CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS

presentate il 25 marzo 1992 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Con il presente ricorso ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE la Commissione agisce affinché la Corte dichiari che il Granducato del Lussemburgo è incorso nella violazione degli artt. 48 e 52 del Trattato. L'asserita violazione consiste nell'omessa previsione, nella normativa lussemburghese relativa all'esercizio delle professioni di medico, odontoiatra e veterinario, della facoltà per i cittadini comunitari stabiliti o impiegati in un altro Stato membro di esercitare la propria attività professionale in Lussemburgo come lavoratori dipendenti ovvero come liberi professionisti.

2. Le controverse norme figurano nella legge 29 aprile 1983, relativa all'esercizio delle professioni di medico, odontoiatra e veterinario. L'art. 16 della suddetta legge prescrive che i medici o i dentisti possono detenere un unico studio professionale. Il medesimo articolo rimette al ministro della Sanità la facoltà di autorizzare medici o dentisti stabiliti in Lussemburgo a detenere uno studio professionale secondario, tuttavia solo in determinate circostanze specifiche. Tali circostanze sono: quando non vi sia, nella regione considerata, alcun altro medico della stessa disciplina medica oppure, secondo il caso, alcun altro dentista e quando la copertura sanitaria nella regione sia insufficiente. Un'ulteriore deroga limitata è disposta dagli artt. 2, n. 2, e 9, laddove si prevede che i medici o i dentisti stabiliti in un altro Stato membro possano essere autorizzati all'esercizio della professione come supplenti di medici o dentisti stabiliti in Lussemburgo. A norma dell'art. 29, i veterinari possono avere un unico luogo di esercizio della professione. L'unica deroga a questo principio è quella prevista dall'art. 22, n. 2, che anche in questo caso consente la possibilità di autorizzazione all'esercizio della professione in caso di supplenza. In compenso, in forza degli artt. 4, 11 e 25 della legge, medici, dentisti o veterinari cittadini della Comunità e stabiliti in un altro Stato membro possono effettuare prestazioni di servizi in Lussemburgo.

3. Il governo lussemburghese ammette che le predette norme si applicano all'esercizio della professione sia come lavoratori dipendenti sia come liberi professionisti. Talché a medici, dentisti o veterinari è di massima precluso l'esercizio parallelo della professione in Lussemburgo e in un altro Stato membro, sia come dipendenti sia come liberi professionisti.

4. Nella causa 107/83, L'ordine degli avvocati del foro di Parigi/Klopp (Racc. 1984, pag. 2971), in tema di libertà di stabilimento degli avvocati, la Corte ha respinto l'idea secondo la quale la normativa di uno Stato membro potrebbe prescrivere ad un eser-

* Lingua originale: l'inglese.

cente la professione forense di avere un unico stabilimento nell'ambito del territorio della Comunità (v. punto 18 della motivazione della sentenza). La Corte ha infatti dichiarato, al punto 19 della motivazione, che

« L'idea che la libertà di stabilimento non si limita al diritto di stabilirsi una sola volta nell'ambito della Comunità trova conferma nella stessa lettera dell'art. 52 del Trattato, a norma del quale l'abolizione graduale delle restrizioni della libertà di stabilimento si estende pure alle restrizioni per la creazione di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti nel territorio di un altro Stato membro. Questa norma va considerata come espressione specifica di un principio generale, valido anche per le professioni liberali, in forza del quale il diritto di stabilimento implica del pari la facoltà di creare e di conservare, salve restando le norme professionali, più di un centro di attività nel territorio della Comunità ».

La Corte ha proseguito rilevando che uno Stato membro conserva la facoltà di esigere dagli avvocati iscritti ad un albo che essi esercitino la loro attività in modo da mantenere un contatto sufficiente con i loro clienti e con i giudici e che rispettino le norme deontologiche. Ciononostante, siffatte esigenze non possono avere l'effetto di impedire l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento garantito dal Trattato.

5. Sebbene la sentenza Klopp vertesse sull'esercizio della professione forense, il principio in essa enunciato dalla Corte ha carattere generale. Pertanto, qualsiasi restrizione del diritto di esercitare la professione avvalendosi di uno stabilimento in più di uno Stato membro deve essere giustificata alla luce di considerazioni connesse all'interesse generale. Deve provarsi, ad esempio, che le suddette esigenze, come la necessità di mantenere un adeguato contatto con i clienti o pazienti nonché con le autorità nazionali competenti, non possono essere soddisfatte con una presenza meno continuativa nello Stato membro che disciplina la professione considerata. Le considerazioni di interesse generale applicabili alle professioni sanitarie possono ovviamente giustificare restrizioni differenti da quelle applicabili agli avvocati. In ciascun caso, comunque, le restrizioni imposte non possono eccedere i limiti di quanto è necessario per la tutela dell'interesse considerato.

