SENTENZA DELLA CORTE
DEL 18 SETTEMBRE 1984 [1]

# Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana

«Mancata attuazione di direttive — Veterinari»

Causa 221/83

## Massime

*Stati membri — Obblighi — Attuazione delle direttive — Inosservanza — Giustificazione — Inammissibilità*
*(Trattato CEE, art. 169)*

Uno stato membro non può invocare disposizioni, prassi o situazioni del proprio ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini derivanti dalle direttive comunitarie.

Nella causa 221/83

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal sig. Guido Bernardis, membro del suo servizio giuridico, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Manfred Beschel, membro del suo servizio giuridico, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

contro

REPUBBLICA ITALIANA, rappresentata dall'avvocato dello stato Pier Giorgio Ferri, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata d'Italia,

convenuta,

causa avente ad oggetto la domanda diretta a far constatare che la Repubblica italiana, omettendo di adottare nel termine previsto i provvedimenti ne-

1 — Lingua processuale: l'italiano.

cessari per conformarsi alla direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, n. 78/1026 «concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di veterinario e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi» (GU L 362, pag. 1) e non provvedendo alla completa attuazione della direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, n. 78/1027 «concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative per le attività di veterinario» (GU 362, pag. 7), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del trattato CEE,

LA CORTE

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, T. Koopmans e Y. Galmot, presidenti di sezione, G. Bosco, U. Everling, C. Kakouris e R. Joliet, giudici,

Avvocato generale: Sir Gordon Slynn
Cancelliere: D. Louterman, amministratore

ha pronunziato la seguente

## SENTENZA

## In fatto

Gli antefatti, lo svolgimento del procedimento, le conclusioni e i mezzi e argomenti delle parti possono riassumersi come segue:

### I — Gli antefatti e il procedimento

1. La direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, n. 78/1026, ha per oggetto il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati e altri titoli di veterinario; essa dispone inoltre talune misure dirette ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e della libera prestazione di servizi.

La direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, n. 78/1027, ha per oggetto il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative concernenti le attività di veterinario.

Le due direttive stabiliscono, rispettivamente agli artt. 18, n. 1, e 3, n. 1, che gli stati membri adottano i provvedimenti necessari per conformarsi alle direttive stesse nel termine di due anni a decorrere dalla loro notifica e che ne informano immediatamente la Commissione.

2. Non avendo ricevuto alcuna informazione da parte della Repubblica italiana, la Commissione, con lettera 14 dicembre 1981, iniziava il procedimento di cui all'art. 169 del trattato.

In risposta a tale lettera, la rappresentanza permanente della Repubblica italiana presso le Comunità europee informava la Commissione, con lettera 29 marzo 1982, che il Consiglio dei ministri aveva approvato un disegno di legge in materia.

Ritenendo insoddisfacente la risposta del governo italiano, dal momento che nessun atto legislativo era stato formalmente adottato, il 21 giugno 1982 la Commissione emanava un parere motivato a norma dell'art. 169 del trattato, al quale la Repubblica italiana era invitata a conformarsi entro il termine di un mese.

Con lettera 30 settembre 1982, la rappresentanza permanente della Repubblica italiana trasmetteva il suddetto disegno di legge, annunciando che esso era stato presentato al Parlamento il 13 marzo 1982 e che aveva ottenuto il parere favorevole della Commissione affari costituzionali.

La Commissione, constatando che la Repubblica italiana non aveva adottato alcun provvedimento per conformarsi alle succitate direttive, ha proposto il presente ricorso che è stato registrato nella cancelleria della Corte il 3 ottobre 1983.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Essa ha però invitato la Commissione a produrre, prima della fase orale, l'insieme dei testi dei provvedimenti di attuazione adottati dagli stati membri in applicazione dell'art. 3, n. 2, della direttiva n. 78/1027.

## II — Le conclusioni delle parti

1. La Commissione, nell'ultima formulazione delle sue conclusioni, chiede che la Corte voglia:

— constatare che la Repubblica italiana, in primo luogo, omettendo di adottare, nel termine stabilito, i provvedimenti necessari per conformarsi alla direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, n. 78/1026, e, in secondo luogo, omettendo di provvedere alla completa attuazione della direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, n. 78/1027, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del trattato CEE;

— condannare la Repubblica italiana alla spese.

