CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE G. FEDERICO MANCINI

presentate il 18 giugno 1987

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Nel quadro di un procedimento penale in materia di esercizio illegittimo dell'attività di allenatore di calcio, il tribunal de grande instance di Lilla vi chiede di accertare se gli articoli da 48 a 51 del trattato CEE esigano che gli atti amministrativi degli Stati membri, incidenti sulle libertà e sui diritti da essi garantiti, soddisfino determinati requisiti minimi e, in particolare, siano dotati di una motivazione espressa.

Il signor Georges Heylens, cittadino belga, è titolare nel suo paese di un diploma di allenatore di calcio che gli fu rilasciato il 18 giugno 1977 dalla Ecole des entraîneurs de l'union royale belge des sociétés de football-association. Durante la stagione sportiva 1984-1985 egli venne assunto dal Lille olympic sporting club (LOSC), la cui squadra milita nella prima divisione francese. La società tentò subito di regolarizzare la posizione del nuovo tecnico, ma con lettera dell'8 gennaio 1985 il Ministero per la gioventù e lo sport informò l'interessato che la commissione nazionale delle equivalenze aveva emesso un parere negativo sul riconoscimento del suo diploma come sprovvisto di valore pari a quello del corrispondente titolo francese e lo invitò ad astenersi da ogni forma di insegnamento retribuito in Francia.

Lo Heylens, peraltro, non cessò di allenare la squadra di Lilla e non ottemperò alla diffida successivamente notificatagli dalla Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef). Quest'ultima provvide allora a citarlo insieme ai responsabili del LOSC dinanzi al tribunal de grande instance di Lilla perché con essi rispondesse dei reati previsti dall'articolo 43 legge 16 luglio 1984, n. 84-610 (JORF del 17.7.1984, pag. 2288) e dall'articolo 259 del codice penale relativo all'usurpazione di titoli.

Con ordinanza 4 luglio 1986, il tribunale sospese il procedimento e ai sensi dell'articolo 177 trattato CEE ci rivolse il seguente quesito:

« Se il fatto di condizionare l'esercizio dell'attività retribuita di allenatore di una compagine sportiva (articolo 43 legge 16 luglio 1984) al possesso di un diploma francese o di un diploma straniero riconosciuto equivalente da una commissione che decide con parere non motivato e non passibile di specifici gravami, costituisca, in assenza di una direttiva che si applichi a detta attività, una restrizione della libera circolazione dei lavoratori di cui agli articoli da 48 a 51 del trattato ».

Nel corso del nostro procedimento hanno presentato osservazioni scritte l'associazione denunciante, gli imputati, la Repubblica

francese, il Regno di Danimarca e la Commissione delle Comunità europee. Salvo il governo di Parigi questi soggetti sono altresì intervenuti in udienza.

2. Per una migliore comprensione del problema sottopostovi è utile ricordare la disciplina francese riguardante il riconoscimento del diploma straniero di allenatore di calcio come « equivalente ». Essa è contenuta in primo luogo nell'arrêté 30 luglio 1965, relativo alla lista dei diplomi che danno diritto all'esercizio della professione di educatore fisico o sportivo, del segretario di stato per la gioventù e lo sport (JORF del 26.10.1965, pag. 9457). Il suo articolo 6 prevede infatti che una commissione nazionale esamini le domande dei titolari di diplomi rilasciati all'estero; competente a decidere è peraltro lo stesso segretario di stato che emana provvedimenti individuali « fin quando la materia non sia oggetto di accordi coi paesi interessati ».

L'esercizio illegittimo dell'attività di allenatore è poi sanzionato con un'ammenda (da 6 000 a 50 000 FF) e/o con l'arresto (da 6 mesi ad un anno) dall'articolo 43, legge 16 luglio 1984, n. 84-610. Il primo comma prescrive che « ad eccezione dei dipendenti dello Stato nell'esercizio delle loro funzioni, nessuno può insegnare dietro corrispettivo discipline fisiche o sportive come attività principale o secondaria, regolare o stagionale, o assumere il titolo di professore, allenatore, istruttore, educatore o altro titolo simile, senza esser in possesso di un diploma che ne attesti la qualifica e l'idoneità allo svolgimento della detta attività. Tale diploma è un diploma francese, definito e rilasciato dallo Stato, o rilasciato dallo stesso per equivalenza, ovvero un diploma straniero riconosciuto equivalente ».

