14).

24 Ordinanza del 20 novembre 2017, BikeWorld/Commissione (T-702/15, EU:T:2017:834).

25 Ordinanza del 23 maggio 2011, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej/Commissione (T-226/10, EU:T:2011:234, punto 21).

26 Sentenza del 6 settembre 2012, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej/Commissione (C-422/11 P e C-423/11 P, EU:C:2012:553, punti da 33 a 34). V. ordinanze analoghe del 18 novembre 2014, Justice & Environment/Commissione (T-221/14, non pubblicata, EU:T:2014:1002); del 14 novembre 2016, Dimos Athinaion/Commissione (T-360/16, non pubblicata, EU:T:2016:694); e dell'8 aprile 2019, Electroquímica Onubense/ECHA (T-481/18, EU:T:2019:227).

27 Sentenza del 6 settembre 2012, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej/Commissione (C-422/11 P e C-423/11 P, EU:C:2012:553, punti 24 e 25 e giurisprudenza citata). V., tuttavia, ordinanza del 23 maggio 2011, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej/Commissione (T-226/10, EU:T:2011:234, punti 16, 17 e 21).

48. In una causa successiva, il Tribunale ha dichiarato che un avvocato e cofondatore di uno studio legale non poteva essere rappresentato da un altro avvocato del medesimo studio.²⁸ Il Tribunale ha esplicitamente respinto una tesi secondo cui ciò equivaleva all'autorappresentanza, poiché il ricorrente era semplicemente diverso dal suo rappresentante in giudizio.²⁹ La circostanza che l'avvocato non potesse comparire dinanzi al Tribunale derivava piuttosto dalla sua mancanza di indipendenza e, più specificamente, dall'effettivo controllo del ricorrente sullo studio legale di cui l'avvocato era membro.

49. Infine, la presente causa sembra collocarsi principalmente nell'ambito della terza serie di cause riguardanti gli avvocati alle dipendenze del ricorrente. Tuttavia, essa si spinge chiaramente oltre la logica posta alla base delle sentenze citate.

50. In effetti, nel caso di specie, il rappresentante in giudizio non prestava consulenza legale all'Uniwersytet Wrocławski in qualità di suo dipendente. Il contratto fra tale rappresentante e l'università aveva uno scopo diverso, vale a dire l'insegnamento. Tuttavia, il Tribunale ha concluso che il rischio che il parere del rappresentante legale potesse essere influenzato dal suo ambiente professionale esisteva in tali circostanze, anche se non esisteva un contratto di lavoro relativo alla prestazione di servizi legali.³⁰

2. Gli aspetti problematici del «trasferimento» e le sue conseguenze processuali

51. È vero che sia la giurisprudenza in materia di segreto professionale che la giurisprudenza relativa all'articolo 19, quarto comma, dello Statuto esaminano il concetto di «indipendenza». Il problema è che, in ciascuna di queste branche della giurisprudenza, il concetto di indipendenza viene utilizzato in un contesto molto diverso e con degli scopi e obiettivi differenti. Pertanto, effettuare un semplice trasferimento testuale di tale concetto da una branca all'altra diventa problematico (a). Il criterio per valutare l'indipendenza di un avvocato e le condizioni di rappresentanza in giudizio dei ricorrenti non privilegiati, che sono il risultato di tale trasferimento, non sono, a mio avviso, un esempio di chiarezza (b). Tale mancanza di chiarezza è ancor più rilevante alla luce delle notevoli conseguenze che l'inosservanza di tali (poco chiari) criteri può avere per i ricorrenti non privilegiati (c).

a) Il contesto

52. Il diritto dell'Unione europea non è l'unico a svilupparsi attraverso dei «trasferimenti giurisprudenziali». Un'idea o un concetto originariamente interpretato in un contesto legislativo o giuridico può essere trapiantato in un altro contesto. Non vi è nulla di sbagliato in tale trasferimento, al contrario: esso promuove la prevedibilità e la coerenza di un ordinamento giuridico nel suo insieme.

53. Tuttavia, qualsiasi trasferimento di tal specie deve avere senso nel nuovo contesto. Non sarà invece sufficiente un'automatica «copia testuale» in cui il testo venga spostato da un caso all'altro mediante una serie di citazioni, senza considerare debitamente il nuovo contesto o il nuovo scopo. Un esercizio di questo tipo potrebbe creare più problemi che soluzioni.

54. In questo contesto, devo ammettere che basarsi sulla giurisprudenza AM & S Europe e Akzo Nobel come elemento chiave per l'interpretazione dell'articolo 19, terzo comma, dello Statuto sembra problematico.

²⁸ Ordinanza del 30 maggio 2018, PJ/EUIPO - Erdmann & Rossi (Erdmann & Rossi) (T-664/16, EU:T:2018:517), attualmente con due impugnazioni pendenti nelle cause PJ/EUIPO (C-529/18 P) e PC/EUIPO (C-531/18 P).

²⁹ Ibidem, punto 59.

³⁰ Ordinanza del 13 giugno 2017, Uniwersytet Wrocławski/REA (T-137/16, non pubblicata, EU:T:2017:407, punto 20).

55. Come già sottolineato,³¹ la giurisprudenza AM & S Europe e Akzo Nobel riguardava l'ambito di applicazione del segreto professionale dell'avvocato in indagini nell'ambito del diritto della concorrenza dell'Unione europea. In questo specifico contesto, è emersa la problematica della consulenza giuridica interna o esterna, che ha portato alla questione dei contratti di lavoro degli avvocati e della loro indipendenza, il tutto allo scopo di preservare positivamente un certo spazio di comunicazione privilegiata nei confronti della Commissione. È stato raggiunto un equilibrio tra, da un lato, la necessità di tutelare i diritti delle imprese nei confronti della Commissione e dei suoi poteri investigativi e, dall'altro, la necessità che la Commissione sia in grado di tutelare e rafforzare la concorrenza all'interno dell'Unione. Ciò ha portato all'adozione di una certa definizione dell'indipendenza di un avvocato, adattata a tale contesto legislativo e a tale scopo.

56. Tuttavia, ci si chiede se l'equilibrio così raggiunto in tale specifico contesto possa poi essere preso e trasformato in un criterio generale per l'indipendenza di un avvocato in un contesto diverso, in cui sono presenti attori diversi con interessi diversi e, in ultima analisi, possa essere utilizzato non già per creare uno spazio di comunicazione privilegiata, bensì per privare effettivamente i ricorrenti non privilegiati del loro accesso agli organi giurisdizionali dell'Unione europea.

57. Ritengo di no. Partendo da una questione piuttosto ovvia, la parola «indipendenza» non figura nemmeno all'articolo 19, terzo comma, dello Statuto. Vi è, invece, un problema strutturale ancor più profondo: il concetto di «indipendenza» nella giurisprudenza AM & S Europe e Akzo Nobel riguarda semplicemente una materia diversa dall'articolo 19, terzo e quarto comma, dello Statuto. La portata delle problematiche relative alla rappresentanza in giudizio in quest'ultima norma è incomparabilmente più ampia della semplice questione del rapporto di lavoro di un avvocato interno. L'interpretazione dell'articolo 19, terzo e quarto comma, dello Statuto dovrebbe derivare logicamente dall'obiettivo posto alla base della rappresentanza in giudizio in quanto tale e dalle considerazioni più ampie che caratterizzano la professione di avvocato. La condotta di un avvocato, compresa la decisione di rappresentare una parte pur avendo con questa legami specifici, non deve essere in conflitto con nessuno degli obblighi che l'avvocato deve alla parte rappresentata di cui tutela gli interessi, ma anche agli organi giurisdizionali dinanzi ai quali compare e ai suoi colleghi.³²

58. Inoltre, il terzo e quarto comma dell'articolo 19 dello Statuto difficilmente possono essere interpretati isolatamente. Tali disposizioni sono integrate da norme professionali definite nella legislazione nazionale e dagli organismi professionali autoregolamentati. Sebbene non esistano norme di questo tipo a livello dell'Unione europea, come ha giustamente sottolineato la Repubblica di Polonia, gli organi giurisdizionali dell'Unione europea devono essere in grado di garantire (come deve fare qualsiasi organo giurisdizionale) che le regole necessarie siano rispettate nei procedimenti dinanzi ad essi, qualora sorgano questioni al riguardo.

b) La natura poco chiara del criterio

59. La mancanza di chiarezza dell'attuale criterio così come applicato dal Tribunale deriva in parte dallo squilibrio concettuale conseguente al citato trasferimento di giurisprudenza da un contesto all'altro. È difficile trasferire dichiarazioni restrittive, fatte in materia di consulenza legale interna nel contesto di indagini in materia di concorrenza, all'articolo 19, terzo e quarto comma, dello Statuto, che ha una portata più ampia e persegue una finalità diversa.

31 V. supra, paragrafi da 37 a 40 delle presenti conclusioni.

32 V., ad esempio, la *Carta dei principi fondamentali dell'avvocato europeo e Codice deontologico degli avvocati europei*, di cui alla nota 11, pag. 7 (paragrafo 6) e pag. 9 (principi h) e i) riguardanti rispettivamente il rispetto verso i colleghi e per lo Stato di diritto e contributo alla buona amministrazione della giustizia).

60. In primo luogo, la giurisprudenza esistente interpreta il termine «avvocato» di cui all'articolo 19, terzo comma, dello Statuto attraverso il concetto di indipendenza. Ma il significato di tale concetto e i relativi criteri di valutazione restano poco chiari. Ciò è a maggior ragione vero in considerazione del fatto che diverse questioni sembrano essere state sussunte nel titolo «indipendenza», tra cui anche la situazione di terzietà nei confronti del ricorrente.³³ Al contrario, una problematica che rientrerebbe pacificamente nel concetto di indipendenza, vale a dire l'assenza di pressioni esterne, è praticamente assente nella giurisprudenza.

61. La definizione di ciascuna di queste categorie manca inoltre di nitidezza. Ad esempio, si è ritenuto che cause in cui i rappresentanti in giudizio occupavano svariate posizioni societarie all'interno del soggetto ricorrente riguardassero la problematica dell'autorappresentanza, mentre la situazione degli avvocati dipendenti è stata in una certa misura, o addirittura del tutto, ritenuta estranea alla questione dell'autorappresentanza e considerata sotto il profilo dell'indipendenza, che si è ritenuto difettesse in capo all'avvocato in ragione dell'influenza del suo ambiente professionale sul suo parere professionale.

