CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentate il 14 dicembre 1995 *

1. Mediante il presente ricorso la Commissione contesta alla Repubblica italiana il mancato adempimento dell'obbligo di adeguare il proprio diritto nazionale alla direttiva del Consiglio 16 settembre 1985, 85/432/CEE, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti talune attività nel settore farmaceutico [1] (in prosieguo: la «direttiva»).

2. La Commissione chiede che la Corte dichiari che «la Repubblica italiana, rinviando al 1° novembre 1990 il termine finale del 1° ottobre 1987 stabilito all'articolo 5 della direttiva 85/432/CEE (...), e mantenendo fino a tale data programmi di formazione in farmacia incompatibili con la direttiva summenzionata, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza della direttiva 85/432/CEE, e in particolare degli articoli 1, 2 e 5».

3. Scopo della direttiva è che i titolari di un diploma, certificato o altro titolo universitario — o di livello riconosciuto equivalente — in farmacia, conforme ai requisiti di cui all'art. 2 della medesima, siano abilitati in tutti gli Stati membri almeno all'accesso a determinate attività nel settore farmaceutico. Fra queste vengono ricomprese la fabbricazione e il controllo dei medicinali, la loro conservazione e distribuzione nella fase di commercio all'ingrosso, la distribuzione nelle farmacie aperte al pubblico, la preparazione, il controllo, l'immagazzinamento e la distribuzione dei medicinali negli ospedali, e altre analoghe.

4. A tal fine, la direttiva impone agli Stati membri che essi subordinino il rilascio dei diplomi, dei certificati e di altri titoli di studio in farmacia a determinati requisiti di formazione, vale a dire al compimento di un corso che si estenda almeno per una durata di cinque anni e che comprenda:

«(...)

— almeno quattro anni di insegnamento teorico e pratico [2] a tempo pieno impartito in una università o in un istituto superiore di livello riconosciuto equivalente, o sotto la sorveglianza di un'università;

* Lingua originale: lo spagnolo.

1 — GU L 253, pag. 34.

2 — Il piano di studi di detto ciclo deve comprendere le materie seguenti: biologia vegetale e animale, fisica, chimica generale ed inorganica, chimica organica, chimica analitica, chimica farmaceutica, compresa l'analisi dei medicinali, biochimica generale ed applicata (medica), anatomia e fisiologia, terminologia medica, microbiologia, farmacologia e farmacoterapia, tecnologia farmaceutica, tossicologia, farmacognosia, legislazione e, se del caso, deontologia.

— almeno sei mesi di tirocinio presso una farmacia aperta al pubblico o in un ospedale sotto la sorveglianza del servizio farmaceutico dell'ospedale;

(...)».

5. L'art. 5 della direttiva impone agli Stati membri gli obblighi seguenti:

«1. Gli Stati membri prendono le misure necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 1° ottobre 1987. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno che essi adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva».

Fatti

6. La normativa italiana volta a recepire la direttiva nell'ordinamento interno è il decreto del presidente della Repubblica 31 ottobre 1988, recante modificazioni all'ordinamento universitario relativamente ai corsi di laurea in farmacia ed in chimica e tecnologia farmaceutiche. Detto decreto veniva pubblicato nella *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* solo il 12 maggio 1989 [3].

7. Il suddetto decreto presidenziale stabiliva per le relative università, nel suo art. 2, la data del 1° novembre 1990 quale termine ultimo per l'approvazione dei nuovi piani di studio riguardanti i corsi di laurea di cui trattasi, e consentiva che gli studenti iscritti nel periodo 1° novembre 1987 -1° novembre 1990 conseguissero i loro diplomi di laurea senza attenersi ai nuovi piani di studio, già adeguati alla normativa comunitaria.