2. Il governo della Repubblica italiana conclude chiedendo che la Corte voglia:

— respingere il ricorso relativamente all'attuazione della direttiva del Consiglio n. 78/1027.

## III — I mezzi e gli argomenti delle parti

1. *Sull'attuazione della direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, n. 78/1026,* concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati e altri titoli di ve-

terinario e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi.

a) La Commissione fa valere che in forza dell'art. 189, 3° comma, del trattato, le direttive vincolano gli stati membri destinatari per quanto riguarda il risultato da raggiungere. L'art. 5, 1° comma, del trattato dispone che gli stati membri adottano tutti i provvedimenti di carattere generale o particolare atti ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal trattato o determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità. La Commissione aggiunge che uno stato membro non può invocare disposizioni, prassi o situazioni proprie del suo ordinamento interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini risultanti dalle direttive comunitarie.

b) Il governo della Repubblica italiana ricorda di aver presentato al Parlamento un disegno di legge contenente le disposizioni idonee per l'attuazione di tale direttiva. Tuttavia l'iter parlamentare relativo non ha potuto concludersi positivamente a causa dell'anticipato scioglimento della Camera. Si rende perciò necessario rinnovare la procedura di approvazione di tale disegno di legge dovendo essere disciplinata la materia da norme aventi forza di legge.

2. *Per quanto concerne l'attuazione della direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, n. 78/1027* concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per le attività di veterinario.

a) La Commissione ha dedotto, nel ricorso, gli stessi mezzi invocati a sostegno dell'asserito inadempimento derivante dalla mancata attuazione della direttiva del Consiglio n. 78/1026.

b) Il governo della Repubblica italiana ha fatto valere, per la prima volta nel controricorso, di ritenere che l'attuazione di tale direttiva fosse già pienamente garantita dal vigente ordinamento degli studi e dei diplomi sulla disciplina veterinaria quale stabilito dal decreto del presidente della repubblica 23 ottobre 1969 n. 987 (Gazzetta ufficiale n. 1, 2. 1. 1970). Tale decreto, che contempla un ciclo di studi universitari della durata di cinque anni e precisa nell'allegato le diverse materie che formano oggetto di insegnamento per il conseguimento della laurea in medicina veterinaria, risponde alle condizioni prescritte dall'art. 1 e dall'allegato alla direttiva del Consiglio n. 78/1027.

c) Nella replica, la Commissione ha ritenuto di dover «stigmatizzare severamente» il comportamento del governo italiano che ha fatto menzione per la prima volta dell'esistenza di tale normativa nel corso del procedimento dinanzi alla Corte di giustizia dopo essersi limitato, durante la fase precontenziosa, ad impegnarsi all'attuazione della direttiva di cui è causa.

Dal momento, però, che il petitum del ricorso per inadempimento non riguarda specificamente l'obbligo di informazione imposto agli stati membri dall'art. 3 della direttiva del Consiglio n. 78/1027, la Commissione ha dichiarato di prendere atto dell'esistenza del decreto n. 987 pur considerando che le disposizioni in esso contenute non siano tali da garantire la piena attuazione della direttiva e ciò sotto un duplice profilo:

— Così una materia, che la direttiva considera come obbligatoria, non fi-

gura fra quelle elencate dal decreto n. 987: si tratta della medicina preventiva.

— Per quanto riguarda altre due materie, l'igiene e tecnologia alimentare da un lato e l'etologia e protezione animale dall'altro la Commissione ritiene che il decreto n. 987 le indichi solo in maniera imprecisa mentre la direttiva le considera materie ben determinate e a sé stanti. A parere della Commissione, l'elenco delle materie contenuto nell'allegato alla direttiva costituisce l'espressione concreta dei criteri qualitativi di cui all'art. 1 della direttiva stessa.

Ora, il punto c) di tale art. 1 esige, ai fini dell'accesso alla professione di veterinario, adeguate conoscenze nel settore del *comportamento* e della *protezione degli animali* e la materia denominata «etologia e protezione animale», elencata in allegato, corrisponde a tale branca di conoscenze.

Allo stesso modo, il punto f) dell'art. 1 esige «adeguate conoscenze dell'*igiene* e della *tecnologia* per ottenere, fabbricare e immettere in commercio i *prodotti alimentari* animali o di origine animale destinati al consumo umano».

