



Avvocato, professionista senza frontiere

Federation des Barreaux d'Europe

Principi e direttive

Principi

- a) Libera circolazione delle persone e libera prestazione di servizi
- b) Riconoscimento dei diplomi
- c) Diritto di stabilimento

Direttive

- A. Direttiva 1977/249: esercizio temporaneo della professione di avvocato
- B. Direttiva 2005/36: riconoscimento generale delle qualifiche professionali estere
- C. Direttiva 1998/5: diritto di stabilimento e professione forense



a) Libera circolazione delle persone

La libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali, è una delle **quattro libertà** fondamentali garantite dall'ordinamento giuridico dell'Unione Europea (UE).

Inizialmente fu concepita dai Trattati istitutivi come **libera circolazione degli operatori economici** al fine di prestare lavoro subordinato all'interno degli Stati membri. In seguito agli Accordi di Schengen del 1985 e al Trattato di Maastricht - che ha introdotto l'istituto della cittadinanza europea - tale principio ha assunto un valore più ampio, includendo anche il più generale diritto per i cittadini europei di soggiorno e circolazione in tutto il territorio dell'UE.

La libera circolazione delle persone comporta l'abolizione di ogni discriminazione tra lavoratori degli Stati membri fondata sulla nazionalità, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e qualunque altra condizione di lavoro, compresi i diritti di rispondere a offerte di lavoro, spostarsi liberamente a tal fine nel territorio degli Stati membri, prendere dimora in uno Stato membro al fine di svolgervi un'attività lavorativa e altresì rimanervi dopo avere occupato un impiego (art. 45 del Trattato sul funzionamento dell'UE).

La libera circolazione delle persone implica anche (art. 49 del Trattato) il **divieto di restrizioni alla libertà di stabilimento nel territorio di un altro Stato al fine di aprire agenzie, succursali, filiali, costituire imprese e società, nonché esercitare attività non salariate.**

L'ordinamento della UE tutela la **libera circolazione dei professionisti**, oggi divenuta effettiva grazie al sistema di direttive comunitarie sul riconoscimento dei titoli professionali.

b) Libera prestazione di servizi **c) diritto di stabilimento**

Con riferimento ai lavoratori autonomi,
il Trattato sull'Unione Europea distingue due situazioni.

Il diritto di stabilimento e la libera prestazione dei servizi.

Il diritto di stabilimento riguarda il professionista che intende installarsi in uno Stato membro diverso da quello nel quale egli era precedentemente stabilito, al fine di esercitarvi un'attività retribuita ed autonoma,

La prestazione di servizi attiene alla possibilità che il professionista stesso presti la propria opera in uno Stato membro diverso da quello in cui è stabilito, senza installarsi nello Stato della prestazione (si pensi al caso di un avvocato che presti la sua consulenza ad un cliente residente in un altro Stato membro).



Assume rilevanza l'opportunità di una diversa disciplina a seconda che la prestazione avvenga con o senza stabilimento nello Stato di destinazione.

Per il lavoratore autonomo che intenda prestare la propria opera in un altro Stato membro è preferibile risultare un libero prestatore di servizi piuttosto che essere soggetto ai maggiori oneri derivanti dallo stabilimento.

Concetto fondamentale della "**temporaneità**" dell'attività svolta da un professionista in un altro Stato: il libero prestatore di servizi è autorizzato a svolgere la sua attività "per l'esecuzione della sua prestazione" in modo occasionale.

La Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha negato la possibilità di operare in regime di libera prestazione di servizi a "soggetti che operano prevalentemente" nel territorio de Stato di destinazione

Se l'attività di un soggetto assume caratteristiche di stabilità e permanenza, essa andrà svolta seguendo la disciplina relativa al diritto di stabilimento.

Eccezioni al diritto di stabilimento

Sono escluse espressamente dal novero delle attività ricomprese nel diritto di stabilimento quelle **professioni che sono connesse con i pubblici poteri**.

L'art. 51 TFUE prevede infatti che "Sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente capo, per quanto riguarda lo Stato membro interessato, le attività che in tale Stato partecipino, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri".

