

Edizione provvisoria

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MICHAL BOBEK
presentate il 17 giugno 2021 ([1](#))

Causa C-55/20

**Ministerstwo Sprawiedliwości
intervenienti:
Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego, Prokurator Krajowy,
Rzecznik Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie**

[Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (Tribunale disciplinare dell'Ordine degli avvocati di Varsavia, Polonia)]

«Rinvio pregiudiziale – Libera prestazione di servizi di consulenza legale – Procedimento disciplinare nei confronti di un avvocato – Ambiti di applicazione rispettivi della direttiva 2006/123/CE e della direttiva 98/5/CE – Applicabilità della direttiva 2006/123/CE ai procedimenti disciplinari – Regimi di autorizzazione – Nozione di “giurisdizione” – Tribunale disciplinare dell'ordine degli avvocati locale composto da giudici non professionisti– Articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e articolo 19, paragrafo 1, TUE – Poteri dei giudici di grado inferiore nei casi in cui un giudice nazionale di grado superiore non sia indipendente»

I. Introduzione

1. Nel luglio 2017 il Prokurator Krajowy – Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego (procuratore nazionale – primo vice procuratore generale) (in prosieguo: il «procuratore nazionale») ha chiesto al Rzecznik Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (delegato alla disciplina presso l'Ordine degli avvocati di Varsavia; in prosieguo: il «delegato alla disciplina dell'Ordine degli avvocati di Varsavia» o il «delegato alla disciplina») di avviare un procedimento disciplinare nei confronti dell'avvocato dell'ex presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk. Secondo il procuratore nazionale, le dichiarazioni di tale avvocato, rese mentre commentava pubblicamente la possibilità che il suo cliente fosse accusato di un reato, costituivano reato di minaccia e illeciti disciplinari. Per due volte, il delegato alla disciplina ha rifiutato di avviare detto procedimento o ha deciso di archiviarlo. In due occasioni, il Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w

Warszawie (Tribunale disciplinare dell'Ordine degli avvocati di Varsavia, Polonia) (in prosieguo: il «Tribunale disciplinare»), a seguito di un ricorso proposto dal procuratore nazionale o dal Ministro della Giustizia, ha annullato tali decisioni e rinviato la causa al delegato alla disciplina.

2. La domanda di pronuncia pregiudiziale in esame è stata presentata nell'ambito di una terza «fase» di tale procedimento, nel corso della quale il Tribunale disciplinare è chiamato ad esaminare la decisione del delegato alla disciplina di archiviare nuovamente l'indagine disciplinare nei confronti di tale avvocato, a seguito di una nuova impugnazione proposta dal procuratore nazionale e dal Ministro della Giustizia. Il giudice del rinvio chiede se la direttiva 2006/123/CE (in prosieguo: la «direttiva sui servizi») (2) e l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») siano applicabili a un procedimento disciplinare pendente dinanzi ad esso. Tuttavia, sembra che la questione fondamentale con cui si deve confrontare il giudice del rinvio sia un'altra: quali conseguenze concrete, sul piano procedurale, deve trarre il giudice del rinvio dalla sentenza della Corte nella causa A.K. e a. (3), tenuto conto del fatto che la sua decisione potrebbe essere successivamente oggetto di impugnazione dinanzi alla Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Sezione disciplinare della Corte suprema, Polonia)? In che modo tale giudice può, in termini specifici e pratici, garantire l'osservanza del diritto dell'Unione?

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

1. Direttiva sui servizi

3. Il considerando 33 della direttiva sui servizi stabilisce che «[t]ra i servizi oggetto della presente direttiva rientrano numerose attività in costante evoluzione (...). Sono oggetto della presente direttiva anche i servizi prestati sia alle imprese sia ai consumatori, quali i servizi di consulenza legale o fiscale (...)».

4. Ai sensi del considerando 39, «[l]a nozione di regime di autorizzazione dovrebbe comprendere, in particolare, le procedure amministrative per il rilascio di autorizzazioni, licenze, approvazioni o concessioni, ma anche l'obbligo, per potere esercitare l'attività, di essere iscritto in un albo professionale, in un registro, ruolo o in una banca dati, di essere convenzionato con un organismo o di ottenere una tessera professionale (...)».

5. L'articolo 1, paragrafo 5, della direttiva sui servizi così dispone:

«La presente direttiva non incide sulla normativa degli Stati membri in materia di diritto penale. Tuttavia gli Stati membri non possono limitare la libertà di fornire servizi applicando disposizioni di diritto penale che disciplinano specificamente o influenzano l'accesso ad un'attività di servizi o l'esercizio della stessa, aggirando le norme stabilite nella presente direttiva».

6. L'articolo 4 della direttiva sui servizi contiene una serie di definizioni ai fini di tale strumento. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 6, per regime di autorizzazione si intende «qualsiasi procedura che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un'autorità competente allo scopo di ottenere una decisione formale o una decisione implicita relativa all'accesso ad un'attività di servizio o al suo esercizio».

7. L'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva sui servizi, che fa parte della sezione 1, rubricata «Autorizzazioni», del capo III relativo alla «Libertà di stabilimento dei prestatori»,

prevede che le disposizioni di tale sezione non si applicano agli aspetti dei regimi di autorizzazione che sono disciplinati direttamente o indirettamente da altri strumenti comunitari.

8. L'articolo 10 della direttiva sui servizi, rubricato «Condizioni di rilascio dell'autorizzazione», è così formulato:

«1. I regimi di autorizzazione devono basarsi su criteri che inquadrino l'esercizio del potere di valutazione da parte delle autorità competenti affinché tale potere non sia utilizzato in modo arbitrario.

2. I criteri di cui al paragrafo 1 devono essere:

- a) non discriminatori;
- b) giustificati da un motivo imperativo di interesse generale;
- c) commisurati all'obiettivo di interesse generale;
- d) chiari e inequivocabili;
- e) oggettivi;
- f) resi pubblici preventivamente;
- g) trasparenti e accessibili.

(...)

6. Salvo nel caso del rilascio di un'autorizzazione, qualsiasi decisione delle autorità competenti, ivi compreso il diniego o il ritiro di un'autorizzazione deve essere motivata, e poter essere oggetto di un ricorso dinanzi a un tribunale o ad un'altra istanza di appello.

(...)).

B. Diritto nazionale

1. Disposizioni generali sull'ordinamento della professione forense

9. L'articolo 9 dell'ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (legge del 26 maggio 1982 sull'ordinamento della professione forense; in prosieguo: la «legge sull'ordinamento della professione forense»), prevede quanto segue:

«1. Gli organi dell'ordine forense sono i seguenti: l'Assemblea nazionale forense, il Consiglio superiore forense, il Tribunale superiore disciplinare, il delegato alla disciplina e il comitato superiore per l'audit.

2. Soltanto gli avvocati possono essere membri degli organi dell'ordine forense».

10. L'articolo 11 della legge sull'ordinamento della professione forense dispone quanto segue:

«1. L'elezione agli organi dell'ordine forense nonché degli ordini locali e delle associazioni forensi è effettuata mediante votazione a scrutinio segreto con un numero illimitato di candidati.

2. Il mandato degli organi dell'ordine forense e degli ordini locali è pari a quattro anni, ma essi restano operativi sino all'assunzione di funzioni da parte dei nuovi organi eletti.

(...)

4. Il mandato dei singoli membri degli organi di cui al paragrafo 1 può essere revocato prima della scadenza da parte dell'organo che li ha eletti.

(...)).

11. L'articolo 58 della legge sull'ordinamento della professione forense prevede quanto segue:

«Il Consiglio superiore forense è competente per le seguenti materie:

(...)

13) la sospensione del diritto di singoli membri degli organi degli ordini degli avvocati e delle associazioni forensi, ad eccezione dei membri dei tribunali disciplinari, di esercitare le loro funzioni a causa della violazione di obblighi essenziali, nonché la presentazione della richiesta di revoca del mandato agli organi a tal fine competenti;

(...)).

2. Disposizioni concernenti gli illeciti disciplinari

12. L'articolo 80 della legge sull'ordinamento della professione forense così dispone:

«Gli avvocati e i praticanti avvocati sono soggetti a responsabilità disciplinare per comportamenti contrari al diritto, ai principi deontologici o alla dignità della professione, nonché per la violazione dei loro obblighi professionali (...)).

13. L'articolo 81, paragrafo 1, della legge sull'ordinamento della professione forense è così formulato:

«Le sanzioni disciplinari sono le seguenti:

1) avvertimento;

2) censura;

3) sanzione;

4) sospensione dall'esercizio della professione per un periodo compreso tra tre mesi e cinque anni;

(...)

6) radiazione dall'ordine».

14. L'articolo 82, paragrafo 2, della legge sull'ordinamento della professione forense così dispone:

«La radiazione dall'ordine comporta la cancellazione dall'albo degli avvocati e l'impossibilità di richiedere una nuova iscrizione per un periodo di 10 anni a decorrere dalla data in cui il provvedimento di radiazione dall'ordine è divenuto definitivo».

3. Disposizioni concernenti l'amministrazione della giustizia da parte dei tribunali disciplinari dell'ordine degli avvocati

15. L'articolo 40, punto 2, della legge sull'ordinamento della professione forense prevede quanto segue:

«Le attività dell'Assemblea generale dell'ordine degli avvocati comprendono (...) la designazione del presidente, del presidente del Tribunale disciplinare, del delegato alla disciplina, del presidente del comitato per l'audit e dei membri effettivi e supplenti del consiglio degli avvocati, del Tribunale disciplinare e del comitato per l'audit a livello distrettuale».

16. L'articolo 91 della legge sull'ordinamento della professione forense così dispone:

«1. La competenza a pronunciarsi sulle controversie in materia disciplinare spetta:

- 1) al Tribunale disciplinare dell'ordine degli avvocati;
- 2) al Tribunale superiore disciplinare».

2. Il Tribunale disciplinare dell'ordine degli avvocati è competente a conoscere di tutte le controversie in qualità di giudice di primo grado, fatta eccezione per le controversie di cui all'articolo 85, paragrafo 3, e per le impugnazioni avverso le decisioni del delegato alla disciplina di non avviare un procedimento disciplinare o di archiviarlo».

3. Il Tribunale superiore disciplinare è competente a conoscere:

- «1) in qualità di giudice di secondo grado, delle cause decise in primo grado da tribunali disciplinari dell'ordine degli avvocati;
 - 2) in qualità di giudice di primo grado, delle controversie disciplinari che interessano membri del Consiglio superiore forense e dei consigli regionali degli avvocati;
 - 3) delle altre controversie previste dalla presente legge
- (...)».

17. L'articolo 89, paragrafo 1, della legge sull'ordinamento della professione forense così dispone:

«Il Tribunale disciplinare pronuncia le sue decisioni in modo indipendente».

4. Disposizioni relative al procedimento dinanzi ai tribunali disciplinari dell'ordine degli avvocati

18. L'articolo 88a, paragrafo 4, della legge sull'ordinamento della professione forense così dispone:

«Le parti del procedimento e il Ministro della Giustizia sono legittimati a ricorrere avverso le sentenze e le decisioni che concludono il procedimento disciplinare entro 14 giorni dalla

data in cui è loro notificata copia della sentenza o della decisione, unitamente alla relativa motivazione e alle istruzioni concernenti i termini e le modalità di proposizione del ricorso».

19. L'articolo 91c della legge sull'ordinamento della professione forense prevede quanto segue:

«Il ricorso per motivi di diritto è depositato presso la Corte Suprema tramite il Tribunale superiore disciplinare entro 30 giorni dalla data di deposito della sentenza, unitamente alla motivazione».

20. L'articolo 95n della legge sull'ordinamento della professione forense così dispone:

«Nei casi non disciplinati dalla presente legge, ai procedimenti disciplinari si applicano, mutatis mutandis, le seguenti disposizioni:

- 1) il codice di procedura penale;
- 2) i capi da I a III del codice penale».

21. L'articolo 100, paragrafo 8, del Kodeks postępowania karnego (in prosieguo: il «codice di procedura penale») stabilisce quanto segue:

«Dopo la pronuncia o il deposito della sentenza o dell'ordinanza, le parti del procedimento sono informate del loro diritto di proporre ricorso, nonché dei termini e delle modalità per la sua proposizione, oppure del fatto che la sentenza o l'ordinanza non sono impugnabili».

22. L'articolo 521, paragrafo 1, del codice di procedura penale così dispone:

«Il procuratore generale, nonché il mediatore, possono proporre ricorso per motivi di diritto avverso qualsiasi decisione definitiva del giudice che conclude il procedimento».

III. Fatti, procedimento nazionale e questioni pregiudiziali

23. Il 20 luglio 2017 il procuratore nazionale ha chiesto al delegato alla disciplina dell'Ordine degli avvocati di Varsavia di avviare un procedimento disciplinare nei confronti di R.G., avvocato dell'ex presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk. Secondo il procuratore nazionale, R.G. aveva ecceduto i limiti della libertà di espressione di un avvocato nel commentare pubblicamente, il 10 e l'11 ottobre 2016, la possibilità che il suo cliente fosse incriminato. Dal punto di vista del procuratore nazionale, le dichiarazioni di R.G. potevano integrare un reato di minaccia e un illecito disciplinare.