La Commissione constata che, da un lato, il decreto n. 987 non menziona espressamente tali materie e che, dall'altro, talune materie in diretto rapporto con esse figurano fra le materie complementari che costituiscono materie a scelta per gli studenti in medicina veterinaria. Così, questi studenti potrebbero benissimo ottenere il diploma di laurea in medicina veterinaria senza aver seguito gli insegnamenti nelle succitate materie, il che è totalmente incompatibile con le esigenze minime stabilite all'art. 1 della direttiva.

La Commissione ne deduce che la Repubblica italiana non ha dato completa attuazione alla direttiva del Consiglio n. 78/1027.

d) Nella controreplica, il governo della Repubblica italiana ha espresso il suo disaccordo sull'esame del decreto n. 987 effettuato dalla Commissione.

— Per quanto riguarda la medicina preventiva, l'acquisizione di adeguate conoscenze al riguardo è assicurata dall'oggetto stesso dei gruppi di materie nn. 12 e 13 di cui all'allegato al decreto. Così, in particolare, il gruppo 12 menziona specificamente la profilassi delle malattie infettive. Ora, questo insegnamento non è autonomamente considerato dalla direttiva e si riferisce allo stesso oggetto richiamato con la diversa definizione di medicina preventiva.

— Per quanto riguarda l'etologia e protezione animale, il governo della Repubblica italiana osserva che l'acquisizione di adeguate conoscenze, ai sensi della direttiva, in tale materia è assicurata dall'insegnamento obbligatorio della zootecnica previsto dal quinto gruppo. Quest'ultimo è così designato: «Zootecnica: 1) igiene, aspetti esteriori degli animali, etnologia 2) genetica e allevamento».

— Per quanto riguarda l'igiene e tecnologia alimentare, il risultato richiesto dall'art. 1, lett. f), della direttiva viene raggiunto attraverso le materie elencate nel gruppo 18, ossia: «Ispezione e controllo delle derrate alimentari di origine animale (carni, latte, pesci, uova, ecc.) . . . .

— A questo proposito i rilievi della Commissione sono generici e non motivati.

IV — La fase orale del procedimento

All'udienza del 7 giugno 1984, la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Guido Berardis, in qualità di agente, e la Repubblica italiana, rappresentata dall'avvocato dello stato Carlo Sica, hanno svolto osservazioni orali.

In udienza, la Commissione ha riconosciuto che il decreto 27 ottobre 1969 garantiva la soddisfacente attuazione della direttiva per quanto riguarda l'insegnamento della medicina preventiva ma ha mantenuto le sue domande in ordine alle altre due materie considerate nella sua replica: igiene e tecnologia alimentare, etologia e protezione animale.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni alla stessa udienza.

## In diritto

1 Con atto introduttivo depositato in cancelleria il 3 ottobre 1983, la Commissione delle Comunità europee ha presentato alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 169 del trattato CEE, un ricorso diretto a far constatare che la Repubblica italiana, omettendo di adottare nei termini previsti i provvedimenti necessari per conformarsi alla direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, n. 78/1026, e non provvedendo alla completa attuazione della direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, n. 78/1027, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del trattato CEE.

2 La direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, n. 78/1026 (GU L 362, pag. 1) ha per oggetto il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di veterinario e contempla inoltre misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi.

3 La direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, n. 78/1027 (GU L 362, pag. 7) ha per oggetto il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti le attività di veterinario ed intende, in particolare, garantire la similitudine delle formazioni dei veterinari negli stati membri onde realizzare il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli.

4 Tali direttive stabiliscono, rispettivamente agli artt. 18, n. 1, e 3, n. 1, che gli stati membri adottino i provvedimenti necessari per conformarsi alle direttive

stesse nel termine di due anni dalla loro notifica, cioè non oltre il 20 dicembre 1980, e che ne informino immediatamente la Commissione.

5 Non avendo ricevuto alcuna informazione da parte della Repubblica italiana, la Commissione, con lettera 14 dicembre 1981, avviava il procedimento di cui all'art. 169 del trattato. Il 29 marzo 1982, in risposta a tale lettera, la rappresentanza permanente della Repubblica italiana presso le Comunità europee informava la Commissione che il Consiglio dei ministri aveva approvato un disegno di legge in materia.