La Corte di Giustizia UE (casi C-47/08, C-50/08, C-51/08, C-52/08, C-53/08, C-54/08, C-61/08) ha poi ribadito due concetti:

1. è contraria al diritto Ue una regola interna (francese, belga, austriaco, lussemburghese, tedesco, greco e portoghese) che riservi l'accesso alla professione notarile unicamente ai propri cittadini;
2. dall'altro lato, con una conclusione destinata ad avere effetti su larga scala, ha spazzato via un principio consolidato sul piano interno affermando che i **notai non partecipano all'esercizio dei pubblici poteri** secondo quanto previsto dal Trattato UE.

A. Direttiva 1977/249

Esercizio temporaneo della professione

Il primo passo rilevante in materia di libera prestazione di servizi da parte di avvocati in ambito comunitario è rappresentato dalla direttiva 77/249/CEE (legge 31/1982), che disciplina l'**esercizio temporaneo ed occasionale della professione** da parte di **avvocati** cittadini di altri Stati membri.

Ai sensi di questa normativa, tuttora in vigore, gli avvocati in possesso di uno dei titoli professionali specificati all'art. 1 sono innanzitutto tenuti ad utilizzare il proprio titolo professionale nella lingua di origine, specificando l'organizzazione professionale di appartenenza oppure l'autorità giurisdizionale presso la quale sono ammessi ad esercitare la professione.

Le **attività** che possono essere svolte da un avvocato "comunitario" in libera prestazione di servizi consistono in prestazioni sia **giudiziali** sia **stragiudiziali**.

Prestazioni Giudiziali.

Gli avvocati comunitari devono **comunicare** l'assunzione dell'incarico all'autorità giudiziaria ed al presidente dell'Ordine degli Avvocati competente per territorio,

Devono svolgere le prestazioni **di concerto con un avvocato iscritto** all'albo ed abilitato all'esercizio della professione dinanzi all'autorità giudiziaria.

L'avvocato "concertante" garantisce i rapporti con l'autorità giudiziaria e l'osservanza delle norme professionali.

Prestazioni stragiudiziali.

Nelle prestazioni stragiudiziali non si richiede il "concerto" con il professionista nazionale, mentre è naturalmente richiesta l'osservanza della normativa vigente per il corretto esercizio dell'attività professionale.

Ai sensi dell'art. 9 della Legge 31/1982, gli avvocati "comunitari", prima di iniziare la loro attività professionale in Italia, devono inviare al presidente dell'Ordine degli Avvocati competente una **comunicazione** in lingua italiana contenente i dati rilevanti con riferimento alla loro identità e professionalità.

B. Direttiva 2005/36

Riconoscimento qualifiche professionali

La direttiva n. 2005/36/CE, ribadisce il principio fondamentale per cui uno degli obiettivi fondamentali della Comunità è **l'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione di persone e servizi** tra Stati membri.

Riguarda tutte le professioni e non solo la professione di avvocato. I cittadini degli Stati membri hanno la facoltà di esercitare - come lavoratori autonomi o subordinati - una professione in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno acquisito la relativa qualifica professionale.

Il sistema si fonda su un innovativo concetto giuridico per cui, se una persona è abilitata all'esercizio di una professione in uno Stato membro, si presume che il suo bagaglio formativo le consenta di esercitare la stessa professione in tutti gli altri Stati dell'Unione, salva la necessità di **"misure compensative"**, che possono consistere in una **prova attitudinale** od in un **tirocinio di adattamento** che vengono richieste al fine di colmare eventuali lacune presenti nella formazione accademico-professionale del professionista "comunitario" rispetto alla analoga figura professionale nazionale.

Il sistema si applica alle professioni regolamentate

Il sistema generale di riconoscimento dei diplomi è destinato alle persone che, essendo in possesso dei titoli necessari per l'esercizio di una professione in uno Stato membro, intendono esercitare la stessa professione in un altro Stato membro (cosiddetto Stato ospitante) e devono ottenerne perciò il riconoscimento dei loro titoli, se si tratta di una professione regolamentata nello Stato ospitante.

Viceversa, **se la professione non è regolamentata nello Stato ospitante, non è necessario** chiedere il riconoscimento dei propri titoli; si può iniziare ad esercitarla alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato: stessi diritti e stessi obblighi.