62. Anche se si dovesse accettare il fatto che, in termini concettuali, tutte queste questioni possono essere affrontate adeguatamente sotto il profilo della «indipendenza», capire quali siano esattamente le regole attualmente in vigore esaminando i singoli casi è piuttosto impegnativo. Non è chiaro, ad esempio, se, nel caso delle persone giuridiche, l'esclusione dallo status di «avvocato» possa derivare da una qualsiasi partecipazione alla struttura societaria di un soggetto ricorrente o solo dalla partecipazione agli organi che esercitano un controllo (o altra influenza) sullo stesso. Inoltre, per quanto riguarda i rapporti di impiego, non è chiaro quali principi di base differenzino il rapporto tra un avvocato interno e il suo datore di lavoro dal rapporto tra un avvocato e il suo (potenzialmente unico o principale) cliente.

63. L'assenza di criteri chiari per valutare se un rappresentante in giudizio rispetti l'articolo 19, terzo comma, dello Statuto comporta una mancanza di prevedibilità per i ricorrenti non privilegiati (e i loro rappresentanti in giudizio)³⁴ per quanto riguarda l'interpretazione di tale disposizione in presenza di *alcuni* legami tra il ricorrente e il suo avvocato.

64. Riconosco certamente che gli organi giurisdizionali dell'Unione europea affrontano inevitabilmente una grande varietà di situazioni di fatto quando si tratta di legami specifici che possono esistere tra un rappresentante in giudizio e un ricorrente. A tal riguardo, il Tribunale insiste giustamente sul fatto che la valutazione dell'indipendenza dei rappresentanti in giudizio è una questione da valutare caso per caso³⁵.

65. Tuttavia, non si può affermare che, a causa della varietà delle potenziali situazioni di fatto, sia impossibile formulare un criterio atto a rendere prevedibili per i ricorrenti le potenziali conseguenze di una scelta di un rappresentante in giudizio.

33 Si confronti, in particolare, la sentenza del 6 settembre 2012, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej/Commissione (C-422/11 P e C-423/11 P, EU:C:2012:553, punti 24 e 25 e la giurisprudenza citata) con le ordinanze del 23 maggio 2011, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej/Commissione (T-226/10, EU:T:2011:234, punti 16, 17 e 21) e del 30 maggio 2018, PJ/EUIPO – Erdmann & Rossi (Erdmann & Rossi) (T-664/16, EU:T:2018:517).

34 Come evidenziato in precedenza (paragrafo 29), il problema è legato agli altri motivi di entrambe le impugnazioni, segnatamente al secondo motivo dell'Uniwerystet Wrocławski e al secondo e terzo motivo dell'impugnazione della Repubblica di Polonia.

35 V., ad esempio, ordinanza del 20 novembre 2017, BikeWorld/Commissione (T 702/15, EU:T:2017:834, punto 35).

66. Il fatto che il criterio e i principi per la sua applicazione siano attualmente imprevedibili dal punto di vista dei ricorrenti è ulteriormente corroborato dalla circostanza che né l'articolo 19 dello Statuto, né le altre disposizioni dello Statuto, né il regolamento di procedura del Tribunale, stabiliscono come dovrebbe essere inteso il concetto di «avvocato». A maggior ragione, queste norme processuali non dicono nulla sulle condizioni di indipendenza. Come la Repubblica di Polonia ha giustamente osservato all'udienza, tali requisiti e condizioni non sono nemmeno menzionati nelle istruzioni pratiche alle parti relative alle cause proposte dinanzi alla Corte.³⁶

67. Se l'unico suggerimento, allo stato, è che un qualsiasi avvocato che intenda rappresentare un cliente dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione europea è obbligato, innanzitutto, a navigare attraverso faldoni di ordinanze processuali non pubblicate, disponibili solo in un numero limitato di lingue, al fine di verificare quale potrebbe essere l'attuale concetto di «indipendenza», allora sono costretto a concordare con la Repubblica di Polonia sul fatto che esiste effettivamente un problema di prevedibilità.

c) Le conseguenze dell'inosservanza

68. Un ultimo aspetto, che forse, almeno a mio avviso, è il più eclatante, è la conseguenza che il Tribunale collega all'inosservanza dei requisiti della rappresentanza indipendente in giudizio ai sensi dell'articolo 19, terzo comma, dello Statuto. Il Tribunale considera, come ha fatto nella presente causa, che il problema così identificato con la rappresentanza della ricorrente costituisce un vizio sostanziale non sanabile di un ricorso, che non può che condurre al rigetto dello stesso in quanto manifestamente irricevibile.

69. Ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 2, del regolamento di procedura del Tribunale «l'avvocato che assiste o rappresenta una parte deposita in cancelleria un certificato da cui risulti che egli è abilitato a patrocinare dinanzi a un organo giurisdizionale di uno Stato membro o di un altro Stato aderente all'accordo SEE».

70. Se il ricorrente non presenta tali documenti, l'articolo 51, paragrafo 4, del regolamento di procedura del Tribunale prevede la possibilità di rimediare a tale inosservanza. La disposizione in questione stabilisce, difatti, che «il cancelliere assegna alla parte interessata un termine adeguato per [produrre tali documenti]. In difetto di detta produzione alla scadenza del termine impartito, il Tribunale decide se l'inosservanza di questa formalità comporti l'irricevibilità del ricorso o della memoria per vizio di forma».

71. Sembrerebbe che, secondo il Tribunale, l'articolo 51, paragrafo 4 del regolamento di procedura del Tribunale consenta unicamente la rettifica del requisito di cui all'articolo 19, *quarto* comma, dello Statuto relativo al diritto dell'avvocato di esercitare dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali.³⁷ In altri termini, la disposizione in esame sembrerebbe essere interpretata nel senso di consentire al ricorrente di dimostrare che il suo avvocato è di fatto iscritto a un ordine forense nazionale nel caso in cui non sia stato fornito il relativo certificato. Non sembra essere inteso come un diritto del ricorrente a essere informato dell'esistenza di un problema sulla sua rappresentanza o a cambiare il suo rappresentante in giudizio, qualora il Tribunale giunga alla conclusione che il rappresentante legale non possa essere considerato un «avvocato» ai sensi del *terzo* comma dell'articolo 19 dello Statuto.

³⁶ Istruzioni pratiche alle parti, relative alle cause proposte dinanzi alla Corte (GU 2014, L 31, pag. 1). Si veda, in particolare, nella Sezione I, Disposizioni generali, il punto 2, intitolato «La rappresentanza delle parti dinanzi alla Corte». Riproducendo essenzialmente il testo del quarto comma dell'articolo 19 dello Statuto, il punto 2 di tali istruzioni si limita ad affermare che i ricorrenti non privilegiati devono essere rappresentati da un avvocato abilitato a patrocinare dinanzi ad un organo giurisdizionale di uno Stato membro e che «la prova di tale qualità deve poter essere fornita, dietro semplice domanda, in qualunque fase del procedimento».

³⁷ V. ad esempio, ordinanze del Tribunale del 14 ottobre 2010, Varga e Haliu/Consiglio (T-296/10, non pubblicata, EU:T:2010:435), e del 13 novembre 2012, Hârsulescu/Romania (T-400/12, non pubblicata, EU:T:2012:595).

72. Devo ammettere che questa interpretazione mi lascia piuttosto perplesso. Lascio da parte, per il momento, la questione se un problema con la rappresentanza in giudizio di una parte possa mai essere considerato un vizio *sostanziale e non sanabile* di un ricorso³⁸, che porterebbe automaticamente a un'effettiva sanzione a carico dello stesso ricorrente (piuttosto che, in seguito, a carico dell'avvocato che avrebbe potuto potenzialmente violare le norme deontologiche). Tuttavia, merita attenzione la questione di un'interpretazione «pro-ricorrente» del regolamento di procedura del Tribunale.

73. I codici di procedura (giudiziaria) contengono in genere un elenco di gravi e *sostanziali* vizi del ricorso (come l'incomprensibilità totale del ricorso, la mancata indicazione dell'oggetto del ricorso, la mancata indicazione delle conclusioni, l'assenza di elementi di prova di base offerti a sostegno del ricorso ecc.) che *non possono essere sanati* e renderebbero pertanto il ricorso *irricevibile*. Per contro, qualsiasi altra potenziale problematica che riguardi un ricorso che non sia di gravità tale da figurare in tale elenco, in genere quelle relative a questioni procedurali (il testo principale della domanda o degli allegati non presentati in una determinata forma o formato; mancata prova del pagamento di spese di giustizia; aspetti relativi alla rappresentanza legale ecc.) sarebbero quindi considerati vizi *procedurali e sanabili* in seguito ad un avviso rivolto alla parte emesso dall'autorità giudiziaria in questione.

74. Se l'accesso alla giurisdizione deve essere un diritto e non solo uno slogan, la massima interpretativa per orientarsi tra questi due tipi di vizi sarebbe probabilmente la seguente: se non si tratta di un vizio sostanziale presente nell'elenco dei «peccati non sanabili», il vizio in questione dovrebbe essere sanabile. Se non esiste un tale elenco, ciò che costituisce un vizio sostanziale non sanabile deve essere interpretato in modo restrittivo, nel senso che include solo problemi gravi che impediscono effettivamente di comprendere o trattare correttamente il ricorso.

75. L'interpretazione offerta dal Tribunale sembra partire effettivamente dal presupposto opposto: solo gli elementi espressamente menzionati dall'articolo 51, paragrafo 4, del regolamento di procedura del Tribunale e interpretati restrittivamente sono sanabili, mentre qualsiasi altro aspetto che riguarda la rappresentanza a quanto pare, non lo è. Ancora più interessante è il fatto che l'articolo 51, paragrafo 4, del regolamento di procedura del Tribunale si riferisce ai requisiti di cui all'articolo 19, quarto comma, dello Statuto, che sono chiaramente enunciati nello Statuto. Ciò significa che il mancato rispetto di requisiti indicati in maniera relativamente chiara è sanabile. Per contro, l'inosservanza di un requisito non espressamente previsto dalle norme processuali, vale a dire il requisito dell'avvocato «indipendente» ai sensi dell'articolo 19, terzo comma, dello Statuto, comporta l'irricevibilità del ricorso, e il Tribunale insiste sul fatto che la mancanza di indipendenza del rappresentante in giudizio costituisca un ostacolo assoluto al procedimento.³⁹

76. Questo risultato interpretativo lascia la questione a metà strada tra un romanzo di Franz Kafka e una strana parafrasi di una preghiera del Trono di spade al Dio Abissale. I requisiti (procedurali) che sono chiaramente indicati (e di cui ci si potrebbe quindi aspettare il rispetto da un avvocato ragionevolmente diligente) sono sanabili, mentre i requisiti (altrettanto procedurali) che non sono chiaramente indicati (e quindi più difficili da rispettare anche da parte di avvocati ragionevolmente diligenti), non sono sanabili. Insomma, ciò che è nascosto non può mai essere sanato.