6 Ritenendo insoddisfacente la risposta del governo italiano, dal momento che nessun atto legislativo era stato formalmente adottato, il 21 giugno 1982 la Commissione emanava un parere motivato al quale la Repubblica italiana era invitata a conformarsi entro il termine di un mese. Con lettera 30 settembre 1982, quest'ultima trasmetteva il suddetto disegno di legge annunciando che esso era stato presentato al Parlamento il 13 marzo 1982 ed aveva ottenuto il parere favorevole della Commissione affari costituzionali.

7 La Commissione, constatando che la Repubblica italiana non aveva adottato alcun provvedimento per conformarsi alle succitate direttive, ha proposto il presente ricorso per inadempimento.

Sulle conclusioni del ricorso in quanto riguardano la mancata attuazione della direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, n. 78/1026

8 Il governo italiano non contesta di non aver adempiuto a tale obbligo di attuazione. Esso ricorda tuttavia di aver presentato al Parlamento un disegno di legge contenente disposizioni idonee all'attuazione di questa direttiva. Tuttavia l'iter parlamentare relativo a tale disegno di legge non avrebbe potuto concludersi felicemente a causa dell'anticipato scioglimento della Camera. Sarebbe quindi necessario rinnovare la procedura di approvazione del disegno di legge.

9 Tali circostanze non possono far venir meno l'inadempimento contestato alla Repubblica italiana. Secondo una guirisprudenza costante, uno stato membro

non può far valere norme, prassi o situazioni proprie del suo ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini prescritti dalle direttive comunitarie.

10 Va pertanto constatato che, non adottando entro i termini stabiliti le norme necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, n. 78/1026, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del trattato.

Sulle conclusioni del ricorso in quanto riguardano la mancata attuazione completa della direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, n. 78/1027

11 Il governo italiano, mentre durante l'intera fase precontenziosa si era limitato ad affermare che, ai fini della trasposizione della direttiva di cui è causa, era in preparazione una legge diretta ad autorizzare il governo ad emanare i provvedimenti necessari, nel controricorso ha sostenuto per la prima volta che l'attuazione di questa direttiva sarebbe già pienamente realizzata dal vigente ordinamento degli studi e dei diplomi relativi alla prefessione di veterinario quale è stato precisato dal decreto del presidente della Repubblica 23 ottobre 1969 n. 987 (Gazzetta ufficiale del 2. 1. 1970, n. 1). Tale decreto, che prevede un ciclo di studi universitari della durata di cinque anni e specifica in allegato le diverse materie d'insegnamento che danno accesso alla laurea in medicina veterinaria, soddisferebbe alle condizioni prescritte dall'art. 1 e dall'allegato della direttiva del Consiglio n. 78/1027.

12 Nella sua replica, la Commissione, pur prendendo atto dell'esistenza del decreto 23 ottobre 1969 n. 987, ha tuttavia precisato di ritenere che le disposizioni in esso contenute non diano una completa attuazione alla direttiva in quanto l'allegato a tale decreto, nel quale sono specificati i programmi d'insegnamento diretti al conseguimento della laurea in medicina veterinaria in Italia, non avrebbe riportato tre delle materie elencate nell'allegato alla direttiva n. 78/1027 che fissa un programma armonizzato di studi per i veterinari: la medicina preventiva, l'igiene e tecnologia alimentare, l'etologia e protezione animale.

13 Deve prendersi atto del fatto che, in udienza, la Commissione ha riconosciuto che il decreto 23 ottobre 1969 dava soddisfacente attuazione alla diret-

tiva in ordine all'insegnamento della medicina preventiva. La domanda della Commissione si trova pertanto limitata alla mancata trasposizione, nel programma d'insegnamento per i veterinari approvato in Italia, delle materie denominate «igiene e tecnologia alimentare» da un lato e, dall'altro, «etologia e protezione animale».

14 Va rilevato che l'allegato alla direttiva n. 78/1027, precisando preliminarmente che «il programma di studi che permette il conseguimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di veterinario comprende almeno le materie indicate qui di seguito. L'insegnamento di una o più di tali materie può essere impartito nell'ambito delle altre discipline o in connessione con esse», non richiede una trasposizione alla lettera, negli ordinamenti giuridici interni, del titolo stesso della materie e discipline che formano il programma di studi per i veterinari; esso obbliga semplicemente ad una trasposizione sufficientemente fedele per garantire l'analogia delle formazioni negli stati membri al fine di consentire il reciproco riconoscimento dei diplomi.