Il sistema generale si applica alle professioni regolamentate. Professioni il cui esercizio è subordinato al possesso di determinati titoli (come ad esempio le professioni di avvocato, perito contabile, insegnante, fisioterapista...).

Non si applica però a quelle professioni regolamentate che sono già contemplate da un altro sistema specifico di riconoscimento dei diplomi: medico, dentista, veterinario, infermiere, ostetrica, farmacista ed architetto, né alle attività artigiane, industriali o commerciali contemplate dalle direttive c.d. "transitorie".

Il sistema generale riguarda le persone che hanno la cittadinanza di uno Stato membro, hanno tutti i titoli necessari all'esercizio di una determinata professione in uno Stato membro A e desiderano esercitarla in uno Stato membro B, dove tale professione è regolamentata senza essere coperta da un altro sistema di riconoscimento.

Per ottenere il riconoscimento del titolo di avvocato conseguito in uno Stato membro dell'Unione ai fini dell'esercizio della professione in Italia, è necessario seguire il **procedimento di riconoscimento dei titoli** professionali come previsto dal decreto di recepimento della Direttiva n. 2005/36/CE.

“Prodotto finito”: oggetto del riconoscimento è il "prodotto finito", figura che indica un professionista qualificato già in possesso della formazione professionale richiesta per esercitare la sua professione nello Stato membro di provenienza, e che coincide, nel linguaggio della direttiva, con la nozione di “diploma”.

La domanda di riconoscimento del titolo professionale si presenta al Ministero della Giustizia.

La dimostrazione da parte dell'interessato della conoscenza di materie fondamentali del diritto italiano – conoscenza acquisita con esami sostenuti in università italiane o attraverso il compimento della pratica forense - viene valutata al fine della riduzione dell'entità della misura compensativa richiesta.

La **prova attitudinale** viene stabilita a seconda del percorso accademico-professionale del richiedente.

L'organo competente per l'esecuzione della prova degli avvocati è il **Consiglio Nazionale Forense**.

Riconoscimento dei titoli professionali extra UE

I cittadini stranieri in possesso di un titolo professionale conseguito in un Paese non appartenente all'Unione Europea possono presentare **domanda di riconoscimento** del titolo stesso, al fine dell'esercizio della professione corrispondente in Italia, in esecuzione della normativa in materia di immigrazione.

Segnatamente, l'art. 49 del D.P.R. 394/99 stabilisce che i cittadini stranieri, regolarmente soggiornanti in Italia che intendono iscriversi agli ordini, collegi ed elenchi speciali istituiti presso le amministrazioni competenti, se in possesso di un titolo abilitante all'esercizio di una professione, conseguito in un Paese non appartenente all'Unione europea, possono richiederne il riconoscimento ai fini dell'esercizio in Italia, come lavoratori autonomi o dipendenti, delle professioni corrispondenti.

Debbono essere **rispettate le quote** definite a norma dell'articolo 3, comma 4.

Il riconoscimento del titolo può essere richiesto anche dagli stranieri **non soggiornanti** in Italia.

Le amministrazioni interessate, ricevuta la domanda, provvedono a quanto di loro competenza.

L'ingresso in Italia per lavoro, sia autonomo che subordinato, nel campo delle professioni sanitarie è subordinato al riconoscimento del titolo di studio effettuato dal Ministero competente.

Per le procedure di riconoscimento dei si applicano le disposizioni del D.Lgs. 9 novembre 2007, n. 206, compatibilmente con la natura, la composizione e la durata della formazione professionale conseguita.

Nel caso in cui il riconoscimento è subordinato al superamento di una **misura compensativa** ed il richiedente si trova all'estero, lo stesso può richiedere il rilascio di un visto d'ingresso per studio, per il periodo necessario all'espletamento della suddetta misura compensativa.

C. Direttiva 1998/5

Diritto di stabilimento e professione forense

La direttiva 98/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio delle Comunità Europee è finalizzata a facilitare l'esercizio permanente della **professione di avvocato** in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquisita la qualifica, dà finalmente concreta attuazione al diritto di esercizio in forma stabile della professione forense nell'ambito della Comunità Europea.