3. È opportuno segnalare preliminarmente che, con lettere 13 giugno e 19 agosto 1985, il ministro della gioventù e dello sport comunicò al signor Heylens di aver riconosciuto l'equivalenza del suo diploma a seguito di un nuovo esame da parte dell'apposita commissione. Il governo francese, a cui dobbiamo la notizia, ha tuttavia ammesso che, operando *ex nunc*, questo riconoscimento non incide sull'eventuale sussistenza dell'illecito penale. Il problema sollevato dai giudici di Lilla — a cui spetta in ogni caso valutare se l'interpretazione chiesta alla Corte di giustizia conservi interesse ai fini della sentenza — resta dunque pienamente attuale.

Per fornire a quei giudici una risposta davvero utile è tuttavia indispensabile manipolare in qualche misura il quesito che ci pongono. In effetti, sulla scorta della vigente legislazione francese non è esatto affermare che a decidere sulle domande di riconoscimento dei diplomi stranieri è la « commission des équivalences ». Il citato articolo 6 dell'arrêté suddetto prevede al contrario che le decisioni relative a tali domande siano prese, dopo l'esame svolto dalla commissione, « par le secrétaire d'Etat à la jeunesse et aux sports ». Configurandosi come un semplice atto preparatorio del provvedimento definitivo, il parere della commissione è quindi privo di rilevanza esterna e come tale non può incidere sulle situazioni degli interessati.

Se così stanno le cose e se è vero che contro l'atto del ministro il richiedente ha diritto di esperire le normali vie di ricorso previste dall'ordinamento francese, la circostanza che il parere non vincolante della commissione sia insuscettibile di impugnativa non è

certo in contrasto col diritto comunitario. Mettendo l'accento su tale particolare il tribunale di Lilla ci pone dunque un problema inesistente; e questo impone di estendere la portata della sua domanda formulandola nei termini che ho usato all'inizio. Essa va cioè intesa come rivolta a stabilire se la disciplina comunitaria in tema di circolazione delle persone pretenda il rispetto di alcuni requisiti minimi, tra i quali una motivazione esplicita, nelle decisioni nazionali che investano i diritti attribuiti ai migranti.

4. Com'è noto, le norme comunitarie di cui è questione sono dettate dagli articoli da 48 a 58 del trattato e, per quanto specificamente riguarda i lavoratori subordinati, dal regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612/68 (GU L 257, pag. 2). L'articolo 45 di quest'ultima fonte stabilisce che la Commissione presenta al Consiglio « proposte intese a sopprimere, alle condizioni previste dal trattato, le restrizioni all'accesso all'impiego dei lavoratori cittadini degli Stati membri, qualora il mancato riconoscimento reciproco dei diplomi, certificati o altri titoli nazionali possa ostacolare la liberalizzazione dei movimenti dei lavoratori ». Nel nostro, come in altri settori, una direttiva — che è lo strumento col quale il Consiglio deve procedere alla soppressione così auspicata — non ha ancora visto la luce. Se ne può desumere che le restrizioni esistenti nei vari ordinamenti nazionali sono legittime? Più precisamente, si può affermare che gli Stati membri hanno il diritto di esigere un diploma rilasciato dalle loro amministrazioni, escludendo la validità dei titoli conseguiti nel paese di provenienza o in uno Stato terzo, ma pur sempre appartenente alla Comunità?

La risposta, mi sembra, non può essere che negativa e ad imporla sono tre principi esplicitamente enunciati dal trattato o desunti dalla giurisprudenza che lo ha interpretato:

a) l'obbligo che esso fa agli Stati di astenersi da misure atte a compromettere il raggiungimento dei suoi scopi (articolo 5, comma 2°);

b) il generale divieto di discriminazione sancito dall'articolo 7;

c) l'efficacia diretta dei disposti che, in applicazione di tale regola, prevedono l'abolizione dei limiti posti al movimento delle persone e dei servizi.

Sugli ultimi due punti le vostre pronunce si contano ormai a decine: vedansi in particolare, quelle del 21 giugno 1974, Reyners, causa 2/74, Racc. 1974, pag. 631, punto 32 della motivazione, del 3 dicembre 1974, van Binsbergen, causa 33/74, Racc. 1974, pag. 1299, punti da 24 a 27 della motivazione, del 12 dicembre 1974, Walrave, causa 36/74, Racc. 1974, pag. 1405, punti da 4 a 6 della motivazione, del 28 giugno 1977, Patrick, causa 11/77, Racc. 1977, pag. 1199, punti da 9 a 13 della motivazione, del 7 febbraio 1979, Auer, causa 136/78, Racc. 1979, pag. 437, punto 24 della motivazione, del 12 luglio 1984, Klopp, causa 107/83, Racc. 1984, pag. 2971, punto 11 della motivazione.