24. Il 7 novembre 2017 il delegato alla disciplina dell'Ordine degli avvocati di Varsavia ha rifiutato di avviare un'indagine disciplinare. Il 23 maggio 2018, a seguito del ricorso del procuratore nazionale, tale decisione è stata annullata dal Tribunale disciplinare dell'Ordine degli avvocati di Varsavia. La causa è stata rinviata al delegato alla disciplina.

25. Il 18 giugno 2018 il delegato alla disciplina ha avviato un'indagine disciplinare nei confronti di R.G. per i fatti summenzionati. Il 28 novembre 2018 il delegato alla disciplina ha deciso di archiviare l'indagine, dopo aver accertato l'insussistenza degli elementi costitutivi di un illecito disciplinare nella condotta di R.G. Il 12 giugno 2019, a seguito di un ricorso proposto dal procuratore nazionale e dal Ministro della Giustizia, tale decisione è stata annullata dal Tribunale disciplinare. La causa è stata rinviata, per la seconda volta, al delegato alla disciplina, per un nuovo esame.

26. L'8 agosto 2019 il delegato alla disciplina ha nuovamente archiviato l'indagine disciplinare nei confronti di R.G. Quest'ultima decisione è stata impugnata sia dal procuratore nazionale, sia dal Ministro della Giustizia. Di conseguenza, il Tribunale disciplinare è attualmente investito, per la terza volta, di tale questione.

27. In tale contesto di diritto e di fatto, il Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (Tribunale disciplinare dell'Ordine degli avvocati di Varsavia, Polonia) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se le disposizioni del capo III della [direttiva sui servizi], compreso il suo articolo 10, paragrafo 6, siano applicabili ad un procedimento relativo alla responsabilità disciplinare degli avvocati e degli avvocati stranieri iscritti nell'albo degli avvocati, responsabilità per la quale un avvocato può, in particolare, essere condannato ad una pena pecuniaria, sospeso dalle attività professionali o radiato dall'ordine degli avvocati, mentre nei confronti di un avvocato straniero stabilito può, in particolare, essere comminata una pena pecuniaria, dichiarata la sospensione del suo diritto a prestare assistenza legale nella Repubblica di Polonia oppure imposto il divieto di prestare assistenza legale nella Repubblica di Polonia. In caso di risposta affermativa, se le disposizioni della [Carta], compreso il suo articolo 47, siano applicabili al procedimento di cui sopra, svolto dinanzi ai giudici competenti nei procedimenti riguardanti gli avvocati, in cause nelle quali avverso le decisioni di tali giudici non sia esperibile alcun mezzo di ricorso dinanzi agli organi giurisdizionali statali o nelle quali le decisioni in parola siano impugnabili soltanto con un ricorso straordinario, ossia, con ricorso per cassazione dinanzi al Sąd Najwyższy [Corte suprema (...)], anche nelle cause in cui tutti gli elementi rilevanti si collocano all'interno di un solo Stato membro.
- 2) Se in una causa in cui, nell'ambito del procedimento menzionato nella prima questione, dell'esame del ricorso per cassazione avverso una decisione o un'ordinanza del giudice disciplinare competente nei procedimenti a carico degli avvocati, o del reclamo avverso la decisione di rifiuto di ammissione di tale ricorso per cassazione ai sensi alle disposizioni nazionali applicabili, sia competente un organo giurisdizionale che, a parere del suddetto giudice, conforme al giudizio espresso dalla Corte suprema nella sentenza del 5 dicembre 2019, n. III PO 7/18, non costituisce un giudice indipendente e imparziale ai sensi dell'articolo 47 della Carta, debbano essere disapplicate le disposizioni nazionali che prevedono la competenza di un siffatto organo ed il giudice competente nei procedimenti disciplinari a carico degli avvocati debba trasferire tale ricorso per cassazione o reclamo all'organo giurisdizionale che sarebbe competente qualora le disposizioni in questione non vi ostassero.
- 3) Se in una causa in cui, nell'ambito del procedimento menzionato nella prima questione, il ricorso per cassazione avverso una decisione o un'ordinanza del giudice disciplinare competente nei procedimenti a carico degli avvocati, non possa essere proposto, a parere di tale giudice, né dal [Procuratore generale], né dal [Mediatore], e tale punto di vista risulta essere:
 - a) contrario alla posizione espressa nell'ordinanza del 27 novembre 2019, n. II DSI 67/18, dall'Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Sezione disciplinare della Corte suprema, in prosieguo: la «Sezione disciplinare della Corte suprema»), riunita in un collegio di sette membri, ossia un organo che, ai sensi delle disposizioni nazionali applicabili, è competente a conoscere del reclamo avverso la decisione di rifiuto di ammissione del ricorso per cassazione, ma che, a parere

del giudice disciplinare competente nei procedimenti a carico degli avvocati, conforme al giudizio espresso dalla Corte suprema nella sentenza del 5 dicembre 2019, n. III PO 7/18, non costituisce un giudice indipendente ed imparziale ai sensi dell'articolo 47 della Carta,

- b) conforme alla posizione precedentemente espressa dall'Izba Karna Sądu Najwyższego [Sezione penale della Corte suprema, Polonia], ossia dall'organo giurisdizionale che sarebbe competente a conoscere di tale reclamo, qualora le suddette disposizioni non vi ostassero,

il giudice disciplinare competente nei procedimenti a carico degli avvocati possa (ovvero debba) non tenere conto della posizione espressa dalla Sezione disciplinare della Corte suprema.

- 4) Se, nell'ipotesi in cui nella causa menzionata alla terza questione, il giudice disciplinare competente nei procedimenti a carico degli avvocati sia stato adito con ricorso del Ministro della Giustizia, e

- a) uno degli elementi che, a giudizio della Corte suprema, espresso nella sentenza del 5 dicembre 2019, n. III PO 7/18, nonché ad avviso del giudice disciplinare competente nei procedimenti a carico degli avvocati, giustificano l'assunto secondo il quale la Sezione disciplinare della Corte suprema, ossia l'organo menzionato alla terza questione, lettera a), non costituisce un giudice indipendente ed imparziale ai sensi dell'articolo 47 della Carta, sia l'influenza del potere esecutivo, compreso, per l'appunto, il Ministro della Giustizia, sulla composizione della suddetta Sezione,

- b) la carica di Procuratore generale, il quale, conformemente alla posizione espressa dalla Sezione disciplinare della Corte suprema, ossia l'organo menzionato alla terza questione, lettera a), avrebbe il diritto di proporre ricorso per cassazione avverso l'ordinanza pronunciata a seguito di impugnazione, mentre, conformemente alla posizione della Sezione penale della Corte suprema, ossia l'organo giurisdizionale menzionato alla terza questione, lettera b), nonché alla posizione del giudice disciplinare competente nei procedimenti a carico degli avvocati, tale diritto non gli spetterebbe, sia ricoperta, per legge, proprio dal Ministro della Giustizia,

il giudice disciplinare competente nei procedimenti a carico degli avvocati sia tenuto a non procedere all'esame del ricorso, qualora questo sia l'unico modo per garantire la compatibilità del procedimento con l'articolo 47 della Carta e, in particolare, per evitare l'influenza su tale procedimento da parte di un organo che non costituisce un giudice indipendente ed imparziale ai sensi della citata disposizione».

28. Il procuratore nazionale, i governi dei Paesi bassi e polacco nonché la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte.

29. Il 16 febbraio 2021 il Tribunale disciplinare ha risposto alla richiesta di chiarimenti rivolta dalla Corte ai sensi dell'articolo 101 del regolamento di procedura della Corte di giustizia.

IV. Analisi

30. Le presenti conclusioni sono strutturate nel modo esposto nel prosieguo. Esaminerò, in primo luogo, la questione se il Tribunale disciplinare dell'Ordine degli avvocati di Varsavia sia una «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE (A). Affronterò poi la prima questione, concernente l'applicabilità della direttiva sui servizi e dell'articolo 47 della Carta ai procedimenti disciplinari nei confronti degli avvocati (B), prima di occuparmi delle questioni dalla seconda alla quarta, vertenti sulle competenze del Tribunale disciplinare a garantire il rispetto del diritto dell'Unione (C).

A. *Se il Tribunale disciplinare sia una giurisdizione ai sensi dell'articolo 267 TFUE*

31. Secondo una giurisprudenza costante, per valutare se l'organo remittente sia una «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE, questione unicamente di diritto dell'Unione, la Corte tiene conto dei seguenti elementi: l'origine legale dell'organo; il suo carattere permanente; l'obbligatorietà della sua giurisdizione; la natura contraddittoria del procedimento; il fatto che l'organo applichi norme giuridiche; il fatto che sia indipendente (4).

32. Il Tribunale disciplinare soddisfa la maggior parte di tali requisiti. Come precisato nella decisione di rinvio, e in assenza di contestazione ad opera delle parti, il Tribunale disciplinare è stato istituito dalla legge polacca sull'ordinamento della professione forense; esso ha carattere permanente; applica le norme procedurali previste dalla legge sull'ordinamento della professione forense e dal codice di procedura penale; le sue decisioni sono vincolanti ed esecutive. Inoltre, risulta che il Tribunale disciplinare sia dotato di una competenza obbligatoria per quanto concerne le controversie disciplinari ad esso affidate dal diritto nazionale.

33. Tuttavia, sebbene la Commissione ritenga che il Tribunale disciplinare sia, dunque, una «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE, sia il procuratore nazionale sia il governo polacco si oppongono a tale conclusione.

34. Secondo il procuratore nazionale, il Tribunale disciplinare non può essere considerato una giurisdizione, tenuto conto dello stato di avanzamento del procedimento disciplinare di cui trattasi e dell'oggetto della controversia. Nell'ambito del procedimento principale, il delegato alla disciplina dell'Ordine degli avvocati di Varsavia non ha ancora accusato R.G. di aver commesso un illecito disciplinare. Per questo motivo, la fase del procedimento dedicata all'audizione di entrambe le parti non è stata ancora avviata. Inoltre, in occasione del controllo della decisione del delegato alla disciplina di archiviare il procedimento disciplinare, il Tribunale disciplinare non può pronunciarsi sul diritto di R.G. di esercitare la sua attività professionale ai sensi del capo III della direttiva sui servizi, bensì, semplicemente, sulla fondatezza della decisione che impedisce di statuire sulla responsabilità disciplinare di R.G.

35. Secondo il governo polacco, oltre al fatto che il Tribunale disciplinare non sarebbe una giurisdizione ai sensi dell'articolo 179 della Costituzione polacca, esso non potrebbe neppure essere considerato indipendente ai fini dell'articolo 267 TFUE. In primo luogo, i suoi membri sono eletti, per un mandato rinnovabile di quattro anni, dall'Assemblea generale dell'ordine degli avvocati interessato. Di conseguenza, i giudici che siedono nel Tribunale disciplinare decidono controversie disciplinari che riguardano i loro colleghi, mediante il sostegno dei quali sono stati eletti e possono eventualmente essere riconfermati. In secondo luogo, i membri del Tribunale disciplinare non godono di alcuna garanzia di inamovibilità. Essi possono essere rimossi prima della scadenza del loro mandato dall'organo che li ha eletti, vale a dire l'Assemblea generale, che riunisce tutti gli avvocati degli ordini interessati. In terzo luogo, si potrebbe dubitare del fatto che i giudici che

siedono nel Tribunale disciplinare siano impermeabili ad elementi esterni. Nel caso di specie, il presidente del Tribunale disciplinare, pur non essendo membro della sezione, avrebbe informato le parti della controversia che esse potevano contestare la sospensione del procedimento ai fini della domanda di pronuncia pregiudiziale, mentre la sezione competente ha ritenuto che la decisione di rinvio non potesse essere contestata.

36. In definitiva, mentre il procuratore nazionale contesta l'esistenza di un vero e proprio procedimento di natura contraddittoria pendente dinanzi al Tribunale disciplinare, il governo polacco ritiene che tale organo non sia *indipendente*. Esaminerò tali due punti in sequenza.

1. Se il procedimento abbia natura contraddittoria

37. Affinché vi sia una giurisdizione ai sensi dell'articolo 267 TFUE, tale disposizione richiede l'esistenza di un procedimento di natura contraddittoria. Sebbene tale condizione faccia parte dei criteri di cui alla sentenza Dorsch (5), sembra giusto riconoscere che non si tratta di un requisito insormontabile. La Corte ha ripetutamente sottolineato che non si tratta di un criterio assoluto (6).

38. Inoltre, i giudici nazionali possono adire la Corte unicamente se dinanzi ad essi sia *pendente* una lite e se essi siano stati chiamati a statuire nell'ambito di un procedimento destinato a risolversi in una pronuncia di natura giurisdizionale (7). Entro tali limiti, tuttavia, spetta soltanto al giudice nazionale decidere esattamente in quale fase del procedimento sia necessario sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale (8). La Corte esige soltanto che la controversia sia pendente al momento della domanda di pronuncia pregiudiziale (9).