6. La Corte ha fatto applicazione dei suddetti principi al caso delle professioni sanitarie nella sentenza pronunciata nella causa 96/85, Commissione/Francia (Racc. 1986, pag. 1475), la quale verteva sulle restrizioni all'esercizio della professione in Francia nei confronti di medici e dentisti che esercitavano in un altro Stato membro. Al punto 10 della motivazione della suddetta sentenza la Corte ha così dichiarato:

« Si deve osservare innanzitutto che i cittadini di uno Stato membro che esercitino in un altro Stato membro la loro attività professionale sono tenuti a rispettare le norme che in detto Stato disciplinano l'esercizio della professione di cui trattasi. Nel caso delle professioni di medico e di dentista, dette norme (...) sono ispirate soprattutto all'intento di garantire la più efficace e completa protezione della salute ».

La Corte ha poi proseguito dichiarando incompatibili con gli artt. 48, 52 e 59 del Trattato le prescrizioni in forza delle quali i medici e i dentisti stabiliti in un altro Stato membro erano tenuti a richiedere la cancellazione dal loro albo professionale nell'altro Stato per poter esercitare la loro attività professionale in Francia. Tali restrizioni sono state ritenute contrarie al Trattato sotto due profili. In primo luogo, la norma che vietava l'esercizio della professione avvalendosi di più di uno stabilimento professionale era discriminatoria nei confronti dei sanitari degli altri Stati membri, posto che deroghe alla medesima erano consentite per i soli medici e dentisti esercenti in Francia, con esclusione degli altri sanitari (v. punto 12 della motivazione della sentenza). In secondo luogo, la norma generale che vietava ai medici ed ai dentisti stabiliti in un altro Stato membro di esercitare la propria attività professionale in Francia era di per sé stessa arbitrariamente restrittiva (v. punto 13 della motivazione della sentenza). Talché, a prescindere dalla deroga limitata e discriminatoria in favore dei soli sanitari stabiliti in Francia, la norma che prescriveva ai sanitari di detenere un unico studio professionale, pur se vigente indistintamente per tutti i sanitari, creava ostacoli alla libera circolazione dei lavoratori ed al diritto di stabilimento che trascendevano i limiti di quanto necessario all'attuazione degli scopi prefissi (v. punto 11 della motivazione della sentenza).

7. Occorre rilevare come nella presente causa non venga dedotta alcuna violazione del principio della libera prestazione di servizi, sancito dall'art. 59 del Trattato. L'art. 4, n. 1, della legge 29 aprile 1983 consente infatti espressamente ai medici stabiliti in un altro Stato membro di effettuare prestazioni di servizi in Lussemburgo, alle condizioni prescritte dalla normativa granducale (v. art. 4, n. 3). Identiche disposizioni sono dettate dall'art. 11, con riguardo ai dentisti, e dall'art. 25, con riferimento ai veterinari. Questi stessi sanitari, i quali in forza delle suddette disposizioni possono effettuare prestazioni di servizi in Lussemburgo mantenendo il proprio stabilimento in un altro Stato membro, sono tuttavia esclusi dall'esercizio della professione in virtù di uno stabilimento o di un rapporto di lavoro dipendente in Lussemburgo, ove intendano mantenere un luogo di stabilimento o un rapporto di lavoro dipendente in un diverso Stato membro. Queste restrizioni saranno in prosieguo denominate « principio dello studio professionale unico ».

8. Nel proprio controricorso, confutando l'argomentazione della Commissione, il governo lussemburghese si adopera per sottolineare le differenze tra la normativa nazionale oggetto della sentenza pronunciata nella causa 96/85, Commissione/Francia, e la disciplina legislativa controversa nella presente causa. In subordine, il governo lussemburghese argomenta in sostanza che la decisione nella causa 96/85 era erronea. Non riesco a condividere alcuna delle suddette tesi.