Il potere di negare *sic et simpliciter* la validità dei titoli ottenuti fuori dai confini nazionali, ma all'interno dell'area comunitaria, va dunque escluso. Al contrario, gli Stati devono già oggi riconoscere che quei titoli sono validi, per lo meno in quanto attestino il possesso di qualifiche equivalenti alle competenze certificate dai corrispondenti documenti nazionali (così, del resto, sen-

tenza 28 aprile 1977, Thieffry, causa 71/76, Racc. 1977, pag. 765, punto 19 della motivazione). Come osservano i governi francese e danese, l'assenza di direttive che disciplinino il reciproco riconoscimento dei diplomi avrà allora un solo effetto: lascerà agli Stati il potere di regolare in modo autonomo le procedure del riconoscimento. È indiscutibile, tuttavia, che questo potere discrimina oggettivamente i titolari dei diplomi stranieri. Ne deriva che, per non amplificare lo svantaggio di costoro e, da qui, per non entrare in conflitto col diritto comunitario, le norme poste dagli Stati dovranno adempiere una duplice condizione: esigere il minimo indispensabile, cioè istituire meccanismi che si limitino ad accertare se le conoscenze del richiedente sono comparabili a quelle di cui dà atto il titolo nazionale, e corredarli di tutte le garanzie che consentano al richiedente di far valere la sua libertà di circolazione.

5. Fatte queste premesse, torniamo al quesito del giudice *a quo* così come ci è parso di doverlo riformulare: può dirsi che una disciplina tale da consentire l'adozione di provvedimenti simili alla decisione controversa resti nei limiti del potere tuttora riservato agli Stati? Il problema si pone soprattutto in rapporto a un'evidente caratteristica del nostro atto: l'assoluto difetto di una motivazione. La lettera dell'8 gennaio 1985 fa infatti riferimento a un « parere sfavorevole » emesso dalla commissione nazionale delle equivalenze, ma non enuncia, neppure in forma di rinvio, le ragioni che hanno indotto quest'ultima ad esprimersi in senso negativo. Né è dato sapere se nel corso della procedura tali ragioni siano state espresse in un testo sottoposto al segretario di Stato e da lui utilizzato per la redazione del provvedimento finale.

Le opinioni delle parti sono ovviamente contrastanti. Il signor Heylens si pronunzia per l'incompatibilità col diritto comunitario della procedura prevista dall'« arrêté » 30 luglio 1965 criticando la facoltà che esso offre all'amministrazione di disconoscere, senza dire perché, l'equivalenza di un diploma sportivo concesso da altri Stati membri. Per provare la natura anche tecnicamente arbitraria della decisione, l'imputato osserva poi, con parole di cui gli lascio la piena responsabilità, che « il calcio belga di alto livello vale almeno quanto il calcio francese di più alto livello ». Egli avanza infine il sospetto che la mancata previsione dell'obbligo di motivare sia un espediente « corporativo » escogitato per proteggere gli allenatori francesi contro la « concorrenza straniera ».

Dal canto suo, il governo di Parigi insiste sul fatto che Heylens gode di una precisa garanzia: impugnare l'atto nella sede competente o eccepirne l'invalidità davanti al giudice penale perché si pronunci sulla questione o la deferisca in via pregiudiziale al giudice amministrativo. Più cauto è il governo danese. L'assenza di una motivazione — afferma — non è certo fatta per agevolare il controllo giurisdizionale sulla legittimità del provvedimento; ma, benché censurabile, tale difetto non giunge fino a violare le norme comunitarie in tema di libera circolazione delle persone.

Per finire, la Commissione rileva che quando, com'è nel nostro caso, a venir in questione è una libertà fondamentale garantita dal trattato, la normativa interna deve

soddisfare almeno due requisiti: mettere l'interessato in grado di conoscere i motivi del rifiuto opposto alla sua istanza e abilitarlo a proporre un « ricorso contenzioso » nei confronti dell'amministrazione.

6. Personalmente, io dubito che alla luce dell'ordinamento francese l'atto con cui si rifiuta il riconoscimento per equivalenza di un diploma sportivo straniero sfugga al dovere di motivazione (cfr. legge 21 luglio 1979, n. 79-587, e circolari del primo ministro 31 agosto 1979 e 10 gennaio 1980, rispettivamente JORF 1979, pag. 1711, e pag. 2146, JORF 1980, pag. 465). Verificare se la mia impressione sia corretta e, in caso positivo, se la materia sia governata da una prassi *contra legem* spetta tuttavia al tribunale di Lilla. Com'è stato precisato fin qui, il nostro compito è diverso: esso consiste nello stabilire se una disciplina nazionale che non obblighi, ma dia facoltà all'amministrazione di motivare il provvedimento di rifiuto, contrasti o no col diritto comunitario.