39. Nella presente causa, il procuratore nazionale sostiene che il procedimento dinanzi al Tribunale disciplinare non ha natura contraddittoria, poiché la «controversia» riguarda la decisione (del delegato alla disciplina) di archiviare il procedimento disciplinare (in contrapposizione alla decisione di avviare siffatto procedimento o di imporre una sanzione disciplinare concreta). In questo modo, sembra suggerirsi che il procedimento si trovi in una fase iniziale, in cui non si è ancora instaurato un contraddittorio diretto tra R.G. e gli organi disciplinari competenti. Quindi, non sarebbe pendente una vera e propria controversia.

40. Non sono d'accordo.

41. Il procuratore nazionale sembra confondere due aspetti: l'esistenza di un procedimento di natura contraddittoria tra *alcune* parti e la necessità che vi sia una controversia specifica concernente due parti *concrete*. Su tale base, il procuratore nazionale suggerisce, in sostanza, che, poiché nell'ambito di un procedimento disciplinare non vi è un «processo completo» sul merito tra due parti specifiche, non vi sarebbe una vera controversia; non vi sarebbe, dunque, un procedimento di natura contraddittoria.

42. Tuttavia, affinché vi sia un procedimento di natura contraddittoria, la giurisprudenza sopra citata esige semplicemente l'esistenza di una controversia effettiva vertente sul diritto e sulla sua applicazione ai rapporti tra alcune parti (10). In tale prospettiva, è chiaramente rinvenibile un procedimento contraddittorio di tal genere, dal momento che le parti sono, da un lato, il delegato alla disciplina e, dall'altro, il procuratore nazionale e il Ministro della Giustizia, e la controversia è stata sottoposta all'attenzione di un terzo, segnatamente del Tribunale disciplinare. Ai fini dell'esistenza di un vero e proprio procedimento di natura contraddittoria, la questione se R.G. sia già, tecnicamente, parte di tale procedimento e la questione relativa a quale sia la fase del procedimento in cui il diritto nazionale gli riconosce tutti i diritti connessi allo status di parte, in quanto accusato, sono irrilevanti.

43. Lo stesso dicasi per quanto concerne la fase del procedimento: anche in tal caso, in termini di ricevibilità, la giurisprudenza della Corte non individua la fase esatta del procedimento nazionale nel corso della quale può essere proposta una domanda di pronuncia pregiudiziale. Si richiede soltanto l'esistenza di una controversia effettiva (11) tra alcune parti, circostanza che risulta chiaramente verificarsi nel procedimento principale.

44. A mio avviso, dunque, non vi è alcun dubbio che il procedimento principale abbia natura contraddittoria ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

2. *Indipendenza*

45. La nozione di «indipendenza» si compone di due aspetti. In primo luogo, per quanto riguarda l'indipendenza *esterna*, secondo una giurisprudenza costante l'organo interessato deve poter esercitare le proprie funzioni in piena autonomia, senza soggiacere a vincoli gerarchici o di subordinazione nei confronti di alcuno e senza ricevere ordini o istruzioni di qualsivoglia origine, in modo da essere tutelato dinanzi agli interventi o alle pressioni esterne suscettibili di compromettere l'indipendenza di giudizio dei suoi membri e di influenzare le decisioni di questi (12).

46. L'inamovibilità dei membri dell'organo di cui trattasi costituisce una garanzia inerente all'indipendenza dei giudici, in quanto mira a proteggere la persona di coloro che hanno il compito di giudicare (13). La garanzia di inamovibilità dei membri di un organo giurisdizionale esige che i casi di rimozione dei membri di tale organo siano determinati da una normativa particolare, mediante disposizioni legislative espresse che forniscano garanzie ulteriori rispetto a quelle previste dalle norme generali del diritto amministrativo e del diritto del lavoro applicabili in caso di rimozione abusiva (14). Tali garanzie di indipendenza implicano l'esistenza di disposizioni, in particolare relative alla composizione dell'organo, alla nomina, alla durata delle funzioni, nonché alle cause di astensione, di ricusazione e di revoca dei suoi membri, che consentano di fugare qualsiasi legittimo dubbio che i singoli possano nutrire in merito all'impermeabilità del detto organo rispetto a elementi esterni e alla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti (15).

47. Il secondo aspetto della nozione di indipendenza, di ordine *interno*, si ricollega principalmente all'imparzialità. Esso riguarda l'equidistanza rispetto alle parti della controversia ed ai loro rispettivi interessi in rapporto all'oggetto di quest'ultima. Questo aspetto impone il rispetto dell'obiettività e l'assenza di qualsivoglia interesse nella soluzione della controversia all'infuori della stretta applicazione della norma giuridica. Così, la nozione di «indipendenza», che inerisce alla funzione giurisdizionale, implica innanzitutto che l'organo interessato si trovi in posizione di terzietà rispetto all'autorità che ha adottato la decisione impugnata con un ricorso (16).

48. Nella presente causa, il governo polacco ha individuato, in sostanza, due elementi attinenti alla composizione del Tribunale disciplinare potenzialmente problematici dal punto di vista dell'indipendenza: l'asserita assenza di inamovibilità dei suoi membri e il fatto che esso sia composto da avvocati, membri dell'ordine, che agiscono, in un certo senso, come «giudici laici» anziché come giudici professionisti.

49. Non posso che concordare con il governo polacco in merito all'importanza dell'indipendenza dei giudici e alla necessità imperativa che un «giudice» degno di tale nome soddisfi tutti i requisiti concernenti tanto la dimensione *esterna*, quanto la dimensione *interna* della nozione di indipendenza dei giudici. Tuttavia, nella presente causa, tenuto conto delle precisazioni fornite dal giudice del rinvio, espunte nel prosieguo, non vedo le ragioni per le quali il Tribunale disciplinare non soddisferebbe tali criteri alla luce dell'articolo 267 TFUE.

50. In primo luogo, iniziando dall'asserita assenza di inamovibilità dei membri del Tribunale disciplinare, nel suo testo, l'articolo 11, paragrafo 4, della legge sull'ordinamento della professione forense stabilisce, di fatto, che i singoli membri degli organi dell'ordine, ivi compreso, quindi, anche il Tribunale disciplinare, che è uno di tali organi, possono essere rimossi prima della scadenza del loro mandato dall'organo che li ha eletti, vale a dire l'Assemblea generale dell'ordine degli avvocati (17).

51. Tuttavia, non risulta che vi siano altre disposizioni giuridiche che specifichino il momento, le modalità o i motivi per i quali taluni membri del Tribunale disciplinare potrebbero essere rimossi dal loro incarico, o, quanto meno, dette disposizioni non state sottoposte all'attenzione della Corte dalle parti interessate. La mancanza di tali disposizioni potrebbe suggerire che le regole in materia di revoca dei membri non si sono concretizzate in norme specifiche e che si applicano, di converso, le norme generali del diritto amministrativo e del diritto del lavoro. Di conseguenza, la rimozione dei membri del Tribunale disciplinare non sarebbe limitata a taluni casi eccezionali, come richiesto dalla giurisprudenza della Corte affinché tale organo possa essere qualificato come «giurisdizione» (18).

52. Tuttavia, in risposta alla richiesta di chiarimenti della Corte, il Tribunale disciplinare ha dichiarato che l'articolo 11, paragrafo 4, della legge sull'ordinamento della professione forense è sempre rimasto lettera morta e non è mai stato attuato. Non vi sarebbe alcuna disposizione che definisca le modalità e le situazioni in cui l'Assemblea generale dell'ordine degli avvocati potrebbe rimuovere un membro del Tribunale disciplinare prima della scadenza del suo mandato. Secondo il Tribunale disciplinare, risulta altresì dall'articolo 58, punto 13, della legge sull'ordinamento della professione forense che una persona che siede nel Tribunale disciplinare non può essere rimossa prima della fine del suo mandato. Parimenti, il regolamento interno dell'Assemblea nazionale forense non contiene alcuna disposizione concernente la rimozione dei membri del Tribunale disciplinare. Infine, e in ogni caso, l'Assemblea dell'Ordine degli avvocati di Varsavia non ha mai rimosso un membro del Tribunale disciplinare.

53. A mio avviso, il Tribunale disciplinare ha fornito prove sufficienti per dimostrare che l'articolo 11, paragrafo 4, della legge sull'ordinamento della professione forense è privo di effetti. Ne conseguirebbe, quindi, che i membri del Tribunale disciplinare sono effettivamente inamovibili e, di conseguenza, l'indipendenza esterna di tale Tribunale in termini di inamovibilità dei suoi membri non rappresenta un problema.

54. In secondo luogo, è stato altresì suggerito, questa volta per quanto concerne l'indipendenza interna e l'imparzialità, che il Tribunale disciplinare non sarebbe indipendente, essendo composto da avvocati, membri dell'ordine, e non da giudici professionisti. Per questo motivo, il Tribunale disciplinare non rappresenterebbe un soggetto terzo indipendente, bensì, piuttosto, un gruppo di individui eletti e riconfermati dai loro colleghi e, dunque, potenzialmente influenzati da questi ultimi.

55. Sono, talora, espresse preoccupazioni per quanto concerne procedimenti, in particolare i procedimenti disciplinari, condotti da colleghi della persona sottoposta al procedimento. Dette preoccupazioni spaziano da accuse di corporativismo in seno a una professione al rischio di conflitti di interessi. Da un lato, soggetti esterni, in particolare, talvolta insoddisfatti del risultato di un singolo procedimento disciplinare, lamentano una «falsa solidarietà professionale», ritenendo spesso troppo indulgenti le sanzioni irrogate, e persino suggerendo che in tali sistemi non esisterebbe un processo indipendente a causa della «protezione reciprocamente riconosciuta» all'interno di tale professione. Dall'altro lato, si insinua talora, forse soprattutto nell'ambito della professione stessa, che un organo

disciplinare così costituito non abbia agito in modo imparziale in un caso concreto, a causa di rapporti personali, legami o risentimenti concretizzati nell'interesse a ottenere la sanzione di un collega.

56. Salvo che e fino al momento in cui queste affermazioni generali non siano dimostrate, vuoi a livello legislativo o nella prassi e nell'applicazione del diritto (19), consentendo di mettere in discussione l'indipendenza di un organo giurisdizionale, ritengo che tali insinuazioni o congetture siano poco pertinenti al fine di valutare se un organo nazionale possa o meno essere qualificato come giurisdizione ai sensi dell'articolo 267 TFUE. Come ho suggerito recentemente, la valutazione dell'indipendenza ai sensi dell'articolo 267 TFUE esige che la nozione di giurisdizione sia esaminata a livello strutturale e istituzionale. Essa è esaminata considerando l'organo giurisdizionale del rinvio in quanto tale, tenendo conto della funzione che tale organo è chiamato a svolgere nelle circostanze specifiche di un caso (20).

57. Non vedo il motivo per cui, in termini strutturali, gli organi giurisdizionali composti da «giudici non professionisti» non possano essere considerati, in quanto tali, come una giurisdizione ai sensi dell'articolo 267 TFUE, a condizione, evidentemente, che, nell'ambito della loro attività giurisdizionale, essi soddisfino tutti i requisiti di indipendenza dei giudici. In altri termini, il requisito dell'indipendenza è *esattamente lo stesso per qualsiasi organo giurisdizionale*, sia esso composto da «giudici professionisti», da «giudici laici» o da una combinazione di entrambi.

58. Si può ricordare che la struttura del sistema giurisdizionale nazionale è rimessa, in linea di principio, alla scelta di ciascuno Stato membro (21). A tale riguardo, è certamente vero che, in una serie di Stati membri, le questioni relative alla responsabilità disciplinare dei membri di talune professioni sono decise dai membri stessi di tali professioni e, quindi, da giudici «non professionisti». Ciò tende ad avvenire in una serie di professioni «liberali», quali quelle di medici, veterinari, dentisti, architetti, farmacisti o, nella fattispecie, avvocati. I benefici di tale scelta istituzionale sono alquanto evidenti: le necessarie conoscenze in materia di requisiti professionali e disciplina nel settore di cui trattasi, sovente complesso (22).

59. In passato, la Corte non ha esitato a rispondere alle domande di pronuncia pregiudiziale di siffatti organi nei casi in cui ha ritenuto soddisfatti i requisiti di cui all'articolo 267 TFUE. In taluni casi, la Corte si è impegnata in una discussione approfondita sulla natura dell'organo in questione, ad esempio, per quanto concerne la *Commissie van Beroep Huisartsgeneeskunde dei Paesi Bassi* (Commissione dei ricorsi per la medicina generica) (23) o il Consiglio Nazionale Forense italiano (24). In altre cause, la Corte ha risposto alla questione o alle questioni sollevate senza esaminare previamente se fossero state proposte da una «giurisdizione». Ciò è avvenuto, ad esempio, nel caso dell'*Oberste Berufungs – und Disziplinarkommission für Rechtsanwälte* (commissione superiore disciplinare degli avvocati, Austria) (25), una commissione disciplinare locale per i dentisti in Francia (26) e un comitato di ricorso dell'ordine degli architetti in Belgio (27). Tuttavia, la Corte non ha esitato a respingere le domande di pronuncia pregiudiziale nei casi in cui ha ritenuto l'organo di rinvio carente in termini di indipendenza (28).