8. Avendo appreso che le misure transitorie adottate con il decreto presidenziale non rispettavano gli obblighi che la direttiva imponeva alla Repubblica italiana, la Commissione inviava alle autorità del suddetto paese una lettera di diffida, datata 28 novembre 1991, facendo loro rilevare l'incompatibilità del decreto con la direttiva.

9. Poiché l'amministrazione italiana non dava risposta a ciò, in data 23 dicembre 1992 la Commissione, conformemente alla lettera di diffida, formulava il proprio parere motivato.

3 — La comunicazione obbligatoria alla Commissione da parte del governo italiano è stata eseguita mediante lettera datata 13 aprile 1990, n. 3061.

10. Il governo italiano, con lettera inviata alla Commissione in data 27 aprile 1993, rispondeva affermando che il ritardo nel recepimento della direttiva era dovuto ad «imprescindibili adempimenti legati all'articolata struttura dell'ordinamento didattico universitario italiano». Per rimediare alla situazione così creatasi esso suggeriva, a titolo di «soluzione transitoria», che gli studenti iscritti al corso di laurea in farmacia dopo il 1° ottobre 1987, che non avessero esercitato la facoltà di opzione a favore del nuovo piano di studi già conforme alla direttiva, potessero conseguire un titolo riconosciuto in ambito comunitario ove il loro programma formativo avesse effettivamente rispettato gli obblighi di natura accademica imposti mediante la direttiva (esami in tutte le discipline indicate in quest'ultima nonché compimento del tirocinio semestrale).

11. La Commissione, ricevuta la suddetta proposta, al fine di valutarla con piena cognizione di causa, in data 3 agosto 1993 chiedeva al governo italiano informazioni particolareggiate in merito al numero di studenti interessati (vale a dire, studenti che non avessero optato per il nuovo piano di studi), alle differenze tra i programmi accademici vecchi e nuovi e alla procedura che sarebbe stata seguita dalle università per prendere contatto con gli interessati. La Commissione desiderava parimenti sapere se gli studenti interessati sarebbero stati obbligati a seguire corsi integrativi, se sarebbe stato stabilito un termine per completare la loro formazione e se, infine, sarebbe stato rilasciato uno specifico attestato.

12. Le autorità italiane non rispondevano alla richiesta della Commissione di ulteriori informazioni. Quest'ultima allora, in data 22 novembre 1994, presentava ricorso per inadempimento dinanzi alla Corte di giustizia.

Sulla trasposizione tardiva della direttiva

13. Il governo italiano ammette di aver recepito in ritardo la direttiva nel proprio ordinamento interno, provvedendovi anni dopo la scadenza del termine di cui all'art. 5 di quest'ultima. Pertanto, già solo per questo motivo sussiste un inadempimento palese del suo obbligo temporale di attuazione.

14. Il ritardo nell'attuazione della direttiva nell'ordinamento interno risulta ancor più evidente tenendo presente che l'art. 2 del decreto presidenziale del 1988 rinvia al novembre del 1990 l'obbligo di adeguare certi ordinamenti didattici che avrebbero dovuto essere, paradossalmente, modificati prima dell'ottobre 1987.

15. Ciò nonostante, il governo italiano sostiene, in sede di controreplica, che il ritardo (nella trasposizione della direttiva) non può giustificare un ricorso per inadempimento se il procedimento precontenzioso è stato avviato dalla Commissione dopo l'avvenuta trasposizione.

16. Tale ipotesi ricorrerebbe nella presente fattispecie, dato che la lettera di diffida è stata inviata dalla Commissione alle autorità italiane il 28 novembre 1991, vale a dire più di un anno dopo la promulgazione del decreto presidenziale e la sua comunicazione ufficiale, da parte del governo italiano, alla Commissione stessa, in osservanza dell'art. 5, n. 2, della direttiva.

17. Il governo italiano afferma di non aver trovato alcun precedente che attenga ad una sentenza pronunciata dalla Corte nel merito di un ricorso proposto ex art. 169 del Trattato, per attuazione tardiva di una direttiva, nel caso in cui la corrispondente procedura precontenziosa sia stata avviata dopo il recepimento della direttiva.