9. Con riferimento al diritto di stabilimento ed alla libera circolazione dei lavoratori, non mi sembra potersi riscontrare alcuna differenza tra la legge 29 aprile 1983 e la normativa nazionale sulla quale è intervenuta la sentenza nella causa 96/85, Commissione/Francia. A parte la libera prestazione di servizi, che viene in linea di principio garantita dalla normativa lussemburghese, entrambe le discipline appaiono discriminatorie nei confronti dei sanitari di altri Stati membri, secondo modalità assai analoghe. Ad esempio, in entrambi i casi le deroghe al principio dello studio professionale unico sono consentite esclusivamente in relazione ad uno studio professionale secondario nello Stato membro che disciplina la professione. Come la Corte ha rilevato nella sentenza

pronunciata nella causa 96/85, Commissione/Francia, al punto 12 della motivazione:

« (...) il principio dello studio professionale unico, che il governo francese considera indispensabile per la continuità delle cure mediche, viene applicato nei riguardi dei medici di altri Stati membri in senso più restrittivo che nei confronti di quelli stabiliti nel territorio francese. Infatti, dal fascicolo processuale e dalle informazioni fornite dalle parti risulta che i consigli dell'ordine dei medici autorizzano i medici stabiliti in Francia ad aprire un secondo studio solo ove questo sia molto vicino allo studio principale, mentre i medici stabiliti in un altro Stato membro, anche in prossimità della frontiera, non possono affatto aprire in Francia un secondo studio professionale ».

In pari modo, come si è rilevato, l'art. 16 della legge 29 aprile 1983, pur consentendo al ministro della Sanità, nel ricorso di determinate circostanze, di autorizzare i medici o i dentisti a detenere un secondo studio in Lussemburgo, non sembra però consentire la stessa autorizzazione nell'ipotesi in cui tale studio sia situato in un altro Stato membro. Sebbene il governo lussemburghese precisi nel suo controricorso che, con decisione ministeriale adottata in casi singoli, la deroga in parola può essere estesa agli studi situati in altri Stati membri, non mi sembra che simili autorizzazioni ad hoc possano considerarsi bastevoli a determinare una situazione di parità tra le due categorie di professionisti. I sanitari di un altro Stato membro non sarebbero certo informati di una tale possibilità dalla lettura del testo dell'art. 16, il quale fa esclusivo riferimento ai sanitari stabiliti in Lussemburgo. Va rilevato che il porre in essere un simile stato di incertezza, nel quale la legge nazionale non fa adeguato riscontro al diritto alla parità di trattamento sancito dal diritto comunitario, è di per sé incompatibile con il Trattato (v. sentenza 4 aprile 1974, causa 167/73, Commissione/Francia, Racc. pag. 359, punto 41 della motivazione). Va inoltre richiamata, in ogni caso, la sentenza nella causa 96/85, Commissione/Francia, citata sopra al paragrafo 6, nella quale la Corte ha dichiarato illegittima la norma generale che vietava ai sanitari stabiliti in un altro Stato membro di aprire un secondo studio in Francia, pur in mancanza di qualsiasi discriminazione in favore dei sanitari già stabiliti in Francia.

10. Malgrado l'impossibilità di distinguere tra le norme nazionali sulle quali è intervenuta la pronuncia della Corte nella causa 96/85, Commissione/Francia, e le corrispondenti norme dettate dalla legge 29 aprile 1983, il governo lussemburghese asserisce che la Corte in quella causa si è spinta troppo in là, allorché ha dichiarato quelle disposizioni contrarie agli artt. 48 e 52 del Trattato. Il governo lussemburghese argomenta che, nonostante l'evoluzione degli studi professionali associati, il rapporto tra medico e paziente è un rapporto intrinsecamente personale, che richiede la continuità della cura prestata al paziente. Per giunta, secondo il governo lussemburghese, gli esempi citati dalla Corte nella sentenza pronunciata nella causa 96/85, Commissione/Francia (segnatamente quelli del radiologo e del chirurgo), non tengono conto dell'organizzazione del sistema ospedaliero nella maggior parte degli Stati membri, in cui tali sanitari sono vincolati a singoli ospedali, nell'ambito dei quali effettuano i trattamenti sanitari come prestazioni di servizi. Il governo lussemburghese non reputa, inoltre, ipotizzabile la distinzione tra le varie categorie di specialisti nell'applicazione del principio dello studio professionale unico. In-

fine, esso ritiene che una razionale organizzazione del servizio delle urgenze in Lussemburgo dipenda dal fatto che i sanitari abbiano un unico centro di attività.