38 Problematica su cui mi soffermerò *infra*, paragrafi da 149 a 153 delle presenti conclusioni.

39 V., ad esempio, ordinanza del 20 novembre 2017 nella causa BikeWorld/Commissione (T-702/15, EU:T:2017:834, punto 30). Detto questo, la prassi sembra consentire alcune eccezioni, come evidenziato dall'ordinanza della Corte del 5 settembre 2013, ClientEarth/Consiglio (C-573/11 P, non pubblicata, EU:C:2013:564, paragrafi 21 e 22). In precedenza il Tribunale aveva dichiarato irricevibile il ricorso presentato in questa causa in quanto il rappresentante della ricorrente era uno dei suoi sette «fiduciari». In sede di impugnazione, la Corte di giustizia ha avallato tale conclusione, pur rilevando che il Tribunale ha ommesso di considerare il fatto che il rappresentante in giudizio aveva informato il Tribunale di un cambiamento nella rappresentanza. Tale omissione non ha tuttavia influito sulla conclusione principale della Corte di giustizia, «sebbene tale cambiamento sia stato apparentemente considerato di maniera implicita, nelle ordinanze del 9 novembre nelle cause T-120/10, ClientEarth e a./Commissione e T-449/10, ClientEarth e a./Commissione, come una correzione di un vizio ai sensi dell'art. 44 del regolamento di procedura del Tribunale», essendo l'articolo 44 il predecessore giuridico dell'attuale articolo 51 dell'RPGC.

77. Per completare il quadro, in questi ultimi casi non viene inviato al ricorrente alcun avviso o avvertimento prima che il suo ricorso sia dichiarato irricevibile. Il ricorrente non ha quindi alcuna possibilità di sanare la situazione. In pratica, il ricorrente - il cui avvocato, basandosi sulle norme nazionali in materia di corretta rappresentanza ai sensi dell'articolo 19, quarto comma, dello Statuto, non aveva motivo di ritenere di non poter rappresentare il suo cliente - riceve solo, dopo mesi o addirittura anni dal decorso di tutti i termini, un'ordinanza che dichiara manifestamente irricevibile il ricorso, il che naturalmente impedisce al ricorrente di far valere i propri diritti nel merito.

78. Alla luce di tale risultato, non posso che concordare con entrambi gli intervenienti che suggeriscono che lo scenario che ne risulta è in contrasto con l'articolo 47, primo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») e con il diritto di accesso a un giudice ivi sancito. Sono pertanto del parere che l'approccio e l'interpretazione dell'articolo 19, terzo comma, dello Statuto debbano essere profondamente rivisti.

B. Le opzioni e le variabili

79. Prima di suggerire come, a mio avviso, dovrebbero essere (re)interpretati il terzo e il quarto comma dell'articolo 19 dello Statuto, occorre chiarire due ulteriori questioni preliminari. In primo luogo, ci si chiede quale dovrebbe essere la fonte dei requisiti relativi allo status di un avvocato che rappresenta un ricorrente non privilegiato dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione europea: il diritto nazionale, il diritto dell'Unione o entrambi gli ordinamenti giuridici. (1) In seguito, al fine di trovare un giusto equilibrio tra gli interessi in gioco nell'interpretazione di tali disposizioni, è necessario ricordare la logica posta alla base delle norme e dei requisiti della rappresentanza legale (2).

1. Le opzioni

80. Gli organi giurisdizionali dell'Unione europea devono affrontare due tipi di problematiche quando si tratta di stabilire se un determinato rappresentante in giudizio soddisfi i criteri di cui all'articolo 19 dello Statuto.

81. In primo luogo, devono verificare il requisito piuttosto *formale e generale* di cui al quarto comma di tale disposizione, vale a dire l'abilitazione al patrocinio dinanzi ad un organo giurisdizionale di uno Stato membro (o di uno Stato parte dell'Accordo SEE). Il rappresentante in giudizio in questione ha il diritto di rappresentare i clienti in cause di questo tipo ai sensi del diritto nazionale?

82. In secondo luogo, vi è la necessità di verificare che il rappresentante, che in generale ha il diritto di rappresentare i clienti ai sensi del diritto nazionale, abbia anche il diritto di rappresentare il *singolo* cliente nel caso *specifico*. Si tratta di un altro tipo di esame, incentrato sulle circostanze del singolo caso. Si pongono problemi nell'ambito di un caso specifico in considerazione non solo dell'identità del rappresentante e del cliente e del loro rapporto reciproco, ma anche dei loro rapporti con altre parti o dell'oggetto della controversia?

83. Per quanto riguarda entrambi i tipi di valutazione, quale ordinamento giuridico dovrebbe offrire le norme applicabili? Vi sono, almeno in teoria, tre opzioni possibili.

84. In primo luogo, si potrebbe suggerire che le norme relative sia agli aspetti generali che a quelli specifici della capacità dell'avvocato di rappresentare un ricorrente dovrebbero essere tratte dalle norme dello Stato membro in questione. In tale ipotesi, il terzo e il quarto comma dell'articolo 19 dello Statuto verrebbero letti congiuntamente, mentre il riferimento al diritto nazionale nel quarto comma sarebbe inteso come volto a chiarire la nozione di «avvocato» di cui al terzo comma.

85. In secondo luogo, si potrebbe suggerire che entrambi gli insiemi di norme si basano su nozioni autonome di diritto dell'Unione. Dopotutto, nei ricorsi diretti, riguardano procedimenti dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione europea e non a quelli nazionali. L'articolo 19, quarto comma, dello Statuto sarebbe quindi interpretato in modo molto restrittivo, nel senso che si riferisce soltanto ai certificati e alle prove da produrre per dimostrare che un determinato rappresentante in giudizio è abilitato a patrocinare dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali. Tuttavia, tutte le altre norme applicabili, comprese le norme professionali, sarebbero esclusivamente di origine, autonoma, dell'Unione europea.

86. In terzo luogo, il terzo e quarto comma dell'articolo 19 dello statuto potrebbero essere interpretati alla luce sia delle norme nazionali che di quelle dell'Unione europea. Il quarto comma dell'articolo 19 sarebbe inteso come un rinvio al diritto nazionale. Il terzo comma costituirebbe quindi una garanzia autonoma per l'Unione europea, seppur minimalista, per la valutazione dell'adeguatezza della rappresentanza in giudizio nel singolo caso.

a) L'articolo 19, quarto comma, dello Statuto

87. Salvo svuotare del suo contenuto l'articolo 19, quarto comma, dello Statuto, che contiene un riferimento inequivocabile all'abilitazione a patrocinare dinanzi a un organo giurisdizionale di uno Stato membro, la *seconda* opzione appena descritta non può essere accolta. Il quarto comma dell'articolo 19 fa chiaramente riferimento al diritto nazionale, circostanza che è pacifica tra le parti. Pertanto, la capacità *generale* del rappresentante di rappresentare una parte in giudizio deve essere determinata in relazione alle norme applicabili a livello dello Stato membro interessato.

88. Ciò solleva immediatamente la questione delle norme professionali applicabili.

89. Sono del parere che le rispettive norme nazionali e professionali continuino naturalmente ad applicarsi anche nei procedimenti dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione europea. Gli avvocati abilitati a patrocinare in uno Stato membro non sfuggono all'applicazione di tali norme nazionali per il semplice fatto di patrocinare dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione europea. Tuttavia, la (mancata) osservanza di tali norme è una questione che deve essere valutata successivamente e in ultima analisi dagli organismi (professionali) nazionali competenti, qualora si presenti un problema al riguardo.

90. Dopo aver escluso la seconda opzione, cosa ne sarà della prima e della terza opzione? Tale risposta richiede un passaggio al testo e alla logica dell'articolo 19, terzo comma, dello Statuto, questione, questa, più complessa.

b) Terzo comma dell'articolo 19 dello Statuto

91. Secondo la *prima* opzione, il riferimento al diritto nazionale di cui al quarto comma dell'articolo 19 dello Statuto comporta anche l'applicazione delle rispettive norme professionali nazionali, che il diritto dell'Unione non può sostituire, o almeno, senza le quali non si possono interpretare i limiti del diritto dell'Unione. Pertanto, la decisione su chi dovrebbe avere il diritto di rappresentare i ricorrenti non privilegiati dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione europea è una questione che deve essere decisa facendo riferimento alle norme nazionali.

92. Portare tale suggerimento alla sua piena conclusione logica significherebbe che sia il terzo che il quarto comma dell'articolo 19 dello Statuto dovrebbero essere interpretati come facenti riferimento esclusivamente alle norme e alle prassi nazionali. Concordo sul fatto che, a prima vista, questa soluzione sia elegante e semplice. A un esame più attento, tuttavia, solleva una serie di problemi strutturali.

93. In primo luogo, l'obbligo di essere rappresentati è disciplinato in modo diverso nei vari Stati membri. Inoltre, anche all'interno di un singolo Stato membro, le norme possono variare a seconda del livello della specifica istanza giudiziaria. Ulteriori deroghe possono essere previste dalla legislazione o dalla giurisprudenza nazionali. Il quarto comma dell'articolo 19 dello Statuto fa riferimento soltanto a «un organo giurisdizionale di uno Stato membro», senza indicare quale «istanza» dovrebbe costituire il metro di valutazione corretto: la corte suprema nazionale? O qualsiasi organo giurisdizionale, compresi quelli di primo grado, in cui forse non è nemmeno necessario che le parti in causa siano rappresentate?⁴⁰

94. Questa mancanza di precisione su cosa si intenda per «organo giurisdizionale di uno Stato membro» non rappresenta un problema in caso di rinvio pregiudiziale poiché, ai sensi dell'articolo 97, paragrafo 3, del regolamento di procedura della Corte di giustizia, il livello del giudice e le norme applicabili sono fissati dal giudice del rinvio in questione. Allo stesso modo, anche in contrasto con il procedimento pregiudiziale, nel decidere su un'azione diretta di un ricorrente non privilegiato, gli organi giurisdizionali dell'Unione europea non hanno alcuna possibilità di verificare, con un determinato organo giurisdizionale nazionale, se le norme professionali applicabili ad un determinato avvocato sono rispettate. Non esiste neppure alcuna procedura di cooperazione che consenta agli organi giurisdizionali dell'Unione europea di consultare i competenti ordini forensi nazionali.