60. Ciò che emerge da tutte queste cause, per quanto riguarda gli organi giurisdizionali composti da «giudici non professionisti» (29), è la ragione per cui la valutazione del criterio di indipendenza è effettuata ai sensi dell'articolo 267 TFUE. Tale valutazione, pur essendo incentrata sullo stesso criterio di indipendenza di altre disposizioni del diritto dell'Unione, non mira, al contrario ad esempio dell'articolo 47 della Carta, all'individuazione meticolosa di qualsiasi singola violazione dei diritti soggettivi derivanti dal diritto dell'Unione (30). Lo

scopo della valutazione ai sensi dell'articolo 267 TFUE è identificare, negli Stati membri, interlocutori istituzionali adeguati che possano avviare un dialogo con la Corte al fine di garantire l'interpretazione uniforme del diritto dell'Unione. Infatti, è al fine di garantire il corretto funzionamento dell'ordinamento giuridico dell'Unione che la Corte dovrebbe avere l'occasione di pronunciarsi su questioni di interpretazione e di validità del diritto dell'Unione derivanti da un procedimento nazionale idoneo a incidere sull'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento dell'Unione (31).

61. In tale contesto, il governo polacco non ha spiegato, al di là di semplici affermazioni astratte fondate su congetture, il motivo per cui il Tribunale disciplinare non soddisferebbe il requisito dell'indipendenza, inerente alla nozione di «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE. A seguito delle precisazioni fornite dal Tribunale disciplinare, non risulta che quest'ultimo manchi di indipendenza (esterna o interna), così da non poter adire la Corte in via pregiudiziale.

62. Ritengo pertanto che il Tribunale disciplinare (dell'Ordine degli avvocati di Varsavia) sia legittimato a sottoporre la controversia principale alla Corte di giustizia sulla base dell'articolo 267 TFUE.

B. Sulla prima questione: la direttiva sui servizi e l'articolo 47 della Carta

1. Ricevibilità

63. In via preliminare, è opportuno ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate dal giudice nazionale nel contesto di diritto e di fatto che egli individua sotto la propria responsabilità, e del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una *presunzione di rilevanza*. Il diniego della Corte di statuire su una domanda sollevata da un giudice nazionale è possibile solo qualora risulti manifestamente che la richiesta interpretazione del diritto dell'Unione non presenta alcun nesso con la realtà o con l'oggetto del procedimento principale, qualora il problema sia di natura ipotetica oppure qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le sono sottoposte (32).

64. In tale contesto, sia il procuratore nazionale sia il governo polacco ritengono che la domanda di pronuncia pregiudiziale in esame sia irricevibile, poiché non sarebbe necessaria una risposta ai fini della soluzione della controversia principale. Tali parti sostengono che le questioni dalla seconda alla quarta sono irricevibili poiché il giudice del rinvio è interessato soltanto dalla fase successiva del procedimento principale, segnatamente un possibile ricorso dinanzi all'Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Sezione disciplinare della Corte suprema). Per quanto riguarda la prima questione, entrambe le parti interessate sostengono che anch'essa è irricevibile, poiché è stata proposta unicamente allo scopo di ottenere una risposta alle questioni dalla seconda alla quarta. Inoltre, nessuna disposizione del diritto dell'Unione si applicherebbe, di fatto, al caso di specie e, pertanto, il diritto dell'Unione non avrebbe alcuna utilità per R.G.

65. Non sono d'accordo. A mio avviso, la prima questione è chiaramente ricevibile.

66. In primo luogo, sul piano concettuale, non posso accogliere la tesi dell'«irricevibilità per associazione» di fatto suggerita dal procuratore nazionale e dal governo polacco. In passato, la Corte ha tradizionalmente esaminato separatamente ciascuna delle questioni sollevate dai giudici del rinvio, ovviamente nella misura in cui tali questioni potevano essere logicamente dissociate le une dalle altre. Ciascuna questione è esaminata separatamente quanto alla sua fondatezza, il che conduce sovente (come accade frequentemente nella

giurisprudenza), a rispondere a talune questioni e a dichiarare irricevibili altre, nell'ambito dello stesso procedimento. Non esiste una (ir)ricevibilità riflessa.

67. In secondo luogo, la giurisprudenza adotta un approccio alquanto generoso con riferimento alla ricevibilità (33). Quando si tratta di ripartire i ruoli tra i giudici nazionali e la Corte di giustizia, non spetta alla Corte indovinare le motivazioni recondite del giudice del rinvio. È ancor meno opportuno insinuare che il giudice nazionale sia in malafede e, sulla base di tale congettura, rifiutare di rispondere a una questione pregiudiziale.

68. In terzo luogo, per quanto riguarda il contenuto della prima questione ai fini della ricevibilità, vi è un collegamento sufficiente tra, da un lato, i fatti della causa in esame e le disposizioni nazionali di cui trattasi, e, dall'altro, la direttiva sui servizi, di cui il giudice del rinvio chiede l'interpretazione. Non si può ritenere che la prima questione miri a ottenere un'interpretazione manifestamente priva di qualsiasi relazione con i fatti o l'oggetto del procedimento principale. In altri termini, la prima questione presenta, sotto il profilo del merito, un collegamento con uno strumento di diritto dell'Unione chiaramente identificato, di cui il giudice del rinvio chiede l'interpretazione (34).

69. In quarto luogo, la possibilità o meno per il ricorrente nel procedimento principale di trarre un beneficio effettivo dalla risposta della Corte, una volta pronunciata una decisione definitiva nel merito da parte del giudice del rinvio, non è pertinente ai fini della ricevibilità (35). Subordinare la ricevibilità a una determinata risposta nel merito equivale a collocare il proverbiale carro davanti ai buoi (36).

70. In sintesi, non mi sembra affatto che la risposta alla prima questione sollevata dal giudice del rinvio concernente la direttiva sui servizi sia priva di rilevanza ai fini della decisione, da parte del giudice del rinvio, della controversia di cui al procedimento principale. Ne consegue, fatta salva la successiva valutazione della ricevibilità della seconda, della terza e della quarta questione, che la prima questione è ricevibile.

2. Applicabilità della direttiva sui servizi

71. Con la prima parte della sua prima questione, il giudice del rinvio chiede se la direttiva sui servizi, in particolare per effetto del suo articolo 10, paragrafo 6, sia applicabile a un procedimento concernente la responsabilità disciplinare di un avvocato, suscettibile di sfociare in una decisione che potrebbe determinare la sua radiazione dall'ordine. In caso di risposta affermativa, il giudice del rinvio chiede, nella seconda parte della sua questione, se la Carta, incluso il suo articolo 47, si applichi a tale procedimento dinanzi ai tribunali degli ordini degli avvocati.

72. A mio avviso, la risposta a entrambe le parti di tale questione dovrebbe essere affermativa. Per spiegare il motivo per cui ritengo che sia così, esaminerò, anzitutto, i rispettivi ambiti di applicazione della direttiva sui servizi e della direttiva 98/5/CE (37) (a), prima di esaminare l'applicabilità della direttiva sui servizi ai servizi legali e, in particolare, ai procedimenti disciplinari nei confronti degli avvocati (b).

a) Sui rispettivi ambiti di applicazione della direttiva sui servizi e della direttiva 98/5

73. Secondo il governo polacco, il diritto dell'Unione non si applica alla causa in esame. In particolare, la direttiva sui servizi non sarebbe applicabile, poiché la direttiva 98/5 costituirebbe una *lex specialis*, e detta *lex specialis* non sarebbe materialmente applicabile alla causa.

74. Non sono d'accordo.

75. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva sui servizi, «[s]e disposizioni della presente direttiva confliggono con disposizioni di altri atti comunitari che disciplinano aspetti specifici dell'accesso ad un'attività di servizi o del suo esercizio in settori specifici o per professioni specifiche, le disposizioni di questi altri atti comunitari prevalgono e si applicano a tali settori o professioni specifiche». L'articolo 3, paragrafo 1, menziona altresì quattro atti derivati di diritto dell'Unione (38). Sebbene la direttiva 98/5 non figuri tra queste ultime, l'elenco degli atti ivi contenuto non è esaustivo (39).

76. Infatti, quanto al suo contenuto, la direttiva 98/5 disciplina le regole professionali e deontologiche (articolo 6) e i procedimenti disciplinari (articolo 7) per gli avvocati che esercitano la loro attività in uno Stato membro diverso da quello nel quale hanno acquisito la loro qualifica professionale. In particolare, l'articolo 7 disciplina le competenze e i doveri disciplinari delle autorità nazionali competenti di origine e ospitanti. Ai sensi dell'articolo 9 della direttiva, le decisioni che revocano l'iscrizione all'albo di un avvocato e le decisioni che infliggono sanzioni disciplinari devono essere motivate. Inoltre, tali decisioni devono poter essere oggetto di un ricorso giurisdizionale di diritto interno.

77. Tuttavia, al di là di ciò, rimango perplesso di fronte all'argomento dedotto dal governo polacco. Mi è difficile comprendere in che modo una *lex specialis*, ossia la direttiva 98/5, che, chiaramente, non è applicabile a un avvocato nazionale, potrebbe ostare all'applicazione di una *lex generalis*, ossia la direttiva sui servizi, che è chiaramente applicabile, sia *ratione personae*, sia *ratione materiae*.

78. In primo luogo, il capo III della direttiva sui servizi, che riguarda la libertà di stabilimento, si applica anche alle situazioni puramente interne e, quindi, alla prestazione di servizi giuridici da parte di avvocati che non hanno esercitato la libera circolazione (40). Pertanto, in linea di principio, nella misura in cui si applica anche ai servizi legali, il capo III della direttiva sui servizi si applica a *tutti gli avvocati*, indipendentemente dal fatto che essi siano, per quanto attiene alla loro qualificazione, avvocati «puramente nazionali» o «transfrontalieri».

79. In secondo luogo, per quanto riguarda, specificamente, gli *avvocati stranieri*, la direttiva sui servizi sarà applicabile in linea di principio, *soltanto nei limiti* in cui le sue disposizioni generali non siano derogate, conformemente all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva sui servizi, da una disposizione specifica della direttiva 98/5. Tuttavia, anche per quanto riguarda gli avvocati stranieri, ci si può chiedere sino a che punto la direttiva 98/5 preveda disposizioni differenti per quanto concerne le garanzie specifiche di cui agli articoli 9 e 10 della direttiva sui servizi (41).

80. In terzo luogo, sebbene questa verifica spetti al giudice del rinvio, non risulta che R.G. sia un avvocato straniero ai sensi della direttiva 98/5 (42). Trattandosi di un *avvocato nazionale*, ad esso si applicherebbe, in ogni caso, la direttiva sui servizi, mentre la direttiva 98/5 non sarebbe affatto pertinente ai fini della presente causa.

81. In sintesi, in entrambi i casi, semplicemente, la direttiva 98/5 non dispone altrimenti. Non sembra rinvenibile alcun conflitto con disposizioni specifiche del diritto dell'Unione che disciplinano la materia ai fini dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva sui servizi.

b) Direttiva sui servizi e procedimenti disciplinari nei confronti degli avvocati

82. Tutti gli interessati e il giudice del rinvio concordano sul fatto che la direttiva sui servizi è applicabile ai servizi legali e che l'iscrizione all'ordine degli avvocati, ai fini dell'autorizzazione all'esercizio della professione, costituisce un regime di autorizzazione ai sensi di tale direttiva. Ciò premesso, vi è disaccordo quanto alla questione se un

procedimento disciplinare costituisca o meno una componente di detto regime di autorizzazione. Mentre il giudice del rinvio e la Commissione ritengono che sia così, i governi dei Paesi Bassi e polacco non concordano al riguardo.

83. L'articolo 2 della direttiva sui servizi, che ne definisce l'ambito di applicazione *ratione materiae*, stabilisce che la prestazione di servizi di consulenza legale rientra nell'ambito di applicazione di tale direttiva. Infatti, la rappresentanza in giudizio costituisce indubbiamente un tipo specifico di servizio, la cui prestazione, in ragione della sua importanza ai fini di una buona amministrazione della giustizia, è resa da una professione strettamente regolamentata e soggetta a specifiche norme deontologiche (43). Resta il fatto che, benché sia sottoposta a norme specifiche, la rappresentanza legale è un servizio ai sensi della direttiva sui servizi.

84. Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, gli Stati membri possono subordinare l'accesso a un'attività di servizio e il suo esercizio a un regime di autorizzazione *soltanto se*: a) tale regime non è discriminatorio nei confronti del prestatore; b) la necessità di tale regime è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale; c) l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva.

85. Non vi è dubbio, e tutte le parti interessate concordano al riguardo, che le norme relative all'iscrizione all'ordine degli avvocati formano parte di un regime di autorizzazione ai sensi della direttiva sui servizi, poiché tali norme riguardano l'*accesso* stesso alla professione di avvocato (44).

