

IL RICONOSCIMENTO DEL TITOLO DEGLI AVVOCATI DI PAESI TERZI E I LIMITI ALL'ESERCIZIO DELLA PROFESSIONE IN ITALIA: UNA LACUNA SANABILE SOLO CON L'INTERVENTO DEL LEGISLATORE

di Carlo Forte e Piera Ciriello

Il processo di integrazione europeo ha tra gli obiettivi originari la realizzazione del Mercato interno, basato sulle quattro libertà fondamentali (libera circolazione delle merci, dei servizi delle persone, intese come lavoratori subordinati e indipendenti, prevedendo anche il diritto di stabilimento per professionisti, artigiani, imprese, ett., e capitali), e sulle regole di concorrenza.

In tal senso, armonizzazioni settoriali sono state progressivamente attuate attraverso le direttive e, in taluni settori, tramite regolamenti.

Come è noto, per la professione forense sono state adottate regole specifiche, ovvero la Direttiva 77/249/CEE che consente agli avvocati riconosciuti in uno Stato membro la possibilità di esercitare temporaneamente la professione in un altro Stato membro, con alcune limitazioni inerenti principalmente l'attività giudiziaria; la Direttiva 98/5/CE che prevede la possibilità di stabilirsi in altri Stati membri al fine di esercitare la professione in base al proprio titolo, potendo poi acquisire dopo tre anni di esercizio, il titolo dello Stato membro di residenza. Completa il quadro la Direttiva 2005/36/CE, così come modificata dalla Direttiva 2013/55/UE, che regola il processo di riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche necessarie per, *inter alia*, l'accesso alla professione di avvocato.¹ Il presupposto di questo livello di integrazione è semplice: l'avvocato in questione deve essere un cittadino dell'Unione. Ne consegue che i cittadini degli Stati terzi non beneficiano di tale regime.

La recente uscita del Regno Unito dall'Unione europea ha spostato nuovamente l'attenzione, livello europeo e nazionale, sulle regole in vigore per l'esercizio della professione forense da parte di avvocati extra europei. Durante il periodo di transizione, fino al 31 dicembre 2020 compreso, gli avvocati del Regno Unito e degli Stati membri dell'UE hanno continuato a godere delle libertà garantite dal diritto dell'UE e del riconoscimento delle loro qualifiche professionali. A partire dal 31/01/2020 è entrato in vigore l'Accordo di recesso UE-UK, che prevede il riconoscimento di alcuni

¹ Si rinvia alla pagina <https://www.consiglionazionaleforense.it/web/cnf/ccbe-linee-guida> che reca un *link* alla Linee guida per gli Ordini degli Avvocati sulla libera circolazione degli avvocati nell'Unione europea approvate nel 2021



diritti maturati alla data dell'uscita del Regno Unito dall'Unione europea (31/12/2020). In particolare, l'articolo 27 di tale Accordo garantisce il mantenimento dei diritti acquisiti prima della Brexit come avvocati integrati in uno Stato membro della UE ai sensi della direttiva 98/5 o che hanno acquisito il titolo del paese ospitante in conformità con la direttiva qualifiche (articoli 13 e 14 della direttiva 2005/36/CE), mentre i diritti di coloro che esercitano con il loro titolo di appartenenza nazionale (in conformità con l'articolo 3 della direttiva 98/5) non sono ricompresi nella norma. Inoltre, l'articolo 28 dell'Accordo di Recesso prevede che, se il riconoscimento delle qualifiche professionali è stato richiesto prima della fine del periodo di transizione, la domanda sarà trattata a livello nazionale in conformità con le norme UE applicabili al momento della presentazione della domanda. Ne consegue che per gli avvocati stabiliti provenienti dal Regno Unito che, alla data del 31/12/2020 abbiano maturato i requisiti per l'integrazione, potrà procedersi all'integrazione medesima secondo quanto previsto dagli articoli 12 e 13 del d. lgs. n. 96/2001. Al di fuori di tali situazioni, dal 1° gennaio 2021 anche gli avvocati britannici godranno degli stessi trattamenti riservati agli avvocati di altri Stati terzi, soggetti dunque alla normativa nazionale e non più ai benefici della normativa dell'Unione europea.

Ma, dunque, quale è il regime applicabile agli Avvocati di Stati terzi in Italia? Posto che la materia è soggetta ad elementi di transnazionalità, le fonti di tale regime vanno individuate nel diritto internazionale. Il principale strumento che regola la prestazione transnazionale di servizi legali è l'Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS), ed in particolare bisogna soffermarsi sugli articoli II e VII che prevedono rispettivamente il principio della nazione più favorita e la possibilità di stipulare accordi di mutuo riconoscimento. Ai sensi dell'articolo II del GATS, ogni Stato membro dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) ha l'obbligo di accordare a tutti gli altri Stati membri lo stesso trattamento ("non meno favorevole") che accorda ad un solo di essi. Dunque, è chiaro che l'Italia non può accordare un trattamento preferenziale agli avvocati britannici, altrimenti dovrebbe farlo a tutti gli avvocati di Paesi membri dell'OMC.