95. In secondo luogo, un riferimento puro e incondizionato alle norme nazionali nelle azioni dirette significherebbe anche che si applicherebbero le norme nazionali per quanto riguarda la rappresentanza dei vari organismi ed enti degli Stati membri che sono considerati ricorrenti non privilegiati. Tuttavia, tale risultato potrebbe essere in contrasto con la ratio generale dell'articolo 19 dello Statuto, in particolare con il primo comma. Da tale disposizione risulta piuttosto chiaramente che si intendeva operare una distinzione tra i ricorrenti privilegiati (gli Stati membri e le Istituzioni dell'Unione), che possono nominare un agente di loro scelta, e tutti gli altri ricorrenti non privilegiati, che devono essere rappresentati da un terzo. Qualora si facesse riferimento senza riserve, ai sensi dell'articolo 19, quarto comma, dello Statuto, alle norme degli Stati membri in materia di rappresentanza, sarebbe accettabile che altri ricorrenti non privilegiati, che sono persone giuridiche e che ai sensi della normativa nazionale possono autorappresentarsi, lo facciano nelle azioni dirette dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione europea?

96. La risposta è chiaramente negativa, in quanto ciò produrrebbe l'effetto di eliminare la distinzione che il legislatore dell'Unione europea ha inteso operare tra ricorrenti privilegiati e non privilegiati. Da questo punto di vista, rimane rilevante la circostanza che, nel caso di un ricorrente non privilegiato, il rappresentante in giudizio scelto sia o meno terzo nei confronti del ricorrente. Tale distinzione non discende dalla sentenza *AM & S Europe e Akzo Nobel*,⁴¹ ma piuttosto dal contrasto tra il primo e il terzo comma dell'articolo 19 dello Statuto.

97. In terzo luogo, l'applicazione di criteri diverse nei confronti di ricorrenti che intentano gli stessi ricorsi o ricorsi simili a seconda dell'«origine» nazionale dei loro avvocati assoggetterebbe tali ricorrenti a condizioni e trattamenti diversi. La gestione di un sistema di 28 regimi diversi (o in realtà di più, data l'esistenza di molteplici norme e ordini forensi in alcuni Stati membri) non solo costituirebbe, quindi, una sfida per gli organi giurisdizionali dell'Unione europea, ma porrebbe soprattutto problemi di uguaglianza dei ricorrenti.

⁴⁰ Inoltre, se il quarto comma dell'articolo 19 dello Statuto dovesse essere considerato alla lettera, come un puro e incondizionato rinvio alle norme e alle prassi nazionali, (senza il riferimento al concetto di «rappresentanza» da parte di un terzo, più chiaramente articolato all'articolo 19, terzo comma), il fatto che, ad esempio, un avvocato possa rappresentare se stesso in uno Stato membro sarebbe sufficiente, anche per consentire l'autorappresentanza dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione europea?

⁴¹ V. supra, paragrafi da 37 a 40.

98. In quarto luogo, un riferimento puro e incondizionato alle sole norme e prassi nazionali significherebbe che gli organi giurisdizionali dell'Unione europea sarebbero non solo tenuti a conoscere e controllare le norme di tutti i sistemi nazionali, ma sarebbero anche vincolati dal loro contenuto. Ci si domanda se ciò priverebbe gli organi giurisdizionali dell'Unione europea anche di qualsiasi controllo, seppur residuale, sul contenuto e l'applicazione di tali norme, ivi incluso per le azioni dirette dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione europea, qualora il caso non venga di fatto trattato dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali. Ci si chiede cosa accadrebbe se le norme nazionali applicabili richiedessero troppo (ad esempio rendendo impossibile, per qualsiasi motivo, a un avvocato che, in base a un'interpretazione ragionevole delle norme professionali, avrebbe normalmente il diritto di comparire, di rappresentare una parte in un determinato Stato membro), o troppo poco?

99. In quinto luogo, e da ultimo, questo mi conduce (all'inadeguatezza) dell'analogia con le norme applicabili alla rappresentanza nel procedimento pregiudiziale. È vero che l'articolo 19 dello Statuto si applica a tutti i procedimenti dinanzi alla Corte di giustizia. È altresì vero che l'articolo 97, paragrafo 3, del regolamento di procedura della Corte prevede un regime che si basa chiaramente su un riferimento incondizionato alle norme di rappresentanza nel procedimento nazionale dinanzi al giudice del rinvio.

100. Ciò premesso, tuttavia, a causa delle chiare differenze strutturali e sistemiche tra il procedimento pregiudiziale e i ricorsi diretti dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione europea, le disposizioni speciali per il procedimento pregiudiziale sono, semmai, pertinenti più per contrasto che per analogia. A differenza del procedimento pregiudiziale, in cui le norme e la prassi in materia di rappresentanza sono nelle mani del giudice nazionale, in un'azione diretta un organo giurisdizionale dell'Unione europea deve poter esercitare un controllo residuale sull'adeguatezza della rappresentanza in giudizio nel singolo caso che gli è direttamente sottoposto, in particolare per quanto riguarda i potenziali conflitti di interessi.

101. Tutte le precedenti considerazioni mi conducono alla conclusione che la corretta interpretazione del terzo e del quarto comma dell'articolo 19 deve includere una combinazione di entrambi i livelli normativi: l'abilitazione *generale* all'esercizio della professione dovrebbe effettivamente essere verificata secondo le norme e le prassi nazionali, mentre l'assenza di questioni che compromettono la qualità della rappresentanza in giudizio nel contesto del *singolo* caso dovrebbe essere verificata in base alla nozione autonoma, a livello dell'Unione europea, di cosa significhi essere rappresentati da un avvocato.

102. Prima di passare al contenuto specifico di tale criterio, è importante ricordare brevemente gli obiettivi di quel residuo «controllo di qualità» della rappresentanza in giudizio e gli interessi che devono essere presi in considerazione.

2. Lo scopo della rappresentanza legale

103. È vero che, in generale, la rappresentanza in giudizio svolge un ruolo cruciale per una buona amministrazione della giustizia. Senza un'adeguata rappresentanza, il ricorrente potrebbe non essere in grado di presentare, e il giudice di prendere conoscenza, di tutti gli argomenti necessari a favore del ricorrente.⁴²

⁴² V., in tal senso, la *Carta dei principi fondamentali dell'avvocato europeo e Codice deontologico degli avvocati europei*, di cui alla nota 11, pag. 7, paragrafo 6, in cui l'avvocato è descritto, tra l'altro, come «un protagonista della buona amministrazione della giustizia». V. anche pag. 9, principio i), «Rispetto dello Stato di Diritto e contributo alla buona amministrazione della giustizia».

104. Tuttavia, questo non è l'unico scopo e interesse che persegue la rappresentanza in giudizio di un cliente. Lo scopo principale della rappresentanza è quello di proteggere e difendere gli interessi del cliente, pur rimanendo ovviamente entro i limiti di quanto consentito dalla legge e dalla deontologia. Lo scopo della rappresentanza in giudizio è, quindi, quello di garantire che gli interessi dei ricorrenti siano perseguiti nella misura più ampia possibile, consentendo così agli stessi ricorrenti di esercitare il loro diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo.⁴³

105. A mio parere, quindi, l'interesse *primario* perseguito dalla rappresentanza in giudizio è naturalmente un interesse *privato*. Nel tutelare gli interessi dei clienti privati, viene servito anche l'interesse pubblico a una buona amministrazione della giustizia.

106. L'ordinanza impugnata, in particolare al punto 18, sembra partire da un principio diverso. Il ruolo dell'avvocato è descritto come quello di un collaboratore dell'organo giurisdizionale, che è chiamato a fornire, *nell'interesse superiore della giustizia*, l'assistenza legale necessaria al cliente.⁴⁴ Nel definire tale visione della funzione di rappresentanza in giudizio, il Tribunale invoca tradizioni comuni degli Stati membri. Così, un avvocato è ritratto come un soggetto che agisce principalmente nell'interesse pubblico e generale della giustizia, interesse che prevale su quello privato.

107. Come correttamente affermato dalla Repubblica ceca, il modo in cui il Tribunale ha caratterizzato il ruolo dell'avvocato si basa su una separazione tra gli interessi dell'avvocato e del cliente, che non corrisponde alla realtà. Inoltre, dalla mia conoscenza della pratica negli Stati membri, dubito seriamente che tale visione rifletta anche delle tradizioni comuni degli Stati membri.

108. Anche se non si può non desiderare che gli avvocati siano eroi romantici e altruisti che perseguono gli interessi superiori della giustizia, se necessario anche contro la volontà dei loro clienti e del resto del mondo, la realtà è che la rappresentanza legale è innanzitutto un servizio. La prestazione di tale servizio regolamentato deve effettivamente rispettare una serie di condizioni e standard, ma tale servizio non è reso principalmente nell'interesse superiore della giustizia, ma nell'interesse di un particolare cliente.

109. Inoltre, le prove comparative sembrano confermare due cose. In primo luogo, diverse condizioni sembrano giustificare un'ingerenza nel rapporto tra un avvocato e il suo cliente in nome dell'interesse ad una buona amministrazione della giustizia. Ma, a un livello più alto di astrazione, due situazioni sembrano essere di particolare rilevanza in quel contesto: l'assenza di qualsiasi pressione esterna esercitata sul rappresentante in giudizio e l'assenza di eventuali fattori interni che potrebbero far sorgere un conflitto di interessi tra l'avvocato e il cliente.⁴⁵ Se dovesse sorgere un tale conflitto, all'avvocato sarà precluso di fornire i suoi servizi in quel caso specifico.⁴⁶

43 V. anche l'articolo 47, secondo comma, seconda frase della Carta: «Ogni individuo ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare».

44 Basandosi sulla sentenza del 18 maggio 1982, AM & S Europe/Commissione (155/79, EU:C:1982:157) e sulla giurisprudenza successiva.