86. Tuttavia, anche i procedimenti disciplinari nei confronti degli avvocati devono essere considerati un'altra componente di tale regime di autorizzazione ?

87. Secondo il giudice del rinvio e la Commissione, anche i procedimenti disciplinari nei confronti degli avvocati iscritti rientrano nel regime poiché, in esito a tali procedimenti, gli avvocati possono essere sospesi o radiati e può essere loro impedita la reinscrizione per un periodo di dieci anni. Tali misure costituiscono una revoca dell'autorizzazione ai fini dell'articolo 10, paragrafo 6, della direttiva sui servizi.

88. Di converso, secondo i governi dei Paesi Bassi e polacco, il procedimento disciplinare, considerato isolatamente, non costituisce un «regime di autorizzazione» ai sensi della direttiva sui servizi, né fa parte del regime di autorizzazione. Benché una sanzione disciplinare possa comportare, in definitiva, l'impossibilità di continuare a prestare il servizio, essa non equivale a un diniego né a una revoca dell'autorizzazione. In ogni caso, l'articolo 10, paragrafo 6, della direttiva sui servizi non sarebbe applicabile nel procedimento principale, dal momento che la controversia di cui trattasi verte sulla decisione del delegato alla disciplina di archiviare il procedimento, e non su una decisione di imporre sanzioni disciplinari. Di conseguenza, nell'ambito di tale procedimento non potrebbe essere adottata alcuna decisione di sospensione o di radiazione dell'avvocato. Inoltre, secondo il governo dei Paesi Bassi, le norme disciplinari, in generale, non possono essere qualificate come un «requisito» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 7, della direttiva sui servizi.

89. Condivido la posizione del giudice del rinvio e della Commissione.

90. È vero che la direttiva sui servizi non contiene alcuna disposizione specifica riguardante le norme o le procedure disciplinari. Ciò non sorprende, poiché la direttiva sui servizi (in particolare, ma non soltanto, il suo capo III) si applica orizzontalmente e, dunque, è ampiamente redatta in termini generali e astratti e mira a salvaguardare la libertà di stabilimento dei prestatori e la libera prestazione di un'ampia gamma di servizi.

91. Concordo sul fatto che un procedimento disciplinare nei confronti di un avvocato, considerato isolatamente, non può affatto costituire un regime di autorizzazione ai sensi della direttiva sui servizi. Tuttavia, non comprendo la logica in base alla quale tali procedimenti, valutati nel contesto della direttiva sui servizi, dovrebbero essere considerati come un regime distinto. Di converso, dal punto di vista della direttiva sui servizi, tali procedimenti si inseriscono chiaramente in un insieme di regole concernenti l'accesso, l'esercizio e, in ultima istanza, la cessazione forzata della prestazione di servizi.

92. Ai sensi della direttiva sui servizi, gli Stati membri sono tenuti a non ostacolare né l'accesso né l'esercizio di un'attività rientrante nell'ambito di applicazione di tale direttiva. Sebbene la direttiva sui servizi tenda a concentrarsi sull'accesso, essa contiene anche numerose disposizioni che riguardano sia l'accesso, sia l'esercizio (45) oppure il solo esercizio della libertà di stabilimento (46). I procedimenti disciplinari mirano, in un certo senso, a garantire la qualità della prestazione di consulenza legale. Sotto tale profilo, essi potrebbero essere considerati, di fatto, un elemento del regime più ampio che disciplina l'accesso e la prestazione di questo tipo di servizi. Ciò significherebbe che le norme disciplinari e la loro applicazione nell'ambito di procedimenti specifici devono essere «controllate» in virtù della direttiva sui servizi, al fine di garantire che esse siano conformi all'articolo 10, paragrafo 2, della stessa, per quanto riguarda i regimi di autorizzazione.

93. Tuttavia, a mio avviso, la formulazione dell'articolo 10, paragrafo 6, della direttiva sui servizi dissipa qualsiasi dubbio che permanga quanto alla questione se anche le decisioni che «pongono fine», di fatto, all'accesso e all'esercizio di un determinato tipo di servizi siano o meno incluse. Esso dispone quanto segue: «[s]alvo nel caso del rilascio di un'autorizzazione, qualsiasi decisione delle autorità competenti, ivi compreso il diniego o il ritiro di un'autorizzazione deve essere motivata, e poter essere oggetto di un ricorso dinanzi a un tribunale o ad un'altra istanza di appello» (47).

94. Alla luce di tale formulazione e della logica della direttiva sui servizi, non vedo in che modo si possa ragionevolmente sostenere che la decisione di radiazione di un avvocato non equivale al ritiro della sua autorizzazione a esercitare e, quindi, a prestare servizi legali. Il ritiro di un'autorizzazione già concessa costituisce, semplicemente, una revoca dell'accesso già concesso. L'ampia formulazione di tale disposizione suggerisce non soltanto che qualsiasi decisione (sfavorevole) sull'accesso o sulla prestazione di un servizio rientra nella direttiva sui servizi, ma anche che essa deve poter formare oggetto di ricorso.

95. Tale conclusione non è inficiata dal riferimento del governo polacco all'articolo 1, paragrafo 5, della direttiva sui servizi, a norma del quale tale direttiva «non incide sulla normativa degli Stati membri in materia di diritto penale». I procedimenti disciplinari non sono equiparabili, in quanto tali, al diritto e ai procedimenti penali. Inoltre, anche se così fosse, quod non, l'articolo 1, paragrafo 5, precisa che "[g]li Stati membri non possono limitare la libertà di fornire servizi applicando disposizioni di diritto penale che disciplinano specificamente o influenzano l'accesso ad un'attività di servizi o l'esercizio della stessa, aggirando le norme stabilite nella presente direttiva» (48).

96. Similmente, non riconosco alcuna forza persuasiva all'argomento del governo polacco secondo cui non è ancora stata adottata alcuna decisione di radiazione dall'ordine degli avvocati nei confronti di R.G. e detta decisione non può essere pronunciata, di fatto, nell'ambito del procedimento specifico vertente sul controllo della decisione del delegato alla disciplina di non perseguire un asserito illecito disciplinare.

97. A tale riguardo, è sufficiente constatare che la portata normativa di uno strumento del diritto dell'Unione non può essere definita ex post facto, in funzione dell'esito del

procedimento, nel senso che una situazione rientrerebbe o meno nel campo di applicazione del diritto dell'Unione a seconda della circostanza se una persona sia, alla fine, condannata o assolta (49). In generale, il fatto che taluni procedimenti rientrino nel campo di applicazione *ratione materiae* di uno strumento di diritto dell'Unione è sufficiente affinché anche tale procedimento, nel suo complesso, rientri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, indipendentemente dall'esito finale o dalla fase in cui si conclude.

98. In sintesi, in risposta alla prima parte della prima questione, il capo III della direttiva sui servizi è applicabile, in quanto parte di un regime di autorizzazione che disciplina l'esercizio dell'attività degli avvocati, anche a un procedimento disciplinare promosso nei confronti di un avvocato, il cui esito possa incidere sulla capacità di tale avvocato di continuare a prestare servizi legali ai sensi della direttiva sui servizi.

3. *Articolo 47 della Carta*

99. La risposta alla seconda parte della prima questione, vertente sull'applicabilità della Carta, in particolare del suo articolo 47, al procedimento pendente dinanzi al giudice del rinvio, è semplice.

100. Secondo una giurisprudenza costante, i diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione si applicano in tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione. Una volta che una normativa nazionale rientra nell'ambito di applicazione di tale diritto, la Corte, adita in via pregiudiziale, deve fornire tutti gli elementi di interpretazione necessari per la valutazione, da parte del giudice nazionale, della conformità di tale normativa con i diritti fondamentali di cui essa garantisce il rispetto (50).

101. Pertanto, nella misura in cui la direttiva sui servizi è applicabile, in linea di principio anche la Carta, compreso il suo articolo 47, si applica al caso di cui trattasi. Ciò significa che il giudice del rinvio è tenuto ad applicare l'articolo 47 della Carta nell'ambito del procedimento dinanzi ad esso pendente.

102. Tuttavia, come rilevato dal procuratore nazionale e dal governo polacco nelle loro osservazioni concernenti la ricevibilità, non è del tutto chiaro quale diritto soggettivo derivante dal diritto dell'Unione possa venire *specificamente* in considerazione nella causa pendente dinanzi al giudice del rinvio. Infatti, se è vero che il possibile esito del procedimento principale può produrre effetti pregiudizievoli sulla situazione giuridica di R.G. (determinandone la sottoposizione a un procedimento disciplinare), come è stato sottolineato, R.G. non è ancora parte del procedimento principale. A quanto risulta, il procedimento principale si svolge tra il delegato alla disciplina, da un lato, e il procuratore nazionale e il Ministro della Giustizia, dall'altro (51). Pertanto, non risulta immediatamente chiaro a quali di tali soggetti (presumibilmente organi di diritto pubblico) sarebbero attribuiti diritti fondamentali ai sensi della Carta nel procedimento principale.

103. In ogni caso, anche se l'articolo 47 della Carta non fosse applicabile dinanzi al giudice del rinvio a causa dell'assenza di incidenza su diritti soggettivi specifici garantiti dalla Carta, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare, resta il fatto che l'articolo 19, paragrafo 1, TUE, il cui contenuto è sostanzialmente identico a quello dell'articolo 47 della Carta (52), sarebbe comunque applicabile (53). A differenza dell'articolo 47 della Carta, ai fini dell'applicazione dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE è sufficiente, infatti, che il giudice nazionale *possa essere chiamato* a pronunciarsi su questioni legate all'applicazione o all'interpretazione del diritto dell'Unione (54).

104. Non vi è alcun dubbio che, anche alla luce delle conclusioni che precedono per quanto attiene all'applicabilità, in generale, della direttiva sui servizi al procedimento dinanzi al

Tribunale disciplinare, il giudice del rinvio può anche essere chiamato, a tale riguardo, a pronunciarsi sul diritto dell'Unione.

C. Questioni dalla seconda alla quarta: sulle competenze dei giudici nazionali a garantire il rispetto del diritto dell'Unione

105. Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede alla Corte, in sostanza, se esso sia tenuto a disapplicare le disposizioni nazionali che disciplinano la competenza dell'organo [vale a dire l'Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Sezione disciplinare della Corte suprema)] competente a conoscere del ricorso per cassazione avverso una decisione dello stesso giudice del rinvio (o del reclamo avverso la decisione di rifiuto di ammissione di tale ricorso per cassazione) qualora tale organo non sia indipendente e imparziale ai sensi dell'articolo 47 della Carta. Si chiede, in seguito, se il giudice del rinvio sia tenuto a trasferire tali ricorsi per cassazione all'organo giurisdizionale competente in precedenza [ossia l'Izba Karna Sądu Najwyższego (Sezione penale della Corte suprema)].

106. Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede, più precisamente, se esso possa (o debba) non tenere conto della posizione espressa dall'Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Sezione disciplinare della Corte suprema) per quanto attiene al diritto di ricorso per cassazione del procuratore generale (al contempo Ministro della Giustizia) e del mediatore.

107. Con la sua quarta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se esso sia tenuto a non procedere all'esame del ricorso proposto dal Ministro della Giustizia (al contempo procuratore generale) qualora questo sia l'unico modo per garantire la compatibilità del procedimento dinanzi ad esso pendente con l'articolo 47 della Carta. Il giudice del rinvio sottolinea il rischio che, nonostante l'applicazione delle misure di cui alla seconda e terza questione, il ricorso eventualmente proposto dal procuratore generale (al contempo Ministro della Giustizia) sia comunque sottoposto all'esame dell'Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Sezione disciplinare della Corte suprema).

108. Al fine di comprendere pienamente la portata della seconda, terza e quarta questione è necessario un discreto numero di informazioni aggiuntive. Pertanto, nelle sezioni che seguono, inizierò esponendo il contesto e le recenti modifiche apportate al diritto e alla procedura nazionali (1), prima di esaminare la ricevibilità di tali questioni (2). Dopo aver riformulato queste ultime, concluderò ricordando le competenze dei giudici nazionali che derivano dal diritto dell'Unione e che mirano a garantire una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti derivanti dal diritto dell'Unione a livello nazionale (3).

1. Contesto legislativo e giudiziario nazionale

109. Tre elementi del contesto normativo nazionale, quali presentati dal giudice del rinvio, meritano di essere evidenziati.

110. In primo luogo, il giudice del rinvio ricorda che la Corte si è già pronunciata sulla questione se l'Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Sezione disciplinare della Corte suprema) sia un giudice indipendente e imparziale ai fini dell'articolo 47 della Carta (55). Con riferimento a tale sentenza, il Sąd Najwyższy (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) [Corte suprema (Sezione per il lavoro e la previdenza sociale), Polonia] ha statuito, il 5 dicembre 2019, che l'Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Sezione disciplinare della Corte suprema) non è un giudice indipendente e imparziale ai fini dell'articolo 47 della Carta (56). Uno dei fattori che ha portato la Corte suprema a tale conclusione è l'influenza del potere esecutivo, in particolare del Ministro della Giustizia, sulla composizione del suddetto organo.