18. In chiave di procedura dette allegazioni implicano, in realtà, o che si neghi alla Commissione un interesse (legittimazione) ad agire nel presente caso, o che si affermi essere mancato sin dall'inizio l'oggetto stesso del giudizio per inadempimento. Certamente, in astratto, la tesi del governo italiano potrebbe essere accolta poiché, secondo il sistema dell'art. 169 del Trattato, le lettere di diffida e i pareri motivati non avrebbero molto senso se venissero formulati dopo che lo Stato inadempiente avesse già rimediato alla presunta infrazione prima di aver ricevuto comunicazione, da parte della Commissione, di simili «inviti» ad adempiere.

19. Avviene, però, che l'inadempimento contestato non si limiti al fatto di aver attuato tardivamente la direttiva, bensì comprenda anche il fatto di aver lasciato inalterato, con la normativa italiana di attuazione, un risultato concreto non conforme agli obblighi di cui alla normativa comunitaria che si asserisce violata.

20. Ciò posto, ritengo che il ricorso non presenti vizi processuali che ne giustifichino l'inammissibilità. Come illustrerò nel prosieguo, la Commissione agisce nell'ambito delle proprie competenze senza dover dimostrare un interesse specifico o qualificato, non è soggetta a nessun termine per l'esercizio della sua azione e, infine, aveva ampi motivi per proporre il ricorso.

21. La Corte ha più volte dichiarato che, nell'esercizio delle competenze di cui è investita in forza dell'art. 169 del Trattato, la Commissione non deve dimostrare il proprio interesse ad agire in quanto, quale garante dell'interesse generale della Comunità, essa è tenuta d'ufficio a vigilare sull'applicazione delle disposizioni del Trattato da parte degli Stati membri [4]. Pertanto, è sufficiente un ipotetico inadempimento da parte di uno Stato membro perché la Commissione possa senz'altro ricorrere legittimamente ai rimedi processuali di cui all'art. 169 del Trattato.

4 — Sentenze 4 aprile 1974, causa 167/73, Commissione/Francia (Racc. pag. 359, punto 15), e 1° giugno 1995, causa C-182/94, Commissione/Italia (Racc. pag. I-1465).

22. Tanto meno la Commissione è vincolata a limiti temporali nell'esercizio del suo diritto di azione dato che, per giurisprudenza della Corte parimenti consolidata, le norme dell'art. 169 del Trattato si applicano senza che la Commissione debba rispettare un termine prestabilito [5]. Essa dispone pertanto della facoltà di valutare in quale data sia più opportuno proporre un ricorso, né spetta alla Corte sindacare detta valutazione.

23. L'esercizio del diritto di azione di cui all'art. 169 del Trattato può risultare validamente giustificato anche in alcune ipotesi di infrazioni già eliminate. Come ammesso dalla giurisprudenza della Corte, uno scopo possibile di tale azione consiste nello stabilire il fondamento della responsabilità che può incombere a uno Stato membro a causa dell'inadempimento [6]. Questa finalità può pertanto bastare, da sola, a giustificare l'esercizio dell'azione.

24. In particolare, per quanto concerne l'ambito dei titoli accademici, l'accertamento del passato inadempimento di un determinato Stato membro può servire anche a legittimare l'omesso riconoscimento, da parte degli altri Stati membri, dei titoli corrispondenti al periodo in cui la normativa comunitaria non sia stata debitamente applicata.

5 — Sentenze 16 maggio 1991, causa C-96/89, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-2461), e 10 maggio 1995, causa C-422/92, Commissione/Germania (Racc. pag. I-1097).

6 — Sentenze 5 giugno 1986, causa 103/84, Commissione/Italia (Racc. pag. 1759), e 24 marzo 1988, causa 240/86, Commissione/Grecia (Racc. pag. 1835).

