CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE G. FEDERICO MANCINI DEL 19 MAGGIO 1983

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Questa controversia, iniziata su rinvio pregiudiziale della Cour d'Appel di Colmar, costituisce il seguito della causa 136/78 (Racc. 1979, pag. 437) che, d'ora in avanti, chiamerò «Auer I». Essa solleva problemi d'interpretazione degli articoli 52 e 57 Trattato CEE, relativi alla libertà di stabilimento, con riguardo a due direttive del Consiglio: la n. 78/1026 del 18 dicembre 1978, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati e altri titoli di veterinario (GU L 362, 1978, pag. 1) e la n. 78/1027, che reca la stessa data e ha per oggetto il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per le attività di veterinario (GU L 362, 1978, pag. 7).

2. Sui fatti che hanno dato origine alla causa non c'è contrasto. In buona parte li espone la sentenza Auer I ed io li riassumerò come segue. Il dott. Vincent Auer, originariamente cittadino austriaco, studiò medicina veterinaria a Vienna, a Lione e infine a Parma dove, nel 1956, ottenne il diploma di laurea. Nel 1958 si stabilì in Francia e qui praticò la sua professione, prima come assistente di veterinari francesi, poi per proprio conto. Naturalizzato cittadino francese nel 1961, chiese più volte di essere autorizzato ad esercitare la medicina e la chirurgia degli animali ai sensi del decreto ministeriale 27 novembre 1962, n. 62-1481. Secondo questo provvedimento, infatti, l'autorizzazione può essere concessa ai veterinari di origine straniera che abbiano acquistato la cittadinanza francese e siano in possesso di un diploma di veterinario rilasciato all'estero e riconosciuto equivalente al diploma francese da un'apposita commissione d'esami. Ma, nel caso del dott. Auer, la commissione non riconobbe tale equivalenza che pure è ammessa da alcuni istituti accademici di Francia. Le sue domande furono quindi respinte e più di una volta egli venne perseguito per esercizio abusivo della professione.

Fu nell'ambito di uno di questi procedimenti che la Cour d'appel di Colmar vi rivolse il quesito pregiudiziale su cui vi pronunciaste in Auer I. Dichiaraste allora (7 febbraio 1979) che, prima della data in cui gli Stati membri dovranno aver adottato i provvedimenti necessari ad attuare le direttive 1026 e 1027, i cittadini di uno Stato membro non possono invocare l'articolo 52 Trattato CEE per svolgere sul suo territorio l'attività veterinaria in ipotesi diverse da quelle che contempla il diritto nazionale (punto 30 della motivazione).

Nel maggio 1980 l'Università di Parma rilasciò al dott. Auer un certificato di abilitazione all'esercizio della medicina veterinaria. Nel frattempo, egli aveva continuato a praticare chirurgia degli animali a Mulhouse; e di ciò, oltre che di avere dispensato medicine e di essersi dichiarato veterinario nei giorni 26 gennaio e 15 giugno 1981, gli fu fatto carico su denuncia dell'ordine nazionale dei veterinari e del sindacato nazionale dei veterinari praticanti di Francia. Auer non contestò i fatti a cui si riferivano le imputazioni, ma eccepì i diritti conferitigli dalle norme comunitarie che governano la libertà di stabilimento. In particolare, egli sostenne che il termine concesso agli Stati membri per disporre i provvedimenti attuativi delle direttive 1026 e 1027 era spirato nel dicembre 1980: da quella data, pertanto, nessuno poteva disconoscergli la facoltà di esercitare la sua professione secondo le regole che quelle direttive sanciscono. Determinante — aggiunse — è la circostanza che l'articolo 2 della direttiva 1026 imponga agli Stati membri di riconoscere i diplomi elencati nell'articolo 3; e che tra tali diplomi figuri, alla lettera f), appunto la laurea da lui conseguita in Italia.