45 O anche un conflitto tra diversi clienti dello stesso avvocato. Si veda l'esempio polacco citato dall'Università di Breslavi, dalla Repubblica di Polonia e dal Krajowa Izba Radców Prawnych, in particolare l'articolo 7 del Kodeks Etyki Radcy Prawnego (Codice etico per i consulenti giuridici): «Il consulente giuridico, nell'esercizio delle sue attività professionali, deve essere libero da qualsiasi influenza derivante dai suoi interessi personali, da pressioni esterne e da interferenze da qualsiasi parte o per qualsiasi motivo. Le istruzioni espresse da qualsiasi persona, i suggerimenti o le direttive che limitano la sua indipendenza non possono influenzare il suo parere su un caso». V. anche, ad esempio, la Carta dei principi fondamentali dell'avvocato europeo e Codice deontologico degli avvocati europei, di cui alla nota 11, in particolare l'articolo 2.1. V. anche Thomas de Carranza Méndez de Vigo, S., «Principios fundamentales en el ejercicio de la profesión de abogado», in Vila Ramos, B. (coord.), *Deontología profesional del abogado*, Dickinson, Madrid, 2013, pagg. da 35 a 50, pagg. 37 e 38, oppure Sánchez Stewart, N., *Manual de Deontología para Abogados*, La Ley, Madrid, 2012.

46 L'articolo 30, paragrafo 1, del Kodeks Etyki Radcy Prawnego (Codice etico per i consulenti giuridici) stabilisce che: «Un consulente giuridico non può fornire assistenza giuridica ad un cliente quando, nel caso in questione o in un caso collegato, vi è un conflitto di interessi tra il cliente e il consulente giuridico o un rischio che tale conflitto possa sorgere, o quando le attività professionali riguardano la persona o la proprietà del consulente giuridico o di una persona a lui vicina, a meno che tali attività non riguardino richieste di risarcimento, azioni o interessi in comune con tale cliente».

110. In secondo luogo, tuttavia, la prassi degli Stati membri rivela che, anche in tali casi, l'intervento giudiziario sembra essere minimo e soltanto secondario.⁴⁷ Questo perché, innanzi tutto, ciascun avvocato ha la responsabilità di valutare se la rappresentanza di una specifica parte possa sollevare dubbi sulla sua indipendenza. È sua responsabilità astenersi dal fornire consulenza giuridica in tal caso. Poi, la professione legale è in gran parte autodisciplinata e il mancato rispetto delle regole della professione è una questione di competenza degli organi disciplinari competenti.

111. Pertanto, se dalla mia (naturalmente limitata) conoscenza della pratica negli Stati membri emerge un tema comune, è che la rappresentanza in giudizio è principalmente una questione di scelta privata e di libertà contrattuale (bilaterale). Il cliente è libero di scegliere il suo avvocato e l'avvocato è libero, in linea di principio, di scegliere i suoi clienti.⁴⁸ Il rapporto si basa sulla fiducia. Qualsiasi intervento in tale rapporto dovrebbe essere fondato su seri motivi da cui emerge una chiara e imperativa necessità di «proteggere il ricorrente dal suo avvocato». Inoltre, se vengono individuate questioni problematiche, esse vengono trattate in modo più adeguato dai rispettivi organismi di regolamentazione nell'ambito di procedimenti disciplinari o di altro tipo.

112. In sintesi, il suggerimento di questa sezione è che la logica e l'equilibrio degli interessi che dovrebbero informare l'interpretazione delle condizioni derivanti dal terzo e quarto comma dell'articolo 19 dello Statuto è in qualche modo diversa da quella abbracciata dal Tribunale. La rappresentanza in giudizio non viene scelta e poi svolta principalmente nell'interesse superiore della giustizia e per il piacere e l'assistenza di un organo giurisdizionale, ma nell'interesse del cliente e seguendo le sue scelte. Per impostazione predefinita, quindi, tale scelta, anche se sbagliata, deve essere rispettata. È solo in circostanze eccezionali che l'interesse pubblico deve poter prevalere sull'interesse privato predefinito.

113. In caso contrario, il controllo giurisdizionale, di norma minimo in queste materie – solitamente riservato ai casi in cui i vizi della rappresentanza legale sono chiaramente visibili e si presume che raggiungano una gravità tale da screditare l'intero procedimento giudiziario – verrebbe sostituito da un paternalismo giudiziario difficilmente prevedibile o giustificabile. Ciò comporterebbe un'ingerenza crescente in quella che dovrebbe essere in primo luogo una scelta privata, senza tener conto di altri interessi e valori ugualmente validi che fanno parte dell'equazione generale, come la libertà di scegliere il proprio avvocato, la continuità della rappresentanza in giudizio o i costi che un cambiamento di avvocato necessariamente comporta, poiché il nuovo avvocato avrà bisogno di tempo supplementare per familiarizzarsi con una causa in corso.

C. Un criterio rivisto

114. Alla luce di queste considerazioni più generali suggerisco una revisione del modo in cui sono stati interpretati e applicati il terzo e il quarto comma dell'articolo 19 dello Statuto, come dimostrato dall'ordinanza impugnata. Tale reinterpretazione si sostanzia in due dimensioni: una sostanziale (1) e una processuale (2).

⁴⁷ Ad esempio, in Francia, se non è stato avviato alcun procedimento disciplinare nei confronti di un determinato avvocato, il giudice può essere invitato a ordinare all'avvocato di cessare di rappresentare un cliente in una determinata causa (Cour de cassation, [Corte di cassazione, Francia] sentenza del 27 marzo 2001, n. 98-16.508). In Spagna, il giudice può avvertire l'avvocato che può essere opportuno che cessi di rappresentare il cliente. Tribunal Supremo (Corte Suprema, Spagna), sentenza del 18 novembre 2013, n. 841/2013, RJ 2014/3061.

⁴⁸ V. anche la *Carta dei principi fondamentali dell'avvocato europeo e Codice deontologico degli avvocati europei*, citati nella precedente nota 11, in particolare pag. 8.

1. Dimensione sostanziale

115. La dimensione sostanziale riguarda le condizioni per la rappresentanza delle parti dinanzi a un organo giurisdizionale di uno Stato membro (a), nonché la duplice condizione che un avvocato sia indipendente e terzo, ai sensi dell'articolo 19, terzo comma, dello Statuto (b).

a) Abilitazione a patrocinare dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali

116. La prima fase dell'esame inizia con la questione se il rappresentante in giudizio sia abilitato a patrocinare dinanzi a un organo giurisdizionale di uno Stato membro (o di uno Stato parte dell'accordo SEE), ossia se sia effettivamente iscritto a un ordine professionale nazionale o a un altro ordine professionale competente e abilitato a esercitare. Come sottolineato in precedenza,⁴⁹ tale verifica viene effettuata con riferimento alle rispettive legislazioni nazionali e rimane a livello formale (verifica del certificato).

117. Come altresì sottolineato, la verifica del rispetto del diritto nazionale da parte degli organi giurisdizionali dell'Unione europea dovrebbe fermarsi qui. Non dovrebbe riguardare il rispetto delle norme professionali nazionali. Tale compito dovrebbe essere lasciato alle autorità (professionali) nazionali, qualora sorgessero problemi di inosservanza delle norme.

b) Lo status di avvocato - un terzo indipendente nei confronti del ricorrente.

118. In una seconda fase, gli organi giurisdizionali dell'Unione europea dovrebbero verificare se il rappresentante legale è terzo rispetto al ricorrente (1) e se egli soddisfa il requisito di indipendenza, vale a dire che non sembrano esserci pressioni esterne sul rappresentante o la probabilità di un conflitto di interessi (2).

1) Una parte terza

119. Per quanto riguarda il fatto che il rappresentante sia terzo nei confronti del ricorrente, tale requisito, derivante sia dal terzo che dal quarto comma dell'articolo 19 dello Statuto, deve essere inteso nel senso che esclude i rappresentanti in giudizio identici al ricorrente.

120. Nel caso delle persone fisiche, questa condizione sembra spiegarsi da sé. Essa osta inoltre all'autorappresentanza da parte di avvocati debitamente qualificati e abilitati all'ordine forense nazionale.

⁴⁹ V. supra, paragrafo 87 delle presenti conclusioni.

121. Il soddisfacimento di tale condizione è meno evidente per quanto riguarda la rappresentanza delle persone giuridiche. Se la richiesta di terzietà deve avere un qualche significato in tale contesto, e al fine di garantire un'applicazione uniforme delle norme sulla rappresentanza dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione europea, mi sembra che essa dovrebbe essere intesa nel senso che impedisce agli enti che non rientrano nell'ambito di applicazione del primo comma dell'articolo 19 dello Statuto di essere rappresentati dai loro avvocati dipendenti in una determinata causa.⁵⁰

122. Tale questione è tuttavia distinta dalla questione dell'indipendenza, come indicato nella sentenza Akzo Nobel o, più recentemente, nella sentenza Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Piuttosto, alla luce dello specifico sistema di rappresentanza in giudizio dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione europea, il requisito della terzietà dovrebbe essere inteso come una condizione *a contrario*, derivante dalla possibilità esplicitamente riconosciuta ai ricorrenti privilegiati di rappresentarsi ai sensi dell'articolo 19, primo e secondo comma, dello Statuto.⁵¹

123. Riconosco che la questione degli avvocati dipendenti potrebbe essere vista anche attraverso la lente dell'indipendenza dell'avvocato. Ed invero, si potrebbe sostenere che un avvocato dipendente si trova in un rapporto di subordinazione, che influisce sulla sua libertà di giudizio e quindi sulla sua consulenza legale.⁵² La relazione di un avvocato dipendente con la parte rappresentata non si basa su un contratto concluso ai fini del procedimento, ma su un contratto di lavoro (o simile) che ricomprende anche la rappresentanza in giudizio. Il rapporto non è quindi il risultato di una scelta dell'avvocato di rappresentare la parte in causa, ma una conseguenza del suo contratto di lavoro.

124. Vi sono, tuttavia, almeno due buone ragioni per cui la questione dell'assunzione di avvocati da parte di una persona giuridica dovrebbe essere opportunamente collocata sotto la voce della «terzietà» e non sotto quella dell'indipendenza.