La nuova direttiva integra la normativa comunitaria specificamente dedicata alla professione forense, finora limitata, con la direttiva 77/249/CEE (del 22 marzo 1977), alle attività svolte a titolo di prestazione di servizi.

Sulla base degli articoli 3, 49 e 57 (artt. 3, 40 e 47 nella versione consolidata) del Trattato sull'Unione Europea, viene oggi affermato un **vero e proprio diritto di stabilimento a beneficio degli avvocati europei, in forma semplificata rispetto a quanto previsto dal sistema generale sul riconoscimento dei diplomi**. Per quanto riguarda i rapporti tra le due direttive "forensi", viene espressamente stabilito che:

1. la direttiva 98/5 non riguarda le "prestazioni di servizi" disciplinate dalla direttiva 77/249/CEE;
2. l'obbligo di iscrizione in un apposito registro presso l'autorità competente dello Stato membro ospitante rappresenta una forma di tutela per gli utenti ed elimina i problemi che potevano nascere precedentemente per cui un avvocato, a prescindere dalla residenza, si poteva spostare quotidianamente da uno Stato membro ad un altro per svolgervi la propria attività in forma di fatto stabile.

A fondamento della nuova disciplina si rinviene la considerazione che, mentre alcuni avvocati possono integrarsi nella professione dello Stato membro ospitante, in particolare superando la prova attitudinale prevista dalla direttiva sul riconoscimento dei diplomi, altri avvocati in possesso di tutte le qualifiche prescritte devono poter ottenere tale integrazione dopo un certo periodo di esercizio della professione nello Stato membro ospitante con il proprio titolo professionale dello stato di destinazione, oppure continuare la loro attività con il titolo professionale di origine stesso.

La direttiva, nata su impulso del **CCBE** (Conseil des Barreaux de la Communauté Européenne), si pone quindi su un piano parallelo rispetto alla direttiva 2005/36 ed è finalizzata ad agevolare il riconoscimento delle qualifiche professionali del settore, valorizzando l'esperienza professionale acquisita nello Stato membro ospitante, traendo spunto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee in riferimento agli articoli 48 e 52 del Trattato sull'Unione Europea.

L'esercizio permanente dell'attività professionale degli avvocati europei in Italia

Il decreto legislativo 2001/96 - che ha accolto la direttiva n. 98/5/CEE - riconosce definitivamente il diritto per gli avvocati di esercitare stabilmente in ogni Paese europeo e di ottenere, dopo tre anni d'attività, il riconoscimento del titolo del Paese ospitante.

In estrema sintesi, dunque, i **punti salienti** sono:

- A. L'esercizio permanente in Italia della professione d'avvocato è consentito ai cittadini membri dell'Unione europea e dello Spazio economico europeo, che siano in **possesso del relativo titolo professionale dello Stato di origine**
- B. L'avvocato straniero che intende stabilirsi in Italia (in altre parole, esercitare stabilmente la professione forense) deve richiedere l'**iscrizione in una sezione speciale** dell'albo costituito nella circoscrizione del tribunale ove ha fissato stabilmente la sua residenza o domicilio: diventa in tal modo avvocato stabilito. Dopo tre anni d'esercizio effettivo e regolare della professione, l'avvocato stabilito diventa avvocato integrato. Vale a dire, può utilizzare il titolo d'avvocato italiano;
- C. L'attività professionale in Italia può essere esercitata in **forma individuale** oppure **comune**, secondo il tipo della società tra professionisti;
- D. Gli avvocati stabiliti possono essere **soci di tale società** e anche le **società costituite all'estero** possono svolgere attività in Italia, nel rispetto delle condizioni fissate.

Rimangono in vigore la disciplina per la prestazione dei servizi in forma occasionale e saltuaria, e la disciplina sul riconoscimento dei diplomi, che riguarda tutte le professioni, come ho già detto.

L'avvocato stabilito

La richiesta d'iscrizione all'albo.

L'avvocato europeo, dunque, in possesso di un titolo riconosciuto dal suo Stato, può stabilirsi in Italia e chiedere di esercitare l'attività, utilizzando il proprio titolo professionale d'origine.

