



**IL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ APPLICATO AI REQUISITI DI
INDIPENDENZA DELLA PROFESSIONE FORENSE E DIRETTIVA STABILIMENTO
AVVOCATI – CONSIDERAZIONI A MARGINE DELLA SENTENZA DEL 7
MAGGIO 2019 DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UE NELLA CAUSA
C-431/17 MONACHOS EIRINAIOS / DIKIGORIKOS SYLLOGOS ATHINON**

Prof. Avv. Carlo Forte

La sentenza epigrafe è stata commentata già abbondantemente, qualche volta evidenziando solo la parte della pronuncia che sembra consentire ad un monaco di esercitare la professione di avvocato. Ma la sentenza dice in realtà anche altro, ponendo l'accento su alcuni aspetti formali della direttiva e sulle possibili eccezioni alla libertà di stabilimento degli avvocati, soggette a deroghe di interpretazione stretta e comunque alla verifica del principio di proporzionalità. La vicenda ha origine dal diniego dell'Ordine degli Avvocati di Atene (Dikigorikos Syllogos Athinon. In seguito, "DSA") di accogliere la domanda di iscrizione al registro speciale del signor Antonios Giakoumakis, figlio di Emmanouil (precisazione resa nella sentenza!), che è un «monaco Ireneo» (Monachos Eirinaios) del monastero di Petra, situato a Karditsa in Grecia.

Il provvedimento del DSA si basa sull'articolo 6 del Kodikas dikigoron (codice forense; legge n. 4194/2013, FEK A' 208), intitolato «Condizioni per diventare avvocato – Impedimenti» che, nel suo paragrafo 6, dispone che «L'avvocato (...) non può rivestire lo status (...) di monaco».

Il successivo articolo 7, paragrafo 1, lettere a) e c), del codice forense prevede che chiunque sia sacerdote o monaco, o sia nominato in ruolo o occupi un posto di dipendente con contratto di lavoro o rapporto impiegatizio presso una qualsivoglia persona giuridica di diritto privato o pubblico, perde automaticamente lo status di avvocato ed è cancellato dall'albo dell'ordine di cui è membro.

Nel corso dei giudizi il DSA ha giustificato la sua decisione spiegando che essa è in linea con la normativa nazionale, secondo la quale i monaci non possono essere avvocati perché tale posizione sarebbe in contrasto con i principi fondamentali che disciplinano l'esercizio della professione forense nello Stato membro in questione. In particolare, tali disposizioni prevedono che lo status di monaco contravviene al principio d'indipendenza dell'avvocato, in ragione del rispetto dovuto alle autorità ecclesiastiche da cui dipende; inoltre, lo status di monaco non consentirebbe di dedicarsi interamente all'esercizio della professione forense, a gestire le controversie in un contesto conflittuale, a fissare il suo studio all'interno del circondario del tribunale interessato, e il rispetto del divieto di fornire servizi a titolo gratuito.

Il monaco Giakoumakis, che ha conseguito il titolo di avvocato a Cipro, ha sostenuto che la domanda in questione, nascendo come richiesta di iscrizione all'elenco speciale sulla base dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 98/5/CE, ovvero sul suo diritto di stabilirsi come avvocato di un altro Stato membro, generasse un conflitto tra le disposizioni (stabilimento vs disposizioni interne sulle condizioni per diventare avvocato) e ha proposto ricorso contro la decisione del DSA.

La causa è giunta dinanzi al Consiglio di Stato greco (Symvoulío tis Epikrateias), che ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale: «Se l'articolo 3 della direttiva 98/5(...) debba essere inteso nel senso che l'iscrizione di un monaco della Chiesa di Grecia come avvocato nell'albo dell'autorità competente di uno Stato membro diverso da quello nel quale egli ha conseguito il suo titolo professionale, allo scopo di esercitare ivi la sua professione con il suo titolo professionale di origine, possa essere vietata dal legislatore nazionale per il motivo che i monaci della Chiesa di Grecia non possono, ai sensi del diritto nazionale, essere iscritti negli albi degli ordini degli



avvocati, in quanto non sussistono, a causa del loro status, le garanzie riconosciute indispensabili per l'esercizio dell'attività forense».

Nella sentenza in commento, la Corte di Giustizia della UE ha ricordato che la direttiva 98/5/CE ha, inter alia, lo scopo di facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello nel quale è stata acquisita la qualifica professionale, istituendo il reciproco riconoscimento dei titoli professionali degli avvocati che desiderino praticare nello Stato Membro di stabilimento utilizzando il titolo ottenuto nello Stato membro di origine, e armonizzando alcuni requisiti preliminari richiesti per la fruizione dello stesso diritto di stabilimento (citando in proposito la sentenza del 17 luglio 2014, Torresi, C-58/13 e C-59/13, caso ben conosciuto dagli avvocati italiani).

In linea con tale assunto, la Corte ha ribadito che la presentazione di un attestato di iscrizione rilasciato dall'Autorità competente dello Stato membro di origine è l'unica condizione alla quale dev'essere subordinata l'iscrizione dell'interessato nello Stato membro ospitante.

Se il legislatore nazionale non può aggiungere altre condizioni a quelle preliminarmente richieste per l'iscrizione presso l'Autorità competente dello Stato membro ospitante, va tuttavia ricordato che l'esercizio della professione di avvocato nello Stato membro ospitante è soggetto alle norme professionali e deontologiche ivi applicabili che non sono state oggetto di armonizzazione (dunque, rimaste nella competenza nazionale). L'unico limite all'applicazione di tali norme interne è il principio di proporzionalità che prevede che queste ultime, costituendo un possibile ostacolo alla libertà di stabilimento, non possano eccedere quanto necessario al conseguimento di obiettivi meritevoli di tutela in via derogatoria.