125. In primo luogo, la valutazione del fatto che una persona fisica sia un dipendente e quindi parte di una persona giuridica o di un terzo che agisce per conto di quest'ultima è principalmente una questione *strutturale e formale*. Se così non fosse, e lo status di terzo dipendesse dal grado di effettiva indipendenza decisionale, non sarebbe più una questione formale e comporterebbe invece un esame sostanziale della (in)dipendenza. Cesserebbe inoltre di essere prevedibile anche per i terzi esterni, in quanto è improbabile che essi siano a conoscenza di tutti gli accordi (interni) tra l'avvocato e il

50 Sebbene non sia chiaramente l'oggetto della presente causa, noto che è stata assunta una posizione piuttosto restrittiva su quali enti nazionali sono contemplati dal primo comma dell'articolo 19, dello Statuto. Tale disposizione si riferisce agli «Stati membri» senza ulteriori qualifiche o definizioni. L'approccio del Tribunale, approvato da questa Corte, sembra interpretare il concetto di «Stato membro» in modo molto restrittivo, escludendo di fatto gli enti pubblici, come gli organi centrali indipendenti, ma anche i comuni o le regioni, dalla possibilità di nominare un agente in una causa. V., ad esempio, ordinanze del 20 febbraio 2008, Comunidad Autónoma de Valencia - Generalidad Valenciana/Commissione (C-363/06 P, non pubblicata, EU:C:2008:99) e, del 5 luglio 2006 Comunidad Autónoma de Valencia - Generalidad Valenciana/Commissione (T-357/05, EU:T:2006:188) V., inoltre, ordinanze del 18 novembre 2014, Justice & Environment/Commissione (T-221/14, non pubblicata, EU:T:2014:1002), e del 14 novembre 2016, Dimos Athinaion/Commissione (T-360/16, non pubblicata, EU:T:2016:694). Devo ammettere che non riscontro un proposito molto utile in un'interpretazione così restrittiva. È probabile che alcuni enti pubblici dispongano di personale amministrativo qualificato o di dipartimenti legali che, come i rispettivi ministeri, possono rappresentare tale autorità pubblica senza generare ulteriori costi superflui per le finanze pubbliche ricorrendo ad avvocati esterni. Inoltre, c'è anche la questione più ampia e generale: il diritto dell'Unione europea non esita ad adottare una definizione piuttosto ampia di «Stato membro» quando si tratta di imporre obblighi e doveri derivanti dal diritto dell'Unione europea, come dimostrato, ad esempio, da ciò che costituisce una «emanazione di Stato» (v. sentenze del 12 luglio 1990, Foster e a. (C-188/89, EU:C:1990:313, punti da 17 a 20 e la giurisprudenza citata), del 10 ottobre 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, punti da 24 a 29 e la giurisprudenza citata) e del 7 agosto 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, punto 45 e la giurisprudenza citata) o da quali organi, diversi dagli Stati membri in senso stretto, possono essere responsabili di violazioni del diritto dell'Unione (v. sentenza del 4 luglio 2000, Haim (C-424/97, EU:C:2000:357, punti 27 e 28 e la giurisprudenza citata), ma segue un approccio definitivo sorprendentemente restrittivo quando si tratta di potenziali benefici e privilegi concessi dal diritto dell'Unione agli «Stati membri»). Naturalmente, i settori del diritto sostanziale o istituzionale dell'Unione europea sono diversi dall'interpretazione del primo comma dell'articolo 19 dello Statuto. Ma c'è uno scopo specifico dietro tale differenziazione? Come dimostra l'intera impugnazione, gli approcci e le definizioni della giurisprudenza possono altrimenti spostarsi con relativa facilità tra i vari settori del diritto dell'Unione europea.

51 V. anche supra, paragrafo 96.

52 Sentenza del 14 settembre 2010, Akzo Nobel Chemicals e Akros Chemicals/Commissione (C-550/07 P, EU:C:2010:512, punti 47 e 48).

cliente, per non parlare della pratica effettiva in tali accordi. Pertanto, mentre alcuni avvocati dipendenti potrebbero godere di un notevole grado di indipendenza, tale da qualificarsi come terzi in termini sostanziali, alcuni soggetti (formalmente) terzi che dipendono in realtà dalla persona giuridica in termini economici o di altro tipo verrebbero trattati come parti di tale persona giuridica.

126. Ci si domanda se, applicando questa logica, gli avvocati dipendenti di una società che offre loro la massima libertà in termini di consulenza e rappresentanza di quella società diverrebbero improvvisamente «avvocati indipendenti» e se un singolo avvocato, debitamente abilitato all'ordine forense e che pratica in proprio, ma che ha solo un cliente importante da cui è effettivamente dipendente economicamente, smetterebbe di essere un «avvocato indipendente» e verrebbe trattato come «dipendente».

127. È proprio questo tipo di combinazione tra la valutazione formale dello status organizzativo (terzietà) e l'esame sostanziale della subordinazione lavorativa (indipendenza) che dà luogo ad una imprevedibilità dei criteri effettivamente applicati nell'ambito della presente valutazione.⁵³

128. In secondo luogo, questo è forse anche il motivo per cui, a livello nazionale, la questione degli avvocati dipendenti è generalmente (e, a quanto pare, principalmente) affrontata nell'ambito delle incompatibilità strutturali con la professione legale, piuttosto che della mancanza di indipendenza in un caso specifico.

129. A questo proposito esistono regimi diversi nei vari Stati membri. La valutazione dell'incompatibilità tra l'esercizio della professione legale e l'impiego può essere osservata da due punti di vista. In primo luogo, può riguardare la possibilità di combinare o meno l'esercizio della professione di avvocato (come membro di un ordine forense) con qualsiasi altra professione (impiego) o funzione pubblica. In secondo luogo, può riguardare la questione se un avvocato possa esercitare la sua professione (come membro di un ordine forense) solo in maniera «indipendente» (lavoro autonomo) o possa essere assunto come avvocato (da altri avvocati, da uno studio o da un'altra associazione di avvocati o da qualsiasi altra entità) senza dover porre fine alla sua iscrizione all'ordine forense.⁵⁴

130. Per citare un esempio da quest'ultima prospettiva, in Polonia la professione di consulente giuridico (*radca prawny*), che riguarda il caso di specie, può essere esercitata sia nell'ambito di un rapporto di impiego⁵⁵ che al di fuori di tale rapporto.⁵⁶ Inoltre, in alcuni Stati membri, i rispettivi ruoli degli avvocati dipendenti e «indipendenti» sembrano evolversi ed essere oggetto di alcune discussioni.⁵⁷

⁵³ V. supra, paragrafi da 59 a 67 delle presenti conclusioni.

⁵⁴ Risulta che la prassi degli Stati membri vari notevolmente in termini di diritto degli avvocati dipendenti di esercitare una professione legale regolamentata, di rappresentare il proprio datore di lavoro nei procedimenti, di rimanere iscritti ad un ordine forense o di godere del segreto professionale. V. ad esempio, Marchandise, P., Jammaers, C., Macours, K. E Vandoorne, L., *Déontologie et organisation générale de la profession de juriste d'entreprise. Théorie et cas pratiques de réflexion*, Institut de Juristes d'Entreprise, Bruxelles, giugno 2018, pag. 85, con la panoramica di ciascuno dei 28 Stati membri alle pagg da 86 a 94.

⁵⁵ V. sentenza del 6 settembre 2012, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej/Commissione (C-422/11 P e C-423/11 P, EU:C:2012:553, punti da 10 a 12).

⁵⁶ Pare che questa sia la situazione del rappresentante in giudizio che ha rappresentato l'Università di Breslavia nel procedimento che ha portato all'ordinanza impugnata. Un'analogo duplice possibilità sembra esistere, ad esempio, in Irlanda per quanto riguarda gli avvocati, che devono seguire il codice deontologico degli avvocati e la cui professione è regolamentata dal Solicitors Acts (legge forense) del 1954-2015.

⁵⁷ V., ad esempio, per quanto riguarda la Francia, sentenza della Cour de cassation (Corte di cassazione, Francia) n. 1497 del 16 settembre 2015 (14-17.842) o, in Irlanda, l'articolo 212 del Legal Services Regulation Act del 2015 il quale consente a un avvocato dipendente il cui nome è iscritto nell'albo degli avvocati che esercitano la professione di avvocato di fornire servizi legali al suo datore di lavoro, anche comparando per conto di tale datore di lavoro in sede giurisdizionale o arbitrale.

131. Rilevo che, per quanto riguarda gli avvocati dipendenti provenienti da Stati membri in cui l'«indipendenza» e lo status di lavoratore dipendente sono considerati strutturalmente incompatibili, tali avvocati non soddisfano il requisito di cui all'articolo 19, quarto comma, dello Statuto. Per quanto riguarda gli avvocati dipendenti provenienti da Stati membri in cui non esiste tale incompatibilità, il loro status di lavoratore dipendente non è logicamente considerato una problematica all'interno della giurisdizione nazionale.

132. Tuttavia, per evitare confusione sul punto, nonché inutili interferenze con la concezione nazionale della professione forense,⁵⁸ e al fine di garantire parità di condizioni dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione europea, suggerisco di affrontare la questione degli avvocati dipendenti sotto la voce della «terzietà». Gli avvocati dipendenti sono esclusi dalla rappresentanza dei ricorrenti non privilegiati perché non soddisfano la condizione autonoma fissata dall'ordinamento dell'Unione europea di essere terzi rispetto al cliente e quindi non possono «rappresentare» tale parte ai sensi dell'articolo 19, terzo e quarto comma, dello Statuto.

133. Pertanto, ai fini dell'interpretazione autonoma del terzo comma dell'articolo 19 dello Statuto, un avvocato dipendente, che presta la rappresentanza in giudizio al suo datore di lavoro sulla base di un contratto di lavoro e si trova quindi in un rapporto di subordinazione rispetto alla prestazione di tali servizi legali, non può essere considerato come «terzo» nei confronti del suo cliente.

2) Una parte indipendente

134. Per quanto riguarda il requisito dell'indipendenza, il suo aspetto esterno, vale a dire l'assenza di qualsiasi segno di *pressione esterna* da parte di qualsiasi altra parte esercitata sull'avvocato, non sembra essere stato oggetto di discussione né nel caso di specie, né in nessuna delle cause precedenti.

135. Passo quindi direttamente alla questione dell'assenza di pressioni interne, cioè l'assenza di *conflitti di interessi*.

136. Tale requisito non dovrebbe essere interpretato, a mio avviso, e ricordando ancora una volta la varietà di opzioni esistenti a livello nazionale, nel senso che vieta agli avvocati di avere *qualsiasi* legame con il ricorrente, ma solo legami che mettono manifestamente in discussione la capacità dell'avvocato di fornire una consulenza esclusivamente nel migliore interesse del cliente.

137. Tali legami «interdittivi» dovrebbero quindi essere di natura e grado tali da rendere evidente che l'avvocato, anche se formalmente terzo nei confronti del ricorrente, ha legami economici o personali con l'oggetto della controversia o con una delle parti che suscitano un ragionevole dubbio sulla sua capacità di difendere realmente gli interessi del suo cliente e non quelli propri o di un altro soggetto.