Il giudice di prima istanza respinse quest'argomento e, pur assolvendo Auer da alcuni dei reati imputatigli, lo dichiarò colpevole di esercizio abusivo della professione e lo condannò a una multa nonchè al risarcimento dei danni e delle spese nei confronti delle parti civili. Tutti i protagonisti del processo interposero appello davanti alla Corte di Colmar. Quest'ultima considerò «inconcepibile» che una persona di origine straniera e munita di diploma straniero possa far il veterinario in Francia senz'essere tenuta ad iscriversi nell'apposito albo e goda quindi di diritti negati a chi sia sempre stato francese. Sospese però il procedimento e chiese alla nostra Corte di stabilire se esigere da un soggetto che si trovi nella situazione del dott. Auer l'appartenenza ad un ordine nazionale come presupposto per l'esercizio dell'attività di veterinario, mentre è scaduto il termine concesso agli Stati membri per conformarsi alle direttive 1026 e 1027, «costituisca una restrizione alla libertà di stabilimento sancita dagli articoli 52 e 57 del Trattato di Roma».

3. Sulla questione così posta esprimerò subito il mio pensiero. Mi sembra doveroso, tuttavia, non lasciare senza replica i rilievi che le origini del dott. Auer hanno suggerito al giudice di rinvio. Lo farò con le parole che voi stessi avete usato in Auer I: nessuna norma del Trattato — avete detto — «consente . . . di trattare diversamente i cittadini di uno Stato membro a seconda del momento e del modo in cui hanno acquisito la cittadinanza dello Stato stesso» (punto 28 della motivazione). Dunque, tra chi sia divenuto cittadino di uno Stato membro e chi lo sia sempre stato non c'è e non può esserci diseguaglianza. Il dott. Auer ha titolo al trattamento che gli spetterebbe se fosse stato cittadino francese fin dalla nascita.

È utile poi rilevare, benché nessuno l'abbia qui contestato, che le norme comunitarie relative alla libertà di stabilimento

non operano solo nei rapporti tra il cittadino di uno Stato membro e le autorità di un altro Stato. Se il titolo professionale che possiede gli è stato assegnato in altro Stato, il cittadino può opporle anche alle autorità del suo paese (v. sentenza in cause 115/78, Knoors/Segretario di Stato per gli affari economici, Racc. 1979, pag. 399, e 246/80, Broekemeulen/Huisarts Registratie Commissie, Racc. 1981, pag. 2311).

4. Torniamo al punto. Spogliato degli elementi di contorno, il problema che dovete risolvere si riduce sostanzialmente a questo: può il cittadino di uno Stato membro, che abbia ottenuto in altro Stato membro uno dei titoli indicati dalla direttiva 1026, automaticamente esercitare nel proprio Stato la professione veterinaria?

L'articolo 2 di tale direttiva dispone che «ogni Stato membro riconosce i diplomi, i certificati e gli altri titoli rilasciati ... dagli altri Stati membri conformemente all'articolo 1 della direttiva 78/1027/CEE ed elencati all'articolo 3, attribuendo loro, sul proprio territorio, lo stesso effetto dei diplomi, certificati ed altri titoli da esso rilasciati per quanto concerne l'accesso alle attività di veterinario ed il loro esercizio». Il titolo conseguito dal dott. Auer a Parma — «diploma di laurea di dottore accompagnato dal diploma di abilitazione all'esercizio della medicina veterinaria» — figura nell'articolo 3, alla lettera f). Pertanto, se esso fu rilasciato «conformemente all'articolo 1 della direttiva 1027», la Francia dovrà riconoscergli l'effetto che attribuisce al diploma di «Docteur-vétérinaire d'État» indicato nella lettera d) del medesimo disposto.

Quid, tuttavia, della «conformità» a cui si è alluso? I requisiti minimi di preparazione professionale che l'articolo 1 pretende dai titolari dei diplomi elencati nella direttiva 1026 sono descritti in modo estremamente generico (come, del resto, avviene per quelli relativi alle professione medica che compaiono nella direttiva 75/363/CEE del 16. 6. 1975). Determinare in concreto, e sia pure con l'ausilio di perizie, se un titolo è stato rilasciato «conformemente all'articolo 1 della direttiva 1027» non sembra dunque possibile. Ma non per questo la Corte è impotente. In effetti, per i titoli conferiti dopo l'emanazione di quest'ultima direttiva, la conformità è da presumere poiché gli Stati sono tenuti ad esigere che il titolo comprovi le conoscenze e le esperienze indicate nell'articolo 1. E, quanto ai titoli conferiti anteriormente, soccorre l'articolo 2, secondo comma, della direttiva 1026: il diploma — vi si prevede — «dev'essere accompagnato da un attestato compilato dalle autorità competenti del paese che lo rilascia in cui si certifichi che esso è conforme all'articolo 1 della direttiva 78/1027/CEE».