La Corte conclude affermando, dunque, che la direttiva osta a una legislazione nazionale che vieta a un monaco in possesso della qualifica di avvocato, iscritto quale avvocato presso l'Autorità competente dello Stato membro di origine, di iscriversi presso l'Autorità competente dello Stato membro ospitante al fine di esercitare ivi la sua professione utilizzando il suo titolo professionale di origine.

D'altra parte, conferma che spetta al giudice del rinvio (il Consiglio di Stato greco) l'obbligo di procedere a verificare se il principio di proporzionalità sia rispettato relativamente alle disposizioni interne che ne regolano l'esercizio della professione nell'ambito della competenza nazionale.

La distinzione tra obbligo di iscrizione e impedimento all'esercizio è dunque possibile, fermo restando la rigorosa analisi relativa al principio di proporzionalità. Ne consegue che, nonostante quanto dichiarato spesso nei commenti pubblicati in merito a tale sentenza, non è corretto affermare che la Corte di Lussemburgo abbia autorizzato l'esercizio della professione di avvocato ad un monaco in Grecia, perché il Consiglio di Stato di tale Paese potrà confermare o meno la decisione dell'Ordine degli Avvocati di Atene non tanto impedendo l'iscrizione, quanto decidendo la successiva cancellazione dall'albo, verificando che tale decisione sia proporzionata alla tutela dei requisiti disciplinati a livello interno (in tal caso, indipendenza, organizzazione e autonomia). Certo, il legislatore greco potrebbe considerare di rivedere la norma interna, prevedendo come sanzione non tanto la cancellazione dall'albo, quanto l'iscrizione in un albo speciale di avvocati non abilitati all'esercizio della professione.

Questa soluzione potrebbe rivelarsi conforme alla direttiva, ma anche chiaramente non soddisfacente per il ricorrente e, in fin dei conti, per l'Ordine stesso. Una seconda riflessione che solleva questa sentenza riguarda la difformità della regolamentazione interna non armonizzata.

Se diversi principi relativi all'esercizio della professione forense sono comuni, è pur vero che in specifiche situazioni, essi divergono. In merito al principio di indipendenza, ad esempio, non risulta che in Italia un monaco non possa esercitare la professione; certo, l'Ordine degli Avvocati potrebbe constatare che il rapporto di un religioso con le proprie gerarchie, con i voti religiosi assunti e con l'eventuale rapporto di subordinazione, non consentirebbe il rispetto di un tale principio e ciò in base all'articolo 18 della legge

n. 247/2012, che prevede che l'esercizio della professione di avvocato è incompatibile con diverse altre attività che non consentano la dovuta indipendenza e diligenza.

Altre situazioni evidenziano divergenze interpretative dello stesso principio. Ad esempio, la lettera c) della citata disposizione italiana, prevede che un avvocato non possa essere socio illimitatamente responsabile o amministratore di società di persone; la lettera b) della stessa disposizione, prevede che l'esercizio della professione è incompatibile con qualsiasi attività di impresa commerciale svolta in nome proprio o per conto altrui (salvo per gli incarichi nelle procedure concorsuali o in situazioni di crisi di impresa).

Orbene tali incarichi non sono, invece, vietati in alcuni Stati membri dell'UE, almeno con la stessa intensità.

Questa divergenza pone l'accento sulla diversa visione dello stesso principio e può generare conflitti sull'applicazione corretta del principio di proporzionalità.

Difatti, un giudice interno potrebbe ritenere la normativa nazionale conforme o non conforme a tale principio, magari in maniera opposta a quanto potrebbe decidere un giudice di un altro Stato membro, creando di fatto difformità interpretative sui criteri di deroga che si giustificano per la tutela di interessi analoghi. Come è noto la regolamentazione dei servizi professionali non armonizzata sarà oggetto di una valutazione ex ante sulla proporzionalità a partire dal luglio del 2020 a livello interno, in forza dell'obbligo di recepimento entro tale data della direttiva (UE) 2018/958. In altri termini, si va verso un procedimento armonizzato di controllo, con l'intento di determinare minori spazi di arbitrarietà/difformità negli approcci nazionali. Posto che l'onere della prova relativo alla giustificazione della proporzionalità sarà a carico del singolo Stato Membro, ci si chiede se in futuro saranno possibili ancora divergenze interpretative come quelle sopra evidenziate in breve. E ci si chiede se, in fin dei conti, assisteremo ad una nuova frontiera di rinvio pregiudiziale, non tanto su questioni di conflitto tra norme dell'Unione e disposizioni nazionali, quanto sull'applicazione degli standard di valutazione delle norme nazionali, alla luce di poter far spiegare il cd 'effetto utile' delle disposizioni dell'Unione.

È questo un ulteriore argomento che evidenzia la necessità di studiare a fondo la materia da parte del Consiglio Nazionale Forense, prevedendo anche l'eventuale definizione del proprio ruolo nel processo legislativo relativamente alla necessaria consultazione da attivare quando si tratti di definire le norme professionali.

Il CNF, attraverso anche alla sua rete europea, potrebbe contribuire anche alla formazione di una strategia nazionale da coordinare a livello europeo, per definire il quadro di riferimento necessario a verificare la proporzionalità dei regolamenti futuri, ma forse anche di quelli esistenti, della professione nell'intera Unione Europea.

La proposta di un Osservatorio europeo sul test di proporzionalità potrebbe essere uno strumento da valutare tra i progetti da presentare alla prossima Commissione Europea, prevedendo un coordinamento dei Ministeri competenti e degli Ordini professionali sull'applicazione del principio in parola.