111. In secondo luogo, per quanto riguarda il ruolo del procuratore generale/Ministro della Giustizia (57), il giudice del rinvio rileva che tale ruolo nell'ambito dei procedimenti disciplinari nei confronti degli avvocati è stato recentemente ampliato, a seguito di un'interpretazione controversa del diritto nazionale da parte dell'Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Sezione disciplinare della Corte suprema).

112. Secondo il giudice del rinvio, nella giurisprudenza dell'Izba Karna Sądu Najwyższego (Sezione penale della Corte suprema), nonché nella dottrina giuridica, la posizione inequivocabilmente sostenuta sino a tempi recenti era che né il Prokurator Generalny (procuratore generale; in prosieguo: il «procuratore generale»), né il Rzecznik Praw Obywatelskich (mediatore; in prosieguo: il «mediatore») erano legittimati, ai sensi dell'articolo 521 del codice di procedura penale, in combinato disposto con l'articolo 95n, paragrafo 1, della legge sull'ordinamento della professione forense, a proporre ricorso per cassazione avverso la decisione del Tribunale disciplinare dell'ordine degli avvocati di confermare il provvedimento con cui il delegato alla disciplina rifiutava l'avvio di un procedimento disciplinare o ne disponeva l'archiviazione. Tale posizione è condivisa in pieno dal giudice del rinvio.

113. Tuttavia, il giudice del rinvio sottolinea altresì che, nell'ordinanza del 27 novembre 2019 dell'Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Sezione disciplinare della Corte Suprema), riunita in un collegio di sette membri (58), è stata adottata una posizione diametralmente opposta. Ai sensi di detta posizione, l'articolo 521 del codice di procedura penale è considerato applicabile nell'ambito di un procedimento disciplinare nei confronti di un avvocato, sicché il procuratore generale è legittimato a proporre ricorso per cassazione avverso una decisione del Tribunale disciplinare dell'ordine degli avvocati che confermi la decisione di un delegato alla disciplina di archiviare un'indagine disciplinare.

114. Detta ordinanza è stata adottata, a quanto risulta, in una causa diversa riguardante lo stesso avvocato, R.G., e anche in tal caso il delegato alla disciplina aveva archiviato l'indagine disciplinare, mentre il Ministro della Giustizia e il procuratore nazionale avevano del pari impugnato la sua decisione al riguardo. In tale causa, il Tribunale disciplinare ha confermato la decisione controversa, ma la sua decisione è stata impugnata dal Ministro della Giustizia/procuratore generale mediante un ricorso per cassazione.

115. Pur non avendo la pretesa di conoscere appieno tutti i dettagli del procedimento nazionale, mi sembra di capire che, in definitiva, a seguito di un mutamento di giurisprudenza, l'Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Sezione disciplinare della Corte suprema) ha riconosciuto, di fatto, al Ministro della Giustizia/procuratore generale il diritto di presentare ricorso di impugnazione e, indirettamente, a sé stessa, la competenza a conoscere dei ricorsi per cassazione avverso le decisioni del delegato alla disciplina di archiviare procedimenti disciplinari.

116. In terzo luogo, quando questi due elementi si combinano, una modifica del diritto procedurale nazionale apparentemente marginale assume una dimensione del tutto nuova. Impugnando sistematicamente o ripetutamente le decisioni di non avviare procedimenti disciplinari, il Ministro della Giustizia/procuratore generale (o il procuratore nazionale che agisce secondo le sue istruzioni) potrebbe, di fatto, esercitare pressioni ai fini dell'instaurazione di un procedimento disciplinare o della sua continuazione (eventualmente all'infinito) nei confronti di determinati membri dell'ordine degli avvocati. Tali ricorsi sarebbero proposti, in definitiva, dinanzi a un organo già ritenuto privo di indipendenza, proprio perché il potere esecutivo, e in particolare il Ministro della Giustizia, esercita un'indebita influenza sulla sua composizione (59).

2. Ricevibilità

117. Il procuratore nazionale, il governo polacco e la Commissione ritengono che la seconda e la terza questione siano irricevibili. In particolare, secondo il governo polacco, tali questioni hanno natura ipotetica, in quanto premature. Qualora sia proposto un ricorso per cassazione avverso la decisione che sarà adottata dal Tribunale disciplinare, tale ricorso dovrebbe essere proposto alla Sąd Najwyższy (Corte suprema), che, quindi, assegnerà la causa e trasferirà il relativo fascicolo alla Sezione competente a pronunciarsi. Da parte sua, la Commissione ritiene che la Corte non dovrebbe rispondere a questioni puramente ipotetiche concernenti elementi procedurali futuri, da esaminare dopo l'adozione, da parte del giudice del rinvio, della sua decisione.

118. Tutte le parti interessate ritengono che anche la quarta questione sia irricevibile. In particolare, secondo il governo polacco, il diritto a un ricorso effettivo previsto all'articolo 47 della Carta non dovrebbe essere interpretato nel senso che annulla o impedisce i ricorsi dinanzi a un organo giurisdizionale, asseritamente al fine di garantire alle parti che la loro controversia sia esaminata da un giudice indipendente. L'organo del rinvio si troverebbe nella posizione di tutelare gli interessi di una parte a scapito di un'altra, violando così l'essenza stessa dell'articolo 47 della Carta.

119. Devo ammettere che il modo in cui il giudice del rinvio ha formulato le questioni pregiudiziali pone alcuni problemi per quanto riguarda la ricevibilità delle questioni dalla seconda alla quarta.

120. Da un lato, una risposta alle questioni dalla seconda alla quarta può effettivamente sembrare superflua ai fini della soluzione della controversia pendente dinanzi al giudice del rinvio. Con tali questioni, il giudice del rinvio sembra preoccuparsi della fase finale, successiva ed eventuale, del procedimento giudiziario nazionale. Tale fase, tuttavia, è subordinata al fatto che la decisione da pronunciare nella presente causa sia successivamente oggetto di un ricorso per cassazione dinanzi all'Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Sezione disciplinare della Corte suprema).

121. In questo senso, le questioni dalla seconda alla quarta appaiono premature. Il fatto che tale giudice debba esaminare per la terza volta, nell'ambito del medesimo procedimento, una decisione del delegato alla disciplina riguardante R.G. non è tale da modificare la conclusione che precede. Nella causa in esame, il giudice del rinvio non si è posto dinanzi al problema della riluttanza del delegato alla disciplina di conformarsi alla sua decisione giudiziaria dopo il rinvio della causa a quest'ultimo. Infatti, il giudice del rinvio nutre preoccupazioni in merito alla questione se la causa giungerà o meno (in futuro) dinanzi a un *terzo attore* ossia l'Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Sezione disciplinare della Corte suprema), nel caso in cui il giudice del rinvio decida, questa volta, di confermare la decisione controversa del delegato alla disciplina.

122. Pertanto, seppure sia evidente che il giudice del rinvio si trova in una sorta di circolo vizioso, le questioni dalla seconda alla quarta riguardino, in realtà, un tipo differente di circolo vizioso, che non si è ancora concretizzato ([60](#)).

123. Dall'altro lato, il giudice del rinvio ha tuttavia stabilito alcuni legami rilevanti tra le questioni dalla seconda alla quarta e la causa dinanzi ad esso pendente.

124. Per quanto riguarda la seconda e la terza questione, il giudice del rinvio ha affermato di ritenere necessaria una risposta della Corte al fine di consentirgli di precisare quale organo sarà competente a conoscere di un eventuale ricorso per cassazione avverso le sue decisioni (o di un reclamo avverso la decisione di rifiuto di ammissione di tale ricorso per cassazione),

a causa del *contenuto delle istruzioni* che il giudice del rinvio è tenuto a fornire alle parti all'atto di adozione della decisione. Ai sensi del diritto nazionale, il giudice del rinvio è tenuto, nella sua decisione finale, a informare le parti del procedimento circa il termine e le modalità di presentazione del ricorso oppure la non esperibilità del ricorso. A tale riguardo, il giudice del rinvio valuta la possibilità di prendere in considerazione la sentenza del Sąd Najwyższy (Corte suprema) del 5 dicembre 2019 e, pertanto, di informare le parti che il ricorso dovrà essere proposto dinanzi all'Izba Karna Sądu Najwyższego (Sezione penale della Corte suprema), e non dinanzi all'Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Sezione disciplinare di tale organo giurisdizionale).

125. Per quanto riguarda la quarta questione, il giudice del rinvio ha suggerito che, per effetto dell'articolo 47 della Carta, *esso stesso* poteva astenersi dall'esaminare la causa di cui è attualmente investito al fine di bloccare l'eventuale ulteriore ricorso per cassazione all'Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Sezione disciplinare della Corte suprema), escludendo così qualsiasi possibile ingerenza di quest'ultima.

126. Ne consegue che le risposte della Corte alle questioni dalla seconda alla quarta possono effettivamente avere una *certa* incidenza sulla soluzione della controversia pendente dinanzi al giudice del rinvio. Riconosco, tuttavia, che una serie di elementi rimane incerta. Ad esempio, non appare immediatamente evidente il modo in cui, concretamente, il giudice del rinvio potrebbe impedire la proposizione di ricorsi per cassazione dinanzi all'Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Sezione disciplinare della Corte); né, alla luce delle osservazioni del governo polacco in merito all'assegnazione delle cause in seno al Sąd Najwyższy (Corte suprema), il modo in cui il giudice del rinvio potrebbe riuscire a indirizzare specificamente un ricorso alla all'Izba Karna Sądu Najwyższego (Sezione penale della Corte suprema).

127. Infine, non si può ignorare il fatto che le questioni dalla seconda alla quarta sono, sotto un certo profilo, questioni relative all'interpretazione della conseguenza o delle conseguenze pratiche di una sentenza già pronunciata dalla Corte, ossia la sentenza A.K. e a. Infatti, in tale sentenza, la Corte ha concluso che il diritto dell'Unione osta «a che controversie relative all'applicazione del diritto dell'Unione possano ricadere nella competenza esclusiva di un organo che non costituisce un giudice indipendente e imparziale» (61). Poiché, come già accertato, la presente causa rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione in virtù della direttiva sui servizi, è legittimo che il giudice del rinvio si chieda, in sostanza: d'accordo, ma allora come devo esattamente procedere? In che modo, in termini specifici e concreti, posso garantire il rispetto del diritto dell'Unione e uniformarmi a una precedente sentenza della Corte?

128. Pertanto, nei limiti in cui la portata delle questioni dalla seconda alla quarta concerne, di fatto, questioni pendenti e rilevanti ai fini della decisione che il giudice del rinvio è chiamato a pronunciare, *entro tali limiti*, di fatto, tali questioni sono ricevibili. Tuttavia, le caratteristiche del procedimento pregiudiziale esposte nel prosieguo devono guidare la riformulazione di tali questioni.

129. Anzitutto, da un lato, il procedimento istituito dall'articolo 267 TFUE costituisce uno strumento di cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali, per mezzo del quale la prima fornisce ai secondi gli elementi d'interpretazione del diritto dell'Unione necessari per risolvere le controversie dinanzi ad essi pendenti. Il procedimento pregiudiziale non permette di fornire pareri consultivi in risposta a questioni generiche o ipotetiche. Di converso, le risposte alle questioni sollevate devono essere *necessarie* ai fini dell'effettiva soluzione di una controversia, e il giudice nazionale deve *poter tener conto* della risposta nel procedimento principale (62).

130. Ne consegue, logicamente, che la portata delle eventuali risposte che la Corte può fornire è limitata a ciò che il giudice del rinvio può fare in un procedimento dinanzi ad esso pendente. Essa non può estendersi a ciò che altri giudici o istituzioni siano tenuti a fare in futuro. Ciò impedisce di fornire chiarimenti in merito ad atti *futuri* ed eventuali o alla condotta di *altri giudici*.

131. In secondo luogo, l'assistenza che la Corte può fornire attraverso una pronuncia pregiudiziale è strettamente limitata alle questioni di *interpretazione del diritto dell'Unione*, e non del diritto nazionale. Non spetta alla Corte interpretare il diritto nazionale né, a fortiori, pronunciarsi sulle diverse correnti interpretative del diritto nazionale che emergono a livello interno. In particolare, non spetta alla Corte indicare, fra le interpretazioni contrastanti delle norme processuali nazionali, quale sia quella corretta, né a quale precisa norma o rimedio giuridico disponibile ai sensi del diritto nazionale il giudice del rinvio debba ricorrere al fine di garantire il rispetto del diritto dell'Unione.

132. Entro questi limiti, ritengo che le questioni dalla seconda alla quarta siano ricevibili. Ciò premesso, tali questioni devono essere affrontate a un livello di astrazione molto più elevato, ed è necessario occuparsi unicamente del profilo di diritto dell'Unione di tali questioni, operazione che mi accingo ora a compiere.