Per quanto riguarda gli accordi di mutuo riconoscimento, l'articolo VII del GATS prevede le condizioni che consentano ad uno Stato membro dell'OMC di riconoscere le qualifiche, *inter alia*, degli avvocati già abilitati in un'altra giurisdizione e permettere loro di esercitare nel suo territorio. A tal fine, l'articolo prevede la possibilità che gli Stati membri del GATS possano negoziare "accordi di riconoscimento reciproco" o MRA ("mutual recognition agreements"). Questi accordi bilaterali possono consentire un trattamento più favorevole a un paese terzo sulla base della reciprocità. Tuttavia, secondo il paragrafo 3 dell'articolo VII, "un membro non può concedere il riconoscimento



in un modo che costituirebbe un mezzo di discriminazione tra i paesi nell'applicazione dei suoi standard o criteri per l'autorizzazione, la licenza o la certificazione dei fornitori di servizi, o una restrizione dissimulata al commercio dei servizi". Inoltre, ogni Stato membro che stipula un MRA deve dare a tutti gli Stati membri dell'OMC la possibilità di partecipare su un piano di parità e l'OMC deve essere prontamente informato dell'accordo.

In sede GATS si è poi cercato di stabilire uno *standard* minimo di attività che un professionista di un Paese membro dell'OMC può fare in un diverso Paese membro, sempre sulla base della reciprocità che deve essere verificata dallo Stato interessato. Per gli avvocati, è stato previsto che una volta riconosciuta la validità del titolo nel Paese ospitante, un avvocato di un Paese terzo ha la possibilità di potere fornire pareri sul diritto del titolo del Paese di origine e sul diritto internazionale. Risulta escluso l'accesso all'attività giudiziaria e la fornitura di pareri in materie di rilevanza del diritto del Paese ospitante e, per quel che riguarda gli Stati membri dell'Unione Europea, del diritto dell'UE. A dire il vero, questo standard minimo di fornitura di servizi legali ha assunto anche una denominazione in sede GATS, ovvero quella del Foreign Legal Consultant (FLC, ovvero Consulente Giuridico Straniero).

La normativa italiana, diversamente da quella ad es. da quella francese e tedesca, non contempla questa figura e disciplina l'esercizio della professione forense da parte di cittadini extra UE nell'art. 17 della 207/2012 sulla disciplina dell'ordinamento forense. Tale articolo prevede che *"l'iscrizione all'albo per gli stranieri privi della cittadinanza italiana o della cittadinanza di altro Stato appartenente all'Unione europea è consentita esclusivamente nelle seguenti ipotesi:*

a) allo straniero che ha conseguito il diploma di laurea in giurisprudenza presso un'università italiana e ha superato l'esame di Stato, o che ha conseguito il titolo di avvocato in uno Stato membro dell'Unione europea ai sensi della direttiva 98/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 1998, previa documentazione al consiglio dell'ordine degli specifici visti di ingresso e permessi di soggiorno di cui all'articolo 47 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394;

b) allo straniero regolarmente soggiornante in possesso di un titolo abilitante conseguito in uno Stato non appartenente all'Unione europea, nei limiti delle quote definite a norma dell'articolo 3, comma 4, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, previa documentazione del riconoscimento del titolo abilitativo rilasciato dal Ministero della Giustizia e del certificato del CNF di attestazione di superamento della prova attitudinale."



Tralasciando l'approccio unilaterale della lettera a) per il cittadino dello Stato terzo che compie il percorso di studi in giurisprudenza e di abilitazione totalmente in Italia, la lettera b) richiama le norme internazionali in modo non conforme, o comunque lacunoso. Difatti, non si chiarisce quali siano i limiti dell'esercizio della professione una volta ottenuto il riconoscimento del titolo abilitante; e nemmeno si richiama espressamente il vincolo della reciprocità, che commisurerebbe i diritti concessi ai cittadini degli Stati terzi ai diritti riconosciuti nei loro Paesi di origine ai cittadini italiani; inoltre, non è chiaro il rapporto tra il riconoscimento del titolo abilitativo rilasciato al Ministero della Giustizia e il certificato del CNF, che attesta il superamento di una prova attitudinale, evidentemente equiparabile a quella relativa all'ottenimento del titolo di avvocato in Italia; ma, inoltre, un espresso riferimento alla costituzione di una sezione dell'albo a cui possa iscriversi il cittadino dello Stato terzo che esercita la professione conformemente alla descritta disciplina del GATS.

Queste lacune stanno emergendo in modo relativamente importante al riguardo degli avvocati britannici che non siano più titolari di diritti riconosciuti dal diritto dell'Unione europea. Essi, difatti, stanno esercitando la professione in Italia *de facto* senza inquadramento specifico, magari continuando ad essere soci di studi legali. Ad avviso di chi scrive, l'intervento del legislatore si rivelerebbe importante sia per dare definizione ad una situazione potenzialmente pericolosa per il sistema forense (a quali deontologia essi rispondono quando forniscono prestazioni forensi in Italia? Quali sono gli organi disciplinari competenti? Quale è il limite delle prestazioni che possono compiere con i loro titoli? Con quale titolo possono essere ammessi all'Albo? Hanno la possibilità di essere soci di studi professionali?), sia per scongiurare una perdita di diritti degli avvocati italiani stabiliti in Paesi terzi – ad esempio nel Regno Unito –, a cui sono riconosciuti i citati standard minimi del GATS sulla base della reciprocità. Il riconoscimento di una nuova figura professionale nell'Ordinamento Forense (il Consulente Giuridico Straniero), non solo risulterebbe conforme agli impegni assunti in sede GATS, ma sanerebbe una evidente lacuna del sistema.