138. Riconosco senza difficoltà la grande varietà di potenziali scenari fattuali, il che rende impossibile fornire un elenco esaustivo delle situazioni in cui possono sorgere conflitti così astrattamente formulati. Tuttavia, ciò che è importante in questa fase non è *quali* potrebbero essere tali situazioni, ma piuttosto *come* accertare tali potenziali conflitti di interessi.

139. L'individuazione di situazioni che costituiscono un conflitto di interessi dovrebbe essere effettuata al livello di *un'ipotesi ragionevole*, ma dovrebbe essere limitata ai casi di conflitti *evidenti* o manifesti.

⁵⁸ Non posso che riconoscere la complessità della discussione sulla natura del ruolo e della professione degli avvocati esterni, da un lato, e dei consulenti interni dipendenti, dall'altro. V., ad esempio, Haeri, K., *L'avenir de la profession d'avocat*, Rapport confié par Monsieur Jean-Jacques Urvoas, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice à Monsieur Kami Haeri, Avocat au Barreau de Paris, febbraio 2017, pagg. 72 e 73.

140. Il conflitto di interessi deve essere percepibile come un'ipotesi ragionevole (ma debitamente motivata), basata su un determinato tipo di relazione (presente o passata). Allo stesso tempo, deve essere ovvio o manifesto rispetto a quel tipo di relazione, il che significa che è probabilmente pacifico che, quando tale tipo di relazione o legame è presente, gli interessi del cliente e dell'avvocato sono destinati a scontrarsi.

141. Tuttavia, in linea con l'argomentazione generale sopra esposta,⁵⁹ che mette in guardia contro l'eccessiva ingerenza di un organo giurisdizionale nella relazione principalmente privata tra un cliente e il suo avvocato, non è compito di un organo giurisdizionale lanciarsi preventivamente in speculazioni su chi potrebbe forse essere influenzato da chi e in quali circostanze. O il conflitto è evidente e di gravità tale da indurre qualsiasi organo giurisdizionale a scavalcare, nell'interesse di una buona amministrazione della giustizia, una scelta - privata - dell'avvocato, oppure non lo è, nel qual caso eventuali carenze dovrebbero essere risolte in un secondo tempo vuoi in un procedimento disciplinare contro l'avvocato che ha violato il codice deontologico, vuoi in un'azione civile per danni intentata dal cliente contro il suo avvocato.

142. Vi sono anche argomenti pratici a favore di questa interpretazione e applicazione dell'articolo 19 dello Statuto. Un approccio espansionistico e preventivo rispetto al requisito dell'indipendenza genera solo incentivi sbagliati che portano a controversie, che hanno uno scopo pratico limitato.⁶⁰ Inoltre, ciò metterebbe i rappresentanti in giudizio di ricorrenti non privilegiati in una posizione piuttosto difficile: in che modo un rappresentante legale o il suo cliente-ricorrente può stabilire che non sussiste alcun rischio di problemi derivanti dalla sua scelta del rappresentante in giudizio? Come dimostrare, in termini pratici, *l'assenza* di qualcosa *nel futuro*?

143. Tutte queste considerazioni mi inducono a suggerire alla Corte di dare la giusta dimensione alla nozione di «indipendenza di un avvocato» ai sensi del terzo comma dell'articolo 19 dello Statuto. In primo luogo, l'indipendenza, sia esterna che interna, è diversa dal concetto di terzietà. In secondo luogo, la dimensione interna di tale indipendenza, vale a dire l'assenza di un conflitto di interessi nel caso specifico, dovrebbe rimanere limitata ai casi di conflitti evidenti e chiaramente distinguibili, che dovrebbero essere valutati alla luce dell'esperienza di alcuni tipi di relazioni in cui i conflitti sono destinati a sorgere, ma non preventivamente assunti o approfonditamente indagati da un organo giurisdizionale.

144. In sintesi, per conformarsi alle disposizioni del terzo e quarto comma dell'articolo 19 dello Statuto, il ricorrente deve essere rappresentato da un avvocato debitamente abilitato a patrocinare dinanzi ad un organo giurisdizionale di uno Stato membro, come comprovato dal certificato o dai certificati pertinenti, e che sia un soggetto terzo rispetto al ricorrente. Inoltre, all'avvocato non deve essere preclusa la possibilità di agire nell'ambito della singola causa né per l'esistenza di pressioni esterne, né in virtù di qualsiasi altro conflitto di interessi palesemente percepibile al livello di un'ipotesi ragionevole basata su un determinato tipo di rapporto (presente o passato) tra l'avvocato e la parte rappresentata.

2. Dimensione processuale

145. Infine, passo alle conseguenze processuali di eventuali carenze nella rappresentanza in giudizio dei ricorrenti non privilegiati ai sensi dell'articolo 19 dello Statuto.

⁵⁹ V. supra, paragrafi da 103 a 113 delle presenti conclusioni.

⁶⁰ Di norma, un'Istituzione o agenzia dell'Unione che agisce in modo razionale inizierà la propria difesa mettendo in discussione, ove possibile, con qualsiasi informazione ottenibile, l'«indipendenza» dell'avvocato del ricorrente non privilegiato. In questo modo, è probabile che un numero sempre maggiore di casi venga valutato sotto questo profilo, ampliando ulteriormente i casi di «mancanza di indipendenza» a nuovi scenari fattuali, che naturalmente alimentano sempre di più tali obiezioni di irricevibilità, il che porta poi la giurisdizione ad avviare discussioni approfondite su fatti e questioni che non rappresentano propriamente la sua attività principale, sostituendo gradualmente qualsiasi sistema di controllo giurisdizionale sostanziale con un vero e proprio circolo vizioso sull'irricevibilità.

146. Come già descritto in precedenza, la giurisprudenza del Tribunale ritiene che la mancanza di indipendenza di un rappresentante ai sensi del terzo comma dell'articolo 19 dello Statuto costituisca un vizio sostanziale e non sanabile del ricorso, che comporta il rigetto del ricorso in quanto manifestamente irricevibile.⁶¹

147. Devo ammettere che, tra tutti gli aspetti della presente impugnazione, ritengo che questa proposta sia la più problematica, soprattutto per due motivi.

148. In primo luogo, nella giurisprudenza che interpreta l'articolo 19 dello Statuto (compresa l'ordinanza impugnata),⁶² vi sono numerosi riferimenti alle condizioni di rappresentanza in giudizio dei ricorrenti non privilegiati che derivano dalle tradizioni comuni degli Stati membri. Tuttavia, quando si tratta delle conseguenze processuali del fatto che un avvocato non rispetta le sue regole professionali o deontologiche, in particolare quelle relative ai conflitti di interessi, le norme e le prassi nazionali (almeno quelle di cui sono a conoscenza) sembrano essere in netto contrasto con quanto si afferma da esse derivi a livello dell'Unione europea.

149. Da un lato, i vizi nella rappresentanza in giudizio tendono ad essere visti, all'interno degli Stati membri, come vizi *procedurali*, che sono chiaramente *sanabili*.⁶³ Pertanto, se un problema di questo tipo viene rilevato dall'autorità giudiziaria competente, quest'ultima informa il ricorrente in questione, chiedendogli di sanare la situazione e comunicandogli le conseguenze che potrebbero derivarne in caso di inosservanza.

150. D'altro canto, sembra anche che negli Stati membri vi sia una chiara tendenza a non mettere in discussione, a danno del cliente, la validità degli atti processuali sottoposti all'autorità giudiziaria quando vi sia un conflitto di interessi tra l'avvocato e il cliente. Anche in questo caso, a seguito di un avviso dell'autorità giudiziaria, potrebbe essere chiesto all'avvocato di cessare di agire, o al ricorrente potrebbe essere chiesto di nominare un altro avvocato.⁶⁴ Tuttavia, non trovo ispirazione negli ordinamenti giuridici degli Stati membri per una prassi in base alla quale, in caso di carenze percepite o reali in termini di deontologia professionale, un organo giurisdizionale non solo assume il ruolo di «sezione disciplinare» adottando sanzioni immediate, ma poi infligge tali sanzioni non già all'avvocato, bensì al ricorrente, dichiarando il suo ricorso manifestamente irricevibile.

151. In secondo luogo, tale interpretazione e prassi giudiziaria chiaramente non sono conformi, a mio avviso, alle garanzie di cui all'articolo 47, primo comma, della Carta e, più specificamente, all'accesso alla giustizia e a un ricorso giurisdizionale effettivo.⁶⁵

152. Non posso quindi concordare con l'interpretazione e la prassi del Tribunale, certamente avallata da questa Corte,⁶⁶ secondo cui un vizio riguardante l'indipendenza della rappresentanza in giudizio di un ricorrente è considerato un vizio non sanabile del ricorso.

61 V. supra, paragrafi da 68 a 78.

62 Punto 18 dell'ordinanza impugnata.

63 V., ad esempio, sentenze del Tribunal Constitucional (Corte costituzionale, Spagna) 199/2001 del 4 ottobre (ES:TC:2001:199), e 213/1990, del 20 dicembre (ES:TC:1990:213), e decisione dell'Ústavní soud (Corte costituzionale, Repubblica ceca) Pl. ÚS-st. 42/15 dell'8 ottobre 2015 (CZ:US:2015:st.42.15.1). V. anche IV ÚS 3638/15 del 28 febbraio 2018 (CZ:US:2017:4.US.3638.15.1).

64 V., ad esempio, ad esempio, i giudici di Francia o Spagna citati nella nota 47 supra.

65 V. anche supra, paragrafi da 72 a 78 delle presenti conclusioni. In tale contesto, non ritengo necessario analizzare le eventuali limitazioni di cui all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, in quanto tale pratica si limita ad estinguere l'essenza del diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo. Noto inoltre che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che un'interpretazione eccessivamente rigida delle norme procedurali nazionali in materia di rappresentanza obbligatoria costituisca una violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e, più specificamente, del diritto di accesso al giudice quando una domanda presentata da un ricorrente - un avvocato che esercita la professione - è stata respinta, privando così il ricorrente di un esame completo del merito delle sue asserzioni. V. Corte europea dei diritti dell'uomo, 11 febbraio 2014, Maširević/Serbia, (CE:CEDU:2014:0211JUD003067108, punti da 47 a 51).

66 V. ordinanza della Corte del 5 settembre 2013, ClientEarth/Consiglio (C-573/11 P, non pubblicata, EU:C:2013:564), commentata nella precedente nota 39.