15 In ordine alla materia denominata «igiene e tecnologia alimentare», il governo della Repubblica italiana ha fatto osservare che l'acquisizione di adeguate conoscenze, ai sensi della direttiva, in questa materia, sarebbe assicurata dall'insegnamento obbligatorio della materia compresa nel 18° gruppo dell'allegato al decreto e denominata «ispezione e controllo delle derrate alimentari di origine animale». Esso ha aggiunto che le funzioni di ispezione e controllo presuppongono necessariamente una conoscenza delle tecniche di produzione e d'immissione in commercio delle derrate alimentari destinate al consumo.

16 Occorre rilevare, come ha sostenuto la Commissione e come risulta dalla trattazione dinanzi alla Corte, che la disciplina contenuta nel 18° gruppo dell'allegato al decreto italiano n. 987 copre solo una parte dell'insegnamento corrispondente alla materia di cui alla direttiva, denominata «igiene e tecnologia alimentare». D'altro canto, la Commissione ha giustamente sostenuto che talune materie in diretto rapporto con l'igiene e la tecnologia alimentare figurano nel decreto n. 987 fra le materie complementari che costituiscono materie facoltative per gli studenti in medicina veterinaria. Così sarebbe perfettamente possibile per questi studenti ottenere il diploma di laurea in medicina veterinaria senza aver acquisito una formazione completa in tale materia il che è incompatibile con quanto richiesto dall'art. 1 della direttiva.

17 Giustamente pertanto la Commissione ritiene che, al riguardo, la Repubblica italiana non abbia dato completa attuazione alla direttiva n. 78/1027.

18 Per quanto riguarda la materia denominata «etologia e protezione animale», elencata nel 3° gruppo dell'allegato alla direttiva n. 78/1027, il governo della Repubblica italiana ha sostenuto che l'acquisizione di adeguate conoscenze in tale materia sarebbe assicurata dall'insegnamento obbligatorio delle materie indicate al 5° gruppo dell'allegato al decreto n. 987, la cui formulazione è del seguente tenore:

«Zootecnia:

1. igiene, aspetti esteriori degli animali, etnologia;

2. genetica e allevamento».

19 Dalla trattazione dinanzi alla Corte risulta che le materie elencate nel 5° gruppo dell'allegato al decreto n. 987 non corrispondono alla materia denominata «etologia e protezione animale» che figura in allegato alla direttiva del Consiglio n. 78/1027. In effetti, questa materia, quale contemplata dalla direttiva, concerne essenzialmente l'insegnamento della scienza del comportamento degli animali, mentre le materie elencate nel 5° gruppo del programma di insegnamento italiano si collegano, dal canto loro, allo studio delle popolazioni animali e alle tecniche di riproduzione e di allevamento.

20 Stando così le cose, la Commissione ha parimenti ritenuto a ragione che la Repubblica italiana non abbia attuato completamente, al riguardo, la direttiva del Consiglio n. 78/1027.

21 Si deve pertanto constatare:

— che la Repubblica italiana, non adottando entro i termini stabiliti i provvedimenti necessari per conformarsi alla direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978 n. 78/1026, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del trattato,

— che la Repubblica italiana, non provvedendo alla completa attuazione della direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978 n. 78/1027, e omettendo di prescrivere l'insegnamento obbligatorio delle materie denominate «eto-

logia e protezione animale» e «igiene e tecnologia alimentare» nell'ambito del suo programma di studi per i veterinari, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del trattato.

## Sulle spese

22 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Poiché la convenuta è rimasta soccombente, le spese vanno a suo carico.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° **La Repubblica italiana, non adottando entro i termini stabiliti i provvedimenti necessari per conformarsi alla direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978 n. 78/1026, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del trattato.**

2° **La Repubblica italiana, non provvedendo alla completa attuazione della direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, n. 78/1027, e omettendo di prescrivere l'insegnamento obbligatorio delle materie denominate «etologia e protezione animale» e «igiene e tecnologia alimentare» nell'ambito del suo programma di studi per i veterinari, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del trattato.**

3° **La Repubblica italiana è condannata alle spese.**

Mackenzie Stuart Koopmans Galmot

Bosco Everling Kakouris Joliet

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 18 settembre 1984.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

A. J. Mackenzie Stuart