A mio avviso, un conflitto sussiste e per convincersene è sufficiente prender in considerazione la realtà che sta a monte della « precisa garanzia » su cui fa leva il governo di Parigi. La circostanza che il giudizio relativo all'equivalenza del diploma sia pronunciabile senza motivazione pone infatti l'interessato dinanzi a una difficile scelta: adire il giudice competente del paese in cui si è trasferito magari per conoscere le ragioni (in ipotesi le più banali e ovviabili) che hanno indotto a negargli il riconoscimento o, nell'impossibilità di apprezzare la fondatezza dell'atto, rinunciare a valersi dei mezzi di ricorso che gli sono riconosciuti così evitando l'alea di un processo costoso e, per lui, di esito assolutamente imprevedibile.

Ora, tale dilemma comporta senza dubbio un ingiustificato aggravamento della situazione già di per sé — ma qui inevitabilmente — discriminatoria che la mancanza di una direttiva determina tra allenatori nazionali e allenatori stranieri. La sua conseguenza più seria, tuttavia, sta nell'alterare per lo straniero le ordinarie valutazioni — diciamo pure l'ordinario calcolo costi-benefici — da cui i titolari delle garanzie giurisdizionali fanno dipendere in pratica l'esercizio di queste. Affermare come fa la Francia che in caso di ricorso l'amministrazione deve render espliciti i motivi del proprio rifiuto è giusto, ma è anche fuorviante perché senza aver conoscenza di tali motivi il cittadino di un altro Stato membro non è libero di decidere se valersi del suo diritto di ricorrere.

D'altra parte, l'alterazione e il sovrappiù di discriminazione così individuati non possono non incidere sulla libertà di movimento dell'allenatore immigrato (basti considerare che la sua eventuale rinuncia ad agire in giudizio implica nella sostanza la decisione di allontanarsi dal paese di accoglimento); e se ciò è esatto, mi sembra evidente che dagli articolo da 48 a 51 del trattato deriva per gli Stati l'obbligo di impedire quelle conseguenze imponendo alle proprie autorità di motivare gli atti con cui si nega la validità del titolo straniero.

Una conferma del ragionamento fin qui svolto, in particolare per quanto riguarda l'insufficienza della sola tutela giurisdizionale, la fornisce la direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964 relativa al trasferimento e al soggiorno degli stranieri (GU 56, pag. 850).

Il suo articolo 8, infatti, esige che gli Stati assicurino a tutti i cittadini comunitari l'accesso ai mezzi di ricorso esperibili dai propri cittadini; ciononostante l'articolo 6 aggiunge che « i motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica sui quali si basa il provvedimento (sfavorevole diretto ai primi) siano portati a loro conoscenza (...), salvo se vi si oppongano motivi inerenti alla sicurezza dello Stato ». È altresì significativo che sulla « duplice garanzia » pretesa da tali norme mettano l'accento le sentenze 28 ottobre 1975, causa 36/75, Rutili, Racc. 1975, pag. 1219, punti da 36 a 39 della motivazione; 22 maggio 1980, causa 131/79, Santillo, Racc. 1980, pag. 1585, punti 14 e 19 della motivazione; 18 maggio 1982, cause riunite 115 e 116/81, Adoui et Cornuaille, Racc. 1982, pag. 1665, punto 13 della motivazione.

Nel corso della procedura orale, l'agente del governo danese ha tratto spunto dal citato articolo 6 per affermare che il legislatore comunitario *dixit ubi voluit* e pertanto che l'obbligo di motivare non sussiste laddove, com'è nel nostro caso, esso non sia esplicitamente previsto. L'argomento, tuttavia, non ha pregio e non solo perché nega in radice la stessa possibilità d'interpretare le norme in modo sistematico. Per reggere, infatti, esso dovrebbe essere confortato da una controprova; ma dal momento che una direttiva riguardante gli allenatori di calcio fa difetto, manca la base da cui desumere eventualmente che, *ubi tacuit*, il legislatore *noluit*.

7. Per tutte le considerazioni che precedono, vi propongo di rispondere come segue al quesito rivoltovi dal tribunal de grande instance di Lilla con ordinanza 4 luglio 1986, nel quadro del procedimento penale instaurato contro il signor Georges Heylens e altri.

«Gli articoli 7 e da 48 a 51 del trattato CEE vanno interpretati nel senso di far ritenere con essi incompatibili una legge o una prassi amministrativa nazionali che consentano di rifiutare senza obbligo di motivazione il riconoscimento per equivalenza di un diploma di allenatore di calcio rilasciato da altro Stato membro così escludendo il suo titolare dall'esercizio della relativa attività.»