153. Sugerirei, invece, che i potenziali vizi nella rappresentanza in giudizio siano considerati quali carenze procedurali sanabili del ricorso. Inoltre, qualora un organo giurisdizionale dell'Unione europea rilevi un vizio della rappresentanza in giudizio, dovrebbe informarne il ricorrente per dargli la possibilità di sanare la situazione. Non posso accettare la posizione secondo cui, in una tale situazione, gli organi giurisdizionali dell'Unione europea possono semplicemente dichiarare il ricorso manifestamente irricevibile, ponendo così fine alla causa in via definitiva.

154. Ciò significherebbe, in pratica, che il Tribunale, qualora accerti l'eventuale inosservanza dei requisiti applicabili allo status di «avvocato» ai sensi dell'articolo 19, terzo e quarto comma, dello Statuto, ha l'obbligo di informarne il ricorrente, conformemente all'articolo 51, paragrafo 4, del suo regolamento di procedura.⁶⁷

155. La produzione dei documenti richiesti «nel termine impartito» di cui a tale disposizione non può essere interpretata rigidamente, nel senso che si riferisce solo ai documenti relativi all'iscrizione dell'avvocato all'ordine forense nazionale, mentre quello che sembra essere il vero problema di fondo della rappresentanza in giudizio della parte, e le conseguenze che ne possono derivare se non viene sanato, non vengono individuati e comunicati alla parte interessata, lasciando quest'ultima nel dubbio di quale sia effettivamente il problema percepito. Tale interpretazione non solo sarebbe molto formale, per non dire formalistica, ma ignorerebbe anche la logica dell'evoluzione progressiva delle norme di procedura degli organi giurisdizionali dell'Unione europea⁶⁸ e, soprattutto, la garanzia fondamentale di un effettivo diritto di accesso ad un giudice.⁶⁹

156. Pertanto, la richiesta inviata a una parte ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 4, del regolamento di procedura del Tribunale deve informare il ricorrente non solo di tutti gli ulteriori documenti necessari, ma anche delle ragioni per cui tali documenti sono richiesti, precisando gli eventuali dubbi che il giudice potrebbe nutrire riguardo alla rappresentanza in giudizio di tale parte. Il ricorrente deve essere informato se e per quale motivo è richiesto un cambiamento del suo rappresentante legale, indicando chiaramente le conseguenze processuali in caso di inottemperanza. Inoltre, come indicato anche in tale disposizione, il cancelliere dovrebbe assegnare un termine adeguato entro il quale il ricorrente può sanare la situazione. Naturalmente, tale termine fissato dal cancelliere ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 4, del regolamento di procedura del Tribunale inizia a decorrere e scade indipendentemente dal termine iniziale per la presentazione del ricorso.

157. Solo se la parte non ottempera entro il termine prescritto il Tribunale può procedere a decidere se ciò renda il ricorso irricevibile ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 4, seconda frase, del regolamento di procedura del Tribunale.⁷⁰

67 Un obbligo analogo si applicherebbe *mutatis mutandis* alla Corte sulla base dell'articolo 119 del suo regolamento di procedura.

68 Il che rende ancor più sorprendente e pericolosa la logica interpretativa già delineata in precedenza (ai paragrafi da 72 a 78). Anche in questo caso, non è piuttosto logico che le norme procedurali non prevedano la possibilità di sanare l'inosservanza di criteri non specificati prima?

69 Pur discostandosi significativamente dall'approccio della «sostanza che prevale sulla forma», che la Corte di solito adotta quando si tratta dell'interpretazione dell'articolo 47 della Carta o del principio della effettiva tutela giurisdizionale applicata agli organi giurisdizionali dello Stato membro, chiedendo a questi ultimi di interpretare le norme procedurali nazionali pertinenti in modo tale da garantire e non negare l'accesso. V., ad esempio, sentenza del 12 giugno 2014, *Peftiev e a.* (C-314/13, EU:C:2014:1645, punto 29); sentenza del 15 settembre 2016, *Star Storage e a.* (C-439/14 e C-488/14, EU:C:2016:688, punti da 49 a 63); e sentenza del 27 settembre 2017, *Puškár* (C-73/16, EU:C:2017:725, punto 76). Dal canto suo, la Corte europea dei diritti dell'uomo ricorda che «l'eccessivo formalismo può essere in contrasto con l'esigenza di garantire un diritto pratico ed effettivo di accesso al giudice ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della [CEDU]. Ciò si verifica in presenza di una norma procedurale particolarmente rigorosa, che impedisce che l'azione di un ricorrente sia esaminata nel merito, con il conseguente rischio di ledere il suo diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva». Corte europea dei diritti dell'uomo, 5 aprile 2018, *Zubac/Croazia* (CE:CEDU:2018:0405JUD004016016012, punti da 97 a 99 e giurisprudenza citata).

70 V., in maniera analoga, l'articolo 119, paragrafo 4, del regolamento di procedura della Corte.

158. Infine, per completezza, si potrebbe ricordare che un eventuale cambiamento del rappresentante in giudizio non autorizza il ricorrente a presentare dei nuovi motivi a sostegno del ricorso. Analogamente alla nomina di un nuovo avvocato a seguito dell'esclusione di un agente, consulente o avvocato dal procedimento in corso dinanzi al Tribunale,⁷¹ l'avvocato di nuova nomina deve riprendere il mandato così come si presenta in una determinata fase del procedimento.

D. Il caso in esame

159. Applicando al caso in esame il criterio da me suggerito in precedenza⁷², noto innanzitutto che il rispetto del requisito di cui al quarto comma dell'articolo 19 dello Statuto non sembra essere contestato. Il rappresentante in giudizio dell'Uniwersytet Wrocławski nel procedimento che ha portato all'ordinanza impugnata sembra essere *debitamente abilitato a patrocinare* dinanzi agli organi giurisdizionali polacchi.

160. In secondo luogo, essendo la ricorrente una persona giuridica, è altresì incontestato che il rappresentante in giudizio non ha agito, nel procedimento dinanzi al Tribunale, come avvocato dipendente dell'Uniwersytet Wrocławski. Era, quindi, chiaramente un soggetto *terzo* nei confronti del suo cliente. Inoltre, è pacifico che il contratto in questione tra l'avvocato e l'Uniwersytet Wrocławski riguardava l'insegnamento e non la prestazione di servizi legali dinanzi al Tribunale. Pertanto, indipendentemente dal fatto che il contratto di insegnamento abbia posto il rappresentante legale in una posizione di subordinazione o dipendenza nei confronti dell'università, ciò che conta è che l'oggetto di tale contratto non abbia nulla a che vedere con la rappresentanza in giudizio nel procedimento in questione.

161. In terzo luogo, per quanto riguarda il requisito dell'indipendenza, osservo che non è stato suggerito che il rappresentante in giudizio sia stato sottoposto ad alcuna forma di *pressione esterna*. Per quanto concerne un possibile *conflitto di interessi*, si può comprendere che il Tribunale abbia ritenuto che tale conflitto esistesse quando ha affermato che il contratto di diritto privato tra il rappresentante in giudizio e l'Uniwersytet Wrocławski comportava il rischio che il suo parere professionale potesse essere influenzato, almeno in parte, dal suo ambiente professionale.⁷³

162. Alla luce dei miei suggerimenti, di cui ai paragrafi 139 e 140 di queste conclusioni, su come si dovrebbe affrontare la questione dei conflitti di interessi, non posso essere d'accordo con questa proposta. Il contratto in questione riguardava l'insegnamento (apparentemente a tempo parziale) di lezioni di diritto internazionale privato. Al di là dell'esistenza di tale contratto, nonché di una precedente affiliazione all'università (sia come studente che successivamente come docente), non sono emersi legami finanziari o di altro tipo tra l'Uniwersytet Wrocławski e il rappresentante in giudizio che potessero suscitare dubbi ragionevoli che tale rappresentante perseguisse interessi diversi da quelli dell'Uniwersytet Wrocławski.

163. In tali circostanze, il Tribunale ha commesso un errore di diritto nell'interpretare la nozione di avvocato ai sensi del terzo comma dell'articolo 19 dello Statuto e, parimenti, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, nel senso che tale legame potesse mettere in discussione l'indipendenza dell'avvocato.

71 Ai sensi dell'articolo 55, paragrafo 3, del regolamento di procedura del Tribunale. Si potrebbe solo aggiungere che l'intero articolo 55 del regolamento di procedura del Tribunale, che prevede la possibilità di escludere un agente, consulente o avvocato dal procedimento, offre un'ulteriore conferma di quanto sia discutibile l'attuale interpretazione dell'articolo 51, paragrafo 4, del regolamento di procedura del Tribunale. Se è possibile sostituire un avvocato escluso, in qualsiasi fase del procedimento, perché dovrebbe essere concettualmente impossibile sostituire un rappresentante in giudizio quando risulta evidente che egli non soddisfa i criteri di cui all'articolo 19 dello Statuto *ab initio* (ossia, quando il ricorso è stato depositato)?

72 V. supra, paragrafo 144.

73 Punto 20 dell'ordinanza impugnata.

164. Alla luce di quanto precede, concludo che il primo motivo di impugnazione nella causa C-515/17 P e il primo motivo di impugnazione nella causa C-561/17 P sono fondati e che occorre annullare l'ordinanza impugnata.

VI. Sulle spese

165. Poiché propongo di rinviare la causa d'impugnazione C-515/17 P al Tribunale, la decisione sulle spese dovrebbe essere riservata.

166. Per quanto riguarda la causa d'impugnazione C-561/17 P, e tenuto conto dell'articolo 184, paragrafo 3, del regolamento di procedura, suggerisco che la Corte condanni ciascuna parte del procedimento a sostenere le proprie spese.

167. Conformemente all'articolo 140, paragrafi 1 e 3, del regolamento di procedura, in combinato disposto con l'articolo 184, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la Repubblica ceca e la Krajowa Izba Radców Prawnych dovrebbero sostenere le proprie spese.

VII. Conclusione

168. Suggerisco che la Corte:

- annulli l'ordinanza del 13 giugno 2017, causa Uniwersytet Wrocławski/REA (T-137/16, non pubblicata, EU:T:2017:407);
- rinvi la causa C-515/17 P al Tribunale e disponga che le spese sostenute dalle parti in tale causa siano riservate;
- condanni le parti nella causa C-561/17 P a sostenere le proprie spese;
- condanni la Repubblica ceca e la Krajowa Izba Radców Prawnych a sostenere le proprie spese.