3. Sulle competenze di cui dispongono i giudici nazionali per garantire il rispetto del diritto dell'Unione

133. Con le sue questioni dalla seconda alla quarta il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se esso sia legittimato, ai sensi del diritto dell'Unione e al fine di garantirne il rispetto, a non tener conto: i) della normativa nazionale in materia di attribuzione delle competenze giurisdizionali (seconda questione); ii) dell'interpretazione giuridica (normalmente vincolante) del diritto nazionale fornita da un giudice di grado superiore (terza questione); iii) del ricorso o delle osservazioni presentati dal Ministro della Giustizia (al contempo procuratore generale) (quarta questione).

134. Sul primo e sul secondo punto esiste già una copiosa giurisprudenza della Corte. Anzitutto, secondo la Corte, in forza del principio del primato, il giudice nazionale ha l'obbligo di applicare integralmente il diritto dell'Unione e di tutelare i diritti che questo attribuisce ai singoli. Di conseguenza, esso è tenuto a disapplicare le *disposizioni di diritto nazionale* eventualmente contrastanti con la norma dell'Unione, sia anteriori sia successive. In altri termini, è incompatibile con le esigenze inerenti alla natura stessa del diritto dell'Unione qualsiasi disposizione giuridica nazionale o qualsiasi prassi legislativa, amministrativa o giudiziaria che porti ad una riduzione della concreta efficacia del diritto dell'Unione per il fatto che sia negato al giudice, competente ad applicare questo diritto, il potere di fare, all'atto stesso di tale applicazione, tutto quanto è necessario per disapplicare le disposizioni legislative nazionali che eventualmente ostino alla piena efficacia delle norme dell'Unione (63). Al fine di garantire tale conformità, il giudice del rinvio può interpretare le norme nazionali in modo conforme al diritto dell'Unione o, se del caso, disapplicare le disposizioni nazionali che gli impediscono di garantirne il rispetto (64).

135. In secondo luogo, anche per quanto riguarda i pareri giuridici o le decisioni di giudici di grado superiore, il giudice nazionale è tenuto, secondo una giurisprudenza costante, a discostarsi, se del caso, dalle valutazioni di un organo giurisdizionale di grado superiore qualora non le ritenga conformi al diritto dell'Unione (65). In un certo senso, la logica e la conseguenza di entrambe tali situazioni sono le stesse: qualora il giudice del rinvio o, parimenti, qualsiasi altro giudice (66) sia impossibilitato a garantire il pieno rispetto del diritto, può prescindere dalle fonti di possibile incompatibilità, tanto nel caso in cui siano di

origine legislativa, quanto nel caso in cui promanino da un singolo organo giurisdizionale, naturalmente a condizione che tale discostamento sia debitamente motivato e spiegato (67).

136. Entrambi i filoni giurisprudenziali sopra descritti sono stati sviluppati nell'ambito di fattispecie di singole incompatibilità, senza che tali cause abbiano necessariamente una portata strutturale più ampia. Tuttavia, non vi è dubbio che lo stesso approccio è applicabile, forse anche a fortiori, a questioni di ordine strutturale, come quelle concernenti una normativa che attribuisce competenza a organi strutturalmente privi di indipendenza. La giurisprudenza più recente della Corte conferma tale estensione, di fatto del tutto logica.

137. In primo luogo, nella sua sentenza A.K. e a., la Corte ha dichiarato che l'articolo 47 della Carta osta a che controversie relative all'applicazione del diritto dell'Unione possano ricadere nella competenza esclusiva di un organo che non costituisce un giudice indipendente e imparziale, nel caso di specie l'Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Sezione disciplinare della Corte suprema), con riserva di verifica da parte del giudice nazionale. Pertanto, il principio del primato del diritto dell'Unione impone al giudice del rinvio di disapplicare la disposizione di diritto nazionale che riservi a detto organo la competenza a pronunciarsi su determinate controversie, di modo che queste ultime possano essere esaminate da un giudice che soddisfi i requisiti di indipendenza e di imparzialità e che sarebbe competente nella materia interessata se la suddetta disposizione non vi ostasse (68).

138. In secondo luogo, più di recente, nella causa A.B. e a. (69), la Corte è stata investita della questione della compatibilità con il diritto dell'Unione di modifiche del diritto nazionale che hanno privato il giudice del rinvio della sua competenza. La Corte ha dichiarato che, in caso di accertata violazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, il principio del primato del diritto dell'Unione deve essere interpretato nel senso che impone al giudice del rinvio di disapplicare le modifiche di cui trattasi, siano esse di origine legislativa o costituzionale, e di continuare, di conseguenza, ad esercitare la competenza, di cui era titolare, a pronunciarsi sulle controversie di cui era investito prima dell'intervento di tali modifiche (70).

139. Risulterebbe quindi dalla giurisprudenza della Corte sopra descritta, come confermata dalle più recenti sentenze concernenti, nello specifico, l'Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Sezione disciplinare della Corte suprema), che il giudice del rinvio è tenuto, in forza del primato del diritto dell'Unione, a disapplicare il diritto nazionale, compresa la giurisprudenza dell'Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Sezione disciplinare della Corte suprema), e ad applicare invece le norme previgenti in materia di competenza. Sebbene tanto nella causa A.K. e a., quanto nella causa A.B. e a., il giudice del rinvio non fosse un giudice di grado inferiore (71), non ritengo che tale differenza rilevi. La sentenza nella causa A.K. è del pari pertinente per il giudice del rinvio nel presente giudizio.

140. In sintesi, il diritto dell'Unione autorizza chiaramente il giudice nazionale, alle condizioni sopra ricordate, a disapplicare e a non tener conto della normativa nazionale o di un parere giuridico espresso da un organo giurisdizionale di grado superiore nel caso in cui si tratti dell'unico modo per garantire il rispetto del diritto dell'Unione.

141. Ciò che è, di fatto, inedito è il terzo problema sollevato dal giudice del rinvio nella sua quarta questione, in cui esso sembra chiedere se sia legittimato, semplicemente, a ignorare il ricorso pendente dinanzi ad esso. Mi sembra di capire che il motivo sotteso a tale proposta sia la creazione di un certo vuoto giuridico. Infatti, in assenza di una decisione, non vi sarebbe alcun atto suscettibile di ricorso. Pertanto, nessuna decisione potrebbe eventualmente giungere dinanzi a un giudice *non* indipendente.

142. Nonostante la suggestiva radicale semplicità di tale idea, al pari del governo polacco posso, di fatto, soltanto suggerire una risposta negativa. L'articolo 47 della Carta (e, parimenti, l'articolo 19, paragrafo 1, TUE) garantisce il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo. Anche nel caso in cui il «livello successivo» all'interno di una gerarchia giudiziaria non soddisfi più detta prescrizione, è assai arduo interpretare tale disposizione nel senso che produce un effetto a cascata sul livello inferiore, impedendo del tutto l'adozione di una decisione.

143. A mio avviso, la ragione è piuttosto semplice, ma molto valida: il divieto di denegata giustizia. Sin dall'introduzione dell'articolo 4 del codice civile francese, «il giudice che rifiuti di giudicare con il pretesto del silenzio, dell'oscurità o dell'insufficienza della legge, può essere perseguito per diniego di giustizia» (72).

144. A mio avviso, benché inizialmente previsto nel contesto del diritto civile e, per quanto a mia conoscenza, mai proclamato come un elemento del diritto dell'Unione, tale divieto costituisce, attualmente, un aspetto essenziale della funzione giurisdizionale moderna, che neppure il primato del diritto dell'Unione potrebbe alterare. Non è ammissibile che un giudice resti volontariamente inattivo, rifiutandosi di pronunciare una decisione, non soltanto nel caso in cui la legge sia lacunosa, ma anche nel caso in cui un giudice di grado superiore presenti apparentemente delle irregolarità. Per contro, il sistema consente al giudice di manifestare già il proprio dissenso, permettendogli di statuire su una causa e, ove necessario, di disapplicare la normativa nazionale o le indicazioni provenienti da un organo giurisdizionale di grado superiore, sempre, tuttavia, attraverso una decisione debitamente motivata.

145. A mio avviso, questo è il massimo che la Corte può fare nel fornire al giudice del rinvio (quantomeno) alcune indicazioni utili, restando nell'ambito precedentemente descritto del procedimento pregiudiziale (73). Ribadisco che il ruolo della Corte consiste nell'interpretare il diritto dell'Unione, e non il diritto nazionale. Inoltre, sebbene essa esamini, in concreto, la compatibilità di talune norme nazionali con il diritto dell'Unione, tale valutazione è stata tradizionalmente limitata a dichiarazioni negative di incompatibilità, e non ha mai assunto la forma di dichiarazioni positive in merito al modo in cui, in termini specifici, debba essere garantita tale compatibilità. Quest'ultimo aspetto rientra, infatti, nella competenza esclusiva del giudice del rinvio o di altre autorità competenti dello Stato membro di cui trattasi.

146. Riconosco che siffatta ripartizione delle competenze nell'ambito del procedimento di rinvio pregiudiziale potrebbe non essere ideale per affrontare situazioni sostanzialmente patologiche all'interno di uno Stato membro, nel quale le regole ordinarie di adesione al diritto e di correttezza dei rapporti sembrano degradarsi. Tuttavia, realisticamente, il procedimento di rinvio pregiudiziale ha dei limiti in termini di capacità di risolvere situazioni di stallo istituzionale in un contesto così specifico, in cui uno o più attori si rifiutano di seguire gli orientamenti forniti dalla Corte. In situazioni del genere, l'intervento di un terzo e l'esecuzione esterna delle sentenze della Corte, come nei casi previsti agli articoli da 258 a 260 TFUE, costituiscono un rimedio molto più adeguato, se non l'unico.

V. Conclusione

147. Suggerisco alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dal Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (Tribunale disciplinare dell'Ordine degli avvocati di Varsavia, Polonia) nei seguenti termini:

- Il capo III della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa ai servizi nel mercato interno, è applicabile, in quanto parte di un regime di

autorizzazione che disciplina l'esercizio dell'attività degli avvocati, a procedimenti disciplinari promossi nei confronti di un avvocato, il cui esito possa incidere sulla capacità di detto avvocato di continuare a prestare servizi legali ai sensi di tale direttiva. Ne consegue che anche l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e, se del caso, l'articolo 19, paragrafo 1, TUE, sono applicabili a tali procedimenti.

- Sulla base del primato del diritto dell'Unione:
 - il giudice nazionale è tenuto a escludere l'applicazione delle disposizioni di diritto nazionale che riservino la competenza a pronunciarsi su una controversia a un organo che non è un giudice indipendente e imparziale, di modo che essa possa essere esaminata da un giudice che soddisfi i requisiti di indipendenza e di imparzialità e che sarebbe competente se le suddette disposizioni non vi ostassero.
 - Se del caso, il giudice nazionale non tiene conto delle pronunce di un organo giurisdizionale di grado superiore qualora ritenga che siano incompatibili con il diritto dell'Unione, anche in situazioni in cui tale incompatibilità derivi dall'assenza di indipendenza e imparzialità di detto organo di grado superiore.

[1](#) Lingua originale: l'inglese.

[2](#) Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU 2006, L 376, pag. 36).

[3](#) Sentenza del 19 novembre 2019, A.K. e a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema) (C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982).

[4](#) V., ad esempio, sentenze del 17 settembre 1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, punto 23 e giurisprudenza ivi citata); del 9 ottobre 2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, punto 27); del 6 ottobre 2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, punto 17 e giurisprudenza ivi citata); e del 24 maggio 2016, MT Højgaard e Züblin (C-396/14, EU:C:2016:347, punto 23).

[5](#) Sentenza del 17 settembre 1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413) (in prosieguo: la «sentenza Dorsch»). V., supra, paragrafo 31 delle presenti conclusioni.

[6](#) V., ad esempio, sentenze del 17 settembre 1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, punto 31); e del 31 gennaio 2013, D. e A. (C-175/11, EU:C:2013:45, punto 88).

[7](#) V., ad esempio, sentenze del 27 aprile 2006, Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254, punto 13 e giurisprudenza ivi citata); del 16 giugno 2016, Pebros Servizi (C-511/14, EU:C:2016:448, punto 24); e del 4 settembre 2019, Salvoni (C-347/18, EU:C:2019:661, punto 26).

[8](#) V., ad esempio, sentenze del 17 luglio 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, punto 29 e giurisprudenza ivi citata), e del 22 dicembre 2008, Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, EU:C:2008:758, punto 20 e giurisprudenza ivi citata).

[9](#) V., ad esempio, sentenza del 13 aprile 2000, Lehtonen e Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, punto 19).

[10](#) V. anche sentenza del 25 giugno 2009, Roda Golf & Beach Resort (C-14/08, EU:C:2009:395, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).

[11](#) A contrario, per cause artificiose ai fini della ricevibilità, v. sentenze dell'11 marzo 1980, Foglia (I) (104/79, EU:C:1980:73), e del 16 dicembre 1981, Foglia (II) (244/80, EU:C:1981:302). V. anche sentenza del 5 luglio 2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, in particolare punti 12 e 26).

[12](#) Recentemente, v., ad esempio, sentenza del 2 marzo 2021, A.B. e a. (Nomina dei giudici della Corte suprema – Ricorsi) (C-824/18, EU:C:2021:153, in particolare punti da 117 a 119).