Egli è tenuto ad iscriversi in una **sezione speciale dell'albo** costituito nella circoscrizione del tribunale in cui ha fissato stabilmente la sua residenza o domicilio; a questo fine, egli deve presentare una specifica domanda corredata di vari documenti in lingua italiana o dichiarazioni sostitutive e cioè:

- Certificato di cittadinanza;
- Certificato di residenza o una dichiarazione con indicazione del domicilio professionale;
- Attestato d'iscrizione all'organizzazione professionale (Consiglio dell'Ordine) dello Stato membro d'origine.

Il requisito della residenza è alternativo a quello del domicilio professionale.

L'avvocato stabilito

La Delibera del Consiglio dell'Ordine.

Sulla domanda dell'interessato provvede il Consiglio dell'Ordine, ordinando l'iscrizione nella sezione speciale dell'albo, ove **sussistano le condizioni richieste**. Di quest'iscrizione è data comunicazione alla corrispondente autorità dello Stato membro d'origine.

Qualora, invece, non sussistano i requisiti, la domanda può essere rigettata, ma soltanto dopo aver convocato l'interessato.

La decisione di rigetto deve essere motivata ed essere notificata entro quindici giorni all'interessato e al procuratore della Repubblica.

Se il Consiglio dell'Ordine non provvede entro trenta giorni dalla presentazione della domanda, l'interessato può proporre impugnativa al Consiglio nazionale forense, il quale decide sul merito dell'iscrizione.

L'avvocato stabilito

I diritti e i doveri conseguenti all'iscrizione.

Una volta iscritto nella sezione speciale dell'albo, l'avvocato stabilito acquisisce i seguenti diritti (molto spesso collegati ai corrispondenti doveri):

- A) Ha diritto d'**elettorato attivo**, con esclusione di quello passivo. L'avvocato può partecipare quindi alle elezioni forensi, ma non può essere eletto;
- B) Ha diritto di **far uso del titolo professionale del Paese d'origine**, indicato per intero nella lingua della citata nazione, in modo comprensibile e tale da evitare confusione con il titolo d'avvocato. Si tratta di un diritto, ma anche di un dovere, laddove s'impone di non creare «confusione» con il titolo corrispondente d'avvocato italiano;
- C) Ha diritto di **esercitare l'attività di rappresentanza, assistenza e difesa** nei giudizi civili, penali, amministrativi e disciplinari, ma deve agire «**d'intesa con un professionista abilitato ad esercitare la professione con il titolo d'avvocato**». Questo professionista assicura i rapporti con l'amministrazione adita ed è responsabile del rispetto dei doveri imposti ai difensori. Questa intesa deve risultare da scrittura privata autenticata o da dichiarazione resa da entrambi gli avvocati al giudice adito o all'autorità procedente. Per l'attività stragiudiziale, invece, non vi sono limitazioni e quindi l'avvocato può agire senza alcun'intesa con avvocati italiani. L'avvocato stabilito può fornire in particolare la consulenza legale sul diritto dello Stato membro d'origine, sul diritto comunitario e internazionale, nonché sul diritto nazionale.
- D) Ha diritto di **esercitare avanti la Corte di cassazione e altre giurisdizioni superiori**, sempre d'intesa con un avvocato italiano, ma dimostrando di aver esercitato la professione d'avvocato per almeno dodici anni in uno Stato europeo (tenendo conto anche degli anni di stabilimento in Italia).

L'avvocato stabilito

Specifici doveri imposti all'avvocato stabilito.

L'avvocato stabilito:

- a) Ha il dovere di **rispettare le norme legislative, professionali e deontologiche** che disciplinano la professione d'avvocato in Italia;
- b) Deve rispettare le **norme sull'incompatibilità**;
- c) Deve **assicurarsi contro la responsabilità professionale** e deve frequentare i **corsi di formazione** previsti, ove tali obbligazioni siano stabilite a carico degli avvocati italiani;
- d) Ha l'obbligo di **presentare annualmente al Consiglio dell'Ordine un attestato d'iscrizione** all'organizzazione professionale d'appartenenza, rilasciato in data non antecedente a tre mesi dalla data di presentazione, ovvero una dichiarazione sostitutiva;
- e) Non può utilizzare il titolo d'avvocato italiano;
- f) Deve sottostare al **potere disciplinare** del Consiglio dell'Ordine competente.