25. Le suesposte riflessioni consentono di respingere le allegazioni dello Stato italiano in merito all'esercizio dell'azione avviata dalla Commissione e di procedere nell'analisi dell'inadempimento, dal punto di vista del merito.

Sullo scorretto recepimento della direttiva

26. L'attuazione tardiva della direttiva nell'ordinamento giuridico italiano è stata seguita da una grave lacuna nel recepimento del suo contenuto. Si tratta pertanto di due inadempimenti, uno cronologico e l'altro sostanziale, benché intimamente connessi: da un lato, la Repubblica italiana non ha dato attuazione a tempo debito alla direttiva nel proprio ordinamento interno; dall'altro, quando l'ha finalmente attuata tardivamente, lo ha fatto in modo tale da consentire la permanenza di situazioni irregolari, contrarie al diritto comunitario, senza porre adeguato rimedio a ciò.

27. È pacifico tra le parti che i piani di studio di farmacia precedenti l'entrata in vigore del decreto presidenziale del 1988 non soddisfacevano in Italia le condizioni fissate dalla direttiva. Il governo convenuto non ha contestato al riguardo le allegazioni della Commissione [7].

7 — Secondo la Commissione, la durata del corso di laurea in farmacia era di quattro anni, e non di cinque; le materie obbligatorie non corrispondevano a quelle stabilite dalla direttiva e il semestre di tirocinio non era obbligatorio.

28. Era necessario, pertanto, adeguare tali piani di studio alla normativa comunitaria, al fine di consentire il mutuo riconoscimento dei titoli di studio corrispondenti, che abilitassero all'esercizio delle attività nel settore farmaceutico prima indicate [8].

29. Il decreto presidenziale 31 ottobre 1988, che attua il recepimento, già di per sé tardivo, aggrava l'inadempimento rinviando al 1990 l'applicazione dei nuovi piani di studio. Esso consente in tal modo che, dall'ottobre 1987 al novembre 1990, gli studenti di farmacia completino la loro formazione e conseguano i corrispondenti titoli accademici seguendo un sistema di insegnamento, teorico e pratico, non conforme a quanto prescritto dalla direttiva.

30. Contrariamente a quanto affermato dal governo italiano nel corso del procedimento, questo provvedimento — il rinvio al 1990 dell'effettiva vigenza dei nuovi piani di studio — non era una «conseguenza naturale ed ineliminabile del ritardo del recepimento». Nulla avrebbe impedito di istituire un sistema transitorio per gli studenti che avessero seguito il piano di studi precedente e non conforme, per far sì che i titoli accademici di questi ultimi fossero del tutto rispettosi del nuovo regime.

31. In concreto, si sarebbe senz'altro potuto imporre agli studenti iscritti presso le università italiane dal 1987, i quali nel 1988 e nel 1989 seguivano ancora i relativi corsi di studio, insegnamenti teorico-pratici di livello tale da rispettare i contenuti minimi imposti dalla direttiva, ricorrendo al limite a programmi di formazione integrativi. Un obbligo del genere non avrebbe comportato nessuna retroattività, non incidendo su situazioni giuridiche già consolidate ma solo su situazioni attuali o future, o su mere aspettative.

32. Di fatto le autorità italiane, nel rispondere — anche se tardivamente — al parere motivato della Commissione con la citata lettera datata 27 aprile 1993 [9], suggerivano una possibile «soluzione transitoria», ma in termini tanto ambigui da provocare l'immediata richiesta di ulteriori informazioni da parte della Commissione. Ed è manifesta al riguardo la mancata collaborazione del governo italiano, il quale non rispondeva a quest'ultima richiesta di dati.