[13](#) V., ad esempio, sentenza del 21 gennaio 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, punti 57 e 58 e giurisprudenza ivi citata).

[14](#) Sentenza del 21 gennaio 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, punto 60). V. altresì, in tal senso, sentenza del 9 ottobre 2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, punti 32 e 35).

[15](#) Sentenza del 9 ottobre 2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, punto 32).

[16](#) V., ad esempio, sentenza del 21 gennaio 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, punti 61 e 62 e giurisprudenza ivi citata).

[17](#) Riprodotto supra, al paragrafo 10 delle presenti conclusioni. V. anche l'articolo 40, paragrafo 2, della legge polacca sull'ordinamento della professione forense, al paragrafo 15 delle presenti conclusioni.

[18](#) V., ad esempio, sentenze del 9 ottobre 2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, punti da 33 a 36), e del 21 gennaio 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, punti da 66 a 68).

[19](#) V., in dettaglio, le mie conclusioni nella causa Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 e C-355/19, EU:C:2020:746, paragrafi da 240 a 248).

[20](#) V. anche le mie conclusioni nelle cause riunite WB e a. (da C-748/19 a C-754/19, EU:C:2021:403, paragrafi 52 e 166).

[21](#) V., ad esempio, sentenza del 19 novembre 2019, A.K. e a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema) (C-585/18, C-24/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, punto 130 e giurisprudenza ivi citata).

[22](#) Si può aggiungere che lo stesso vale per i giudici e il loro regime disciplinare: negli Stati membri, una serie di collegi disciplinari per i giudici è composta esclusivamente o principalmente da giudici. Seguendo l'argomento del governo polacco sino al suo esito (illogico), ci si potrebbe chiedere se ciò significhi che anche i collegi disciplinari per i giudici non possono essere composti da (altri) giudici, poiché tali collegi sarebbero composti da colleghi e, quindi, anch'essi non sarebbero indipendenti.

[23](#) Sentenza del 6 ottobre 1981, Broekmeulen (246/80, EU:C:1981:218, punti da 8 a 17).

[24](#) Sentenza del 17 luglio 2014, Torresi (C-58/13 e C-59/13, EU:C:2014:2088, punti da 15 a 30). V. anche, seppur implicitamente, la precedente sentenza del 30 novembre 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411).

[25](#) Sentenza del 22 dicembre 2010, Koller (C-118/09, EU:C:2010:805), nell'ambito di una controversia concernente il rigetto di una domanda relativa all'accesso alla prova attitudinale alla professione di avvocato.

[26](#) Ordinanza del 23 ottobre 2018, Conseil départemental de l'ordre des chirurgiens-dentistes de la Haute-Garonne (C-296/18, non pubblicata, EU:C:2018:857), nell'ambito di un procedimento disciplinare nei confronti di un dentista.

[27](#) Sentenza dell'8 aprile 1992, Bauer (C-166/91, EU:C:1992:184), in una causa in cui un residente belga aveva chiesto senza successo l'inserimento del suo nome nell'elenco dei tirocinanti di un ordine locale di architetti.

[28](#) V., ad esempio, ordinanza del 28 novembre 2013, Devillers (C-167/13, non pubblicata, EU:C:2013:804).

[29](#) Naturalmente, non soltanto organi disciplinari, ma anche altri organi giurisdizionali. V., ad esempio, sentenza del 30 maggio 2013, F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358), su rinvio del Conseil constitutionnel francese (Consiglio costituzionale, Francia), la cui composizione è stata caratterizzata, nel corso della sua storia, dalla prevalenza di giudici non professionisti, spesso anche di «non giuristi». V. anche le mie conclusioni nella causa Eurobox Promotion e a. (C-357/19 e C-547/19, EU:C:2021:170, paragrafi da 215 a 219).

[30](#) V., in dettaglio, le mie conclusioni nelle cause riunite WB e a. (da C-748/19 a C-754/19, EU: C: 2021:403, paragrafi da 161 a 169).

[31](#) V. in tal senso, ad esempio, sentenza del 6 ottobre 1981, Broekmeulen (246/80, EU:C:1981:218, punto 16).

[32](#) V., ad esempio, sentenze del 10 dicembre 2018, *Wightman e a.* (C-621/18, EU:C:2018:999, punti 26 e 27), e del 9 luglio 2020, *Verein für Konsumenteninformation* (C-343/19, EU:C:2020:534, punto 19 e giurisprudenza ivi citata).

[33](#) V., per un esempio più recente, sentenza del 1° ottobre 2019, *Blaise e a.* (C-616/17, EU:C:2019:800, punti da 31 a 39).

[34](#) V. sentenza del 26 marzo 2020, *Miasto Łowicz e Prokurator Generalny* (C-558/18 e C-563/18, EU:C:2020:234, punto 49). V., del pari, ordinanza del 6 ottobre 2020, *Prokuratura Rejonowa w Słubicach* (C-623/18, EU:C:2020:800).

[35](#) V., in particolare, in tal senso, sentenza del 1° giugno 2010, *Blanco Pérez e Chao Gómez* (C-570/07 e C-571/07, EU:C:2010:300, punti da 38 a 40).

[36](#) V. altresì le mie conclusioni nella causa *Bundesrepublik Deutschland* (Avviso rosso dell'Interpol) (C-505/19, EU:C:2020:939, paragrafo 34).

[37](#) Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 1998, volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica (GU 1998, L 77, pag. 36).

[38](#) Direttiva 96/71/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 1996 relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (GU 1997, L 18, pag. 1); regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (GU 1971, L 149, pag. 2); direttiva 89/552/CEE del Consiglio, del 3 ottobre 1989, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati Membri concernenti l'esercizio delle attività televisive (GU 1989, L 298, pag. 23), e direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU 2005, L 255, pag. 22).

[39](#) Come lasciano intendere l'espressione «[t]ra tali atti comunitari rientrano», impiegata all'articolo 3 della direttiva sui servizi, e lo scopo generale di tale disposizione.

[40](#) Sentenza del 30 gennaio 2018, *X e Visser* (C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, punto 110).

[41](#) V., in particolare, e in tal senso, l'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva sui servizi, in materia di regimi di autorizzazione: «[l]e disposizioni della presente sezione *non* si applicano agli aspetti dei regimi di autorizzazione che sono *disciplinati direttamente o indirettamente da altri strumenti comunitari*» (il corsivo è mio), il che suggerisce che esse non si applicano ad *altri* aspetti dei regimi di autorizzazione. V. anche sentenza del 7 maggio 2019, *Monachos Eirinaios* (C-431/17, EU:C:2019:368, punti 30 e 31), che distingue tra l'iscrizione (armonizzata) degli avvocati stranieri e l'esercizio (non armonizzato) dell'attività nell'ambito della direttiva 98/5.

[42](#) Come sottinteso anche nell'ultima parte della prima questione proposta dal giudice del rinvio, per effetto del riferimento alle «cause in cui tutti gli elementi rilevanti si collocano all'interno di un solo Stato membro».

[43](#) V. più ampiamente, le mie conclusioni nelle cause riunite Uniwersytet Wrocławski e Polonia/REA (C-515/17 P e C-561/17 P, EU:C:2019:774, paragrafi 103 e 104).

[44](#) Come definito all'articolo 4, paragrafo 6, interpretato alla luce del considerando 49 della direttiva sui servizi.

[45](#) Ad esempio, gli articoli 3, paragrafo 1, 5, paragrafo 1, 6, paragrafo 1, lettera b), 8, paragrafo 1, 9, paragrafo 1, 10, paragrafo 4, 14, paragrafo 1, 15, paragrafo 2, lettera b), della direttiva sui servizi.

[46](#) Già all'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva sui servizi.

[47](#) Il corsivo è mio.

[48](#) V., ad esempio, sentenza del 4 luglio 2019, Kirschstein (C-393/17, EU:C:2019:563, punti da 61 a 63). V. anche, benché non vincolante, il Manuale per l'attuazione della direttiva servizi (pag. 15).

[49](#) V. anche le mie conclusioni nelle cause riunite Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție e a. (C-357/19 e C-547/19, EU:C:2021:170, paragrafi da 109 a 115), per quanto concerne lo stesso argomento, dedotto con riferimento all'ambito di applicazione dell'articolo 325, paragrafo 1, TFUE.

[50](#) V., ad esempio, sentenze del 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punto 19 e giurisprudenza ivi citata); del 16 maggio 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, punti 49 e 50), e del 16 ottobre 2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, punti 59 e 60).

[51](#) V. anche supra, paragrafo 42 delle presenti conclusioni.

[52](#) V., ad esempio, sentenza del 2 marzo 2021, A.B. e a. (Nomina dei giudici della Corte suprema – Ricorsi) (C-824/18, EU:C:2021:153, punti 115 e 116).

[53](#) Per quanto concerne i rapporti e il rispettivo ambito di applicazione dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE e dell'articolo 47 della Carta, v. le mie conclusioni nelle cause riunite WB e a. (da C-748/19 a C-754/19, EU:C: 2021:403, paragrafi da 161 a 169).

[54](#) V., ad esempio, sentenza del 24 giugno 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema) (C-619/18, EU:C:2019:531, punto 56 e giurisprudenza ivi citata).

[55](#) Sentenza del 19 novembre 2019, A.K. e a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema) (C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982).

[56](#) Decisioni n. III PO 7/18.

[57](#) Tenuto conto del fatto che, in Polonia, l'ufficio del ministro della Giustizia è stato fuso con quello del procuratore generale – v. le mie conclusioni nelle cause riunite WB e a. (da C-748/19 a C-754/19, EU:C:2021:403). Per una valutazione critica e (di fatto) negativa della fusione dei due uffici, v. Commissione di Venezia, parere n. 892/2017 sulla legge relativa al pubblico ministero, come modificata (2017).

[58](#) Causa n. II DSI 67/18.

[59](#) Sentenza del 19 novembre 2019, A.K. e a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema) (C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982).

[60](#) Di converso, v., a tal riguardo, ad esempio, la sentenza nella causa Torubarov, nella quale, a seguito di successive interazioni tra gli stessi attori, il procedimento nazionale si trovava in una situazione di stallo, dovuta all'apparente riluttanza dell'autorità amministrativa ad applicare la decisione giudiziaria pregressa. Tuttavia, in quest'ultima causa, il giudice del rinvio ha proposto una questione relazionata specificamente con la situazione di stallo già concretizzatasi – v. sentenza del 29 luglio 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punti da 23 a 32).

[61](#) Sentenza del 19 novembre 2019, A.K. e a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema) (C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, punto 171).

[62](#) V. sentenza del 26 marzo 2020, Miasto Łowicz e Prokurator Generalny (C-558/18 e C-563/18, EU:C:2020:234, punti 44 e 46 e giurisprudenza ivi citata), o ordinanza del 2 luglio 2020, S.A.D. Maler und Anstreicher (C-256/19, EU:C:2020:523, punti da 42 a 44).

[63](#) V., ad esempio, sentenze del 9 marzo 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, punti 21 e 22); del 19 giugno 1990, Factortame e a. (C-213/89, EU:C:1990:257, punto 20), e del 22 giugno 2010, Melki e Abdeli (C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363, punto 44).

[64](#) V., con altri riferimenti, sentenza del 24 giugno 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, punti 50 e seguenti).

[65](#) V., ad esempio, sentenze del 5 ottobre 2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, punto 30), e del 15 gennaio 2013, Križan e a. (C-416/10, EU:C:2013:8, punto 69).

[66](#) La Corte ha ripetutamente ricordato che il giudice nazionale ha ovviamente facoltà di accertare l'incompatibilità di una norma nazionale con il diritto dell'Unione e trarne le

conseguenze adeguate senza che sia necessaria una domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE – v. sentenze del 19 gennaio 2010, Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, punti da 53 a 55); del 5 ottobre 2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, punto 28), e ordinanza del 3 settembre 2020, Vikingo Fövállalkozó (C-610/19, EU:C:2020:673, punto 75).

[67](#) V., con maggiori dettagli, le mie conclusioni nella causa Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție e a. (C-357/19 e C-547/19, EU:C:2021:170, paragrafi da 235 a 243).

[68](#) Sentenza del 19 novembre 2019, A.K. e a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema) (C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, punto 171).

[69](#) Sentenza del 2 marzo 2021, A.B. e a. (Nomina dei giudici della Corte suprema – Ricorsi) (C-824/18, EU:C:2021:153).

[70](#) Ibidem, punti da 142 a 150.

[71](#) Si trattava, rispettivamente, del Naczelny Sąd Administracyjny (Corte suprema amministrativa, Polonia) e del Sąd Najwyższy (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) [Corte suprema (Sezione per il lavoro e la previdenza sociale), Polonia].

[72](#) Portalis, J.E.M., «Discours préliminaire sur le projet de Code Civil présenté le 1^{er} pluviôse an IX» (pag. 12) in Portalis, J.E.M., *Discours et rapports sur le Code civil*, Caen, Fontes & Paginae, 2010, pag. 70.

[73](#) V. supra, paragrafi da 128 a 131 delle presenti conclusioni.