L'avvocato stabilito

Il procedimento disciplinare.

L'articolo 11 prevede disposizioni specifiche e stabilisce che, prima di avviare il procedimento, il Consiglio dell'Ordine ne dia **immediata comunicazione** alla competente organizzazione professionale dello stato membro d'origine, fornendo ogni informazione utile.

Le informazioni necessarie possono anche essere richieste al competente organo professionale del Paese d'origine e questo può **assistere alle udienze del procedimento** per mezzo di rappresentanti, presentando osservazioni. Analogo potere di partecipazione e di difesa spetta anche nel procedimento avanti il Consiglio nazionale forense.

Le **decisioni** adottate in materia disciplinare dai Consigli dell'Ordine e dal Consiglio Nazionale Forense sono **immediatamente comunicate** all'organizzazione professionale dello Stato membro d'origine (con l'avvertenza che i dati non possono essere utilizzati al di fuori degli scopi propri dell'organizzazione).

I **provvedimenti** dell'organizzazione professionale **dello Stato membro d'origine**, che comportano il divieto definitivo o temporaneo d'esercizio della professione, determinano automaticamente il divieto definitivo o temporaneo di esercitare in Italia; in modo analogo, se il procedimento disciplinare è iniziato in Italia contro un avvocato stabilito all'estero, il Consiglio dell'ordine italiano comunica la notizia al corrispondente organo professionale del Paese ospitante.

L'avvocato integrato

Dopo tre anni d'attività effettiva e regolare in Italia (esercizio reale d'attività professionale senza interruzioni, che non siano quelle dovute agli eventi della vita quotidiana), l'avvocato stabilito:

- a) può iscriversi nell'**albo degli avvocati ordinario**, essendo dispensato dalla prova attitudinale (prevista dalla legge sul riconoscimento dei diplomi);
- b) può esercitare la professione con il **titolo d'avvocato** ed è **equiparato** a tutti gli effetti all'avvocato italiano.

La domanda è presentata al Consiglio dell'Ordine presso il quale l'avvocato stabilito è iscritto e deve essere corredata dalla documentazione attestante il numero e la materia delle pratiche trattate, con riguardo al diritto nazionale, ivi compreso il diritto comunitario.

Il Consiglio dell'Ordine **verifica la sussistenza delle condizioni** e decide sulla domanda con tutte le garanzie formali e sostanziali secondo le modalità già enunciate (notifica all'interessato e al procuratore della Repubblica, che riferisce al Procuratore Generale; diritto d'impugnativa al Consiglio Nazionale Forense). Il ricorso del pubblico ministero ha effetto sospensivo. La deliberazione deve essere anche comunicata al ministero della Giustizia per l'esercizio delle funzioni di vigilanza.

La domanda di dispensa dalla prova attitudinale (e quindi d'iscrizione all'albo) può essere rigettata in pendenza di procedimenti disciplinari o per altri gravi motivi, qualora sussistano ragioni d'ordine pubblico.

Con l'avvenuta iscrizione all'albo, l'avvocato stabilito acquisisce il diritto di utilizzare il titolo d'avvocato italiano, al quale ha il diritto di aggiungere quello professionale d'origine nella lingua ufficiale dello Stato.

L'avvocato semi-integrato

Nel caso in cui l'avvocato stabilito abbia esercitato la professione per tre anni, ma abbia trattato pratiche riguardanti il diritto nazionale per un periodo di tempo inferiore, la dispensa dalla prova attitudinale non è automatica, ma è sottoposta alla condizione del superamento di un colloquio presso il Consiglio dell'ordine.

Si tratta dunque di un avvocato stabilito, ma soltanto semi-integrato, poiché non ha completamente soddisfatto alla previsione legislativa per tutto il periodo determinato.

Pure in questo caso, tuttavia, il colloquio può essere sufficiente ad attestare le conoscenze e le esperienze professionali acquisite nel diritto italiano anche con la partecipazione a corsi e seminari.

In tale ipotesi, il Consiglio dell'Ordine accoglie la domanda secondo le modalità già esaminate.



Michele Lucherini