33. Il governo italiano avrebbe potuto insomma non aggravare il proprio inadempimento temporale (dell'obbligo di attuare la direttiva) con un altro inadempimento sostanziale o di merito. Gli sarebbe bastato a tal fine, mediante il decreto presidenziale di attuazione, elaborare soluzioni che non solo permettessero agli studenti iscritti dopo il 1987 di optare per i nuovi piani di studio già adeguati al diritto comunitario, ma che imponessero anche un'adeguata formazione integrativa a coloro che non avessero esercitato tale opzione. Il non aver agito in tal modo rende evidente il duplice inadempimento denunciato dalla Commissione.

8 — V. il precedente paragrafo 3.

9 — V. il precedente paragrafo 10.

34. Il caso di specie risulta fortemente analogo a quello che è stato oggetto della recente sentenza 1° giugno 1995 [10]. In tale occasione la Corte ha dichiarato che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombevano ai sensi di due direttive [11], concernenti il riconoscimento reciproco dei titoli di dentista e il coordinamento delle disposizioni per le dette attività, avendo prorogato con normativa interna (anch'essa del 1988) [12], il termine stabilito in dette direttive fino all'anno accademico 1984/85, nei confronti dei laureati in medicina e chirurgia.

35. In detta sentenza la Corte ha fatto propria la tesi della Commissione secondo la quale la Repubblica italiana era venuta meno agli obblighi che le incombevano in forza di entrambe le direttive, ammettendo ad esercitare le attività di dentista i laureati in Italia che non avevano avuto una formazione conforme ai criteri enunciati dall'art. 1 della direttiva sul coordinamento, e che non avevano iniziato gli studi universitari di medicina prima della data prevista dall'art. 19 della direttiva sul riconoscimento dei titoli di studio. La legge italiana criticata avrebbe infatti creato una categoria di dentisti — i cui membri sarebbero autorizzati ad esercitare la professione solo sul territorio nazionale — non corrispondente a nessuna di quelle previste dalle direttive citate.

36. Con tale sentenza la Corte ha negato l'esistenza in capo a uno Stato membro della facoltà — identica a quella che l'Italia avrebbe voluto esercitare nel caso di specie — di prorogare unilateralmente il termine fissato da una direttiva per adeguare i programmi accademici di studio alle proprie norme imperative. Parimenti, ha dichiarato contrario al diritto comunitario il comportamento di uno Stato membro la cui legislazione riconosca validi i corsi universitari (in quel caso, di medicina; nella presente fattispecie, di farmacia) posteriori al termine stabilito in una direttiva e non conformi alle prescrizioni di quest'ultima.

37. In base a quanto suesposto, ritengo che occorra accogliere la presente domanda. Il governo italiano è venuto meno, secondo il mio parere, tanto dal punto di vista temporale quanto da quello sostanziale, all'obbligo di attuare la direttiva nel proprio diritto interno, e pertanto occorre che la Corte si pronunci in tal senso.

38. In osservanza dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la Repubblica italiana va condannata alle spese, accogliendo la relativa domanda della Commissione.

10 — Sentenza nella causa C-40/93, Commissione/Italia (Racc. pag. I-1319).

11 — Si trattava in concreto della violazione dell'art. 19 della direttiva del Consiglio 25 luglio 1978, 78/686/CEE, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di dentista e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi (GU L 233, pag. 1), e dell'art. 1 della direttiva del Consiglio 25 luglio 1978, 78/687/CEE, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per le attività di dentista (GU L 233, pag. 10).

12 — Legge italiana 31 ottobre 1988, n. 471.

Conclusione

39. Propongo pertanto alla Corte di:

1) accogliere il ricorso dichiarando che la Repubblica italiana, rinviando al 1° novembre 1990 il termine finale del 1° ottobre 1987 stabilito all'art. 5 della direttiva del Consiglio 16 settembre 1985, 85/432/CEE, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti talune attività nel settore farmaceutico, e mantenendo fino a tale data programmi di formazione in farmacia incompatibili con la direttiva summenzionata, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza della direttiva medesima;

2) condannare la Repubblica italiana alle spese di giudizio.