11. Mi sembra tuttavia che il legittimo interesse del governo lussemburghese potrebbe ugualmente essere soddisfatto in modo adeguato per mezzo di restrizioni meno drastiche di quelle attualmente in vigore. Ad esempio, i sanitari stabiliti in un altro Stato membro, i quali intendano esercitare la propria attività professionale stabilendosi in Lussemburgo, potrebbero essere obbligati alla presenza per un numero minimo di ore (o giorni) settimanali in Lussemburgo e potrebbero altresì essere tenuti a garantire la presenza di un collega in determinate circostanze. I medici e i dentisti che esercitano in Lussemburgo per un tempo inferiore a quello minimo prescritto potrebbero così svolgere la loro attività come prestazione di servizi ai sensi degli artt. 4 o 11 della legge 29 aprile 1983. In alternativa, potrebbe considerarsi giustificata una prescrizione in forza della quale l'esercizio dell'attività professionale in Lussemburgo per un numero di ore inferiore a quello minimo debba avvenire in associazione con altri professionisti, i quali abbiano in tale paese una base permanente. Pertanto, qualunque sia la rilevanza da annettere alle considerazioni allegate dal governo lussemburghese in ordine alla continuità delle cure e del contatto con i pazienti, tali considerazioni non sono a mio giudizio sufficienti a giustificare un divieto generale, nei confronti dei sanitari stabiliti in un altro Stato membro, di esercitare la loro professione stabilendosi in Lussemburgo. Ciò vale anche nell'ipotesi in cui il divieto venga assoggettato a limitate deroghe in casi particolari ed anche qualora tali deroghe siano estese ai sanitari stabiliti in un altro Stato membro.

12. Del pari non convincente mi sembra l'argomento del governo lussemburghese relativo agli specialisti. Il principio dal quale occorre muovere è quello del diritto dei medici ad esercitare oltre frontiera, ove non ricorrano gravi motivi per operare restrizioni. Qualora si ritengano necessarie delle restrizioni per determinate categorie di specialisti, è necessario dimostrare la fondatezza di tali eccezioni. Si intende che, anche nell'ipotesi in cui siano fondate, tali restrizioni non possono essere estese, senza ulteriori giustificazioni, alle altre categorie di sanitari. Nel caso di specie, tuttavia, il governo lussemburghese non ha dimostrato il fondamento delle restrizioni da esso operate rispetto a nessuna categoria di sanitari.

13. Quanto alla razionale organizzazione del servizio delle urgenze, il governo lussemburghese non ha fornito alcuna spiegazione convincente, né durante la fase scritta né nel corso dell'udienza, in ordine al modo in cui la presenza di sanitari stabiliti in un altro Stato membro renderebbe impossibile l'organizzazione di questo servizio. In particolare, non si riscontra alcuna indicazione secondo la quale il servizio delle urgenze in Lussemburgo andrebbe espletato dal medico personale del paziente, anziché da medici che svolgono tale servizio a turno, in base ad una lista di rotazione. Le esigenze del servizio delle urgenze potrebbero forse giustificare talune restrizioni, ma va in ogni caso escluso che esse possano giustificare una preclusione di carattere generale.

14. La mia conclusione è pertanto che, alla luce delle disposizioni del Trattato, il principio dello studio professionale unico non può trovare applicazione nei confronti dei me-

dici o dentisti cittadini della Comunità che siano stabiliti in un diverso Stato membro o colà esercitino attività dipendente.

15. Resta da esaminare se il principio dello studio professionale unico possa considerarsi giustificato con riferimento ai veterinari, in contrapposto ai medici o ai dentisti. In linea di principio, sembra tuttavia che anche a questa categoria debbano applicarsi i medesimi rilievi. Il solo nuovo argomento addotto dal governo lussemburghese su tale punto è che in Lussemburgo gli studi professionali associati di veterinari sono ancora praticamente inesistenti. Come si è sopra rilevato, il governo lussemburghese potrebbe legittimamente prescrivere che i professionisti cittadini della Comunità stabiliti in un diverso Stato membro o che colà esercitino attività dipendente possano esercitare in Lussemburgo solo se associati ad altri professionisti. Per le ragioni che sono state sopra esposte, tuttavia, ritengo che un divieto generale quale quello attualmente in vigore non possa considerarsi giustificato.

Conclusione

16. Ciò premesso, propongo alla Corte di dichiarare quanto segue:

« 1) Precludendo ai medici, ai dentisti ed ai veterinari cittadini della Comunità stabiliti in un altro Stato membro, o che colà svolgano attività dipendente, l'esercizio della loro attività professionale stabilendosi in Lussemburgo o prestando in questo paese attività lavorativa dipendente mantenendo nel contempo il proprio stabilimento o il proprio rapporto di lavoro dipendente in quest'altro Stato membro, il Granducato del Lussemburgo è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza degli artt. 48 e 52 del Trattato CEE.

2) Il Granducato del Lussemburgo va condannato alle spese ».