Ora, durante la procedura orale, la difesa del dott. Auer ha prodotto un documento rilasciato il 3 dicembre 1982 dal preside della facoltà di medicina veterinaria dell'Università di Parma; e in esso si dichiara appunto che il diploma di laurea e il certificato di abilitazione conseguiti da Auer nel 1956 e nel 1980 sono conformi all'articolo 1 della direttiva

1027. Le parti civili, a cui è stato concesso un certo tempo per esaminare tale documento, non contestano la competenza dell'autorità che lo ha rilasciato. Sostengono, tuttavia, che la Corte dovrebbe ignorarlo perché il suo rilascio ha avuto luogo in epoca successiva alle date (gennaio e giugno 1981) degli eventi per cui il dott. Auer fu incriminato.

Questa tesi non mi persuade. Essa postula che il rilascio dell'attestato di cui al secondo comma dell'articolo 2 fa sorgere *ex nunc* il diritto di esercitare la professione veterinaria; non può dubitarsi invece — e comunque lo si desume dal primo comma del medesimo articolo — che fatto costitutivo di quel diritto è solo il conferimento del diploma. L'attestato si limita a *documentare* che il diploma, concesso in epoca anteriore, è (ed è sempre stato) conforme alla direttiva 1027; ma per ciò stesso dimostra che all'esercizio della professione veterinaria il titolare del diploma poteva lecitamente dedicarsi fin dal giorno in cui gli Stati membri avrebbero dovuto emanare i provvedimenti attuativi delle due direttive. Ora, quell'obbligo venne a scadenza il 20 dicembre 1980: e dunque prima che si avverassero i fatti da cui sorse il procedimento penale a carico del dottor Auer.

Non è questa la sola obiezione che le parti civili fondino sull'articolo 1 della direttiva 1027. Secondo la loro difesa, infatti, una persona che si trovi nella situazione del dott. Auer dovrebbe provare davanti al giudice nazionale di possedere tutti i requisiti pretesi da quella norma. A sostanziare tale argomento sarebbe l'articolo 15 della direttiva 1026 secondo cui «in caso di dubbio fondato, lo Stato membro ospite può esigere dalle autorità competenti di un altro Stato membro conferma dell'autenticità dei diplomi ... rilasciati [in quest'ultimo] ... nonché conferma dell'osservanza, da parte del beneficiario, di tutti i requisiti di formazione previsti dalla direttiva 78/1027/CEE».

Ancora una volta non sono d'accordo. Dalla lettera della norma, mi sembra, risultano chiari due punti. Anzitutto, il suo disposto si applica solo nei casi in cui uno Stato membro abbia fondati motivi di dubbio; e alla Corte non consta che il Governo francese nutra sospetti sull'autenticità o sul valore del diploma conferito al dott. Auer (cfr., per l'interpretazione di una norma contenente una formula analoga, la sentenza 22 marzo 1983, causa 42/82, Commissione/Francia, punto 32 della motivazione). In secondo luogo, ove dubbio vi sia, è lo Stato che dubita a doversi fare parte diligente. L'articolo 15 lo autorizza a chiedere alcune conferme; non obbliga i singoli a fornire prove davanti ai giudici nazionali.

5. Per queste ragioni sono convinto che la direttiva 1026 si applichi al caso del dott. Auer. È ora necessario accertare se essa abbia efficacia diretta: se cioè una persona che si trovi nella situazione di Auer possa farla valere dinanzi al giudice nazionale.

Quali caratteristiche una direttiva debba possedere perché le sia riconosciuta quell'efficacia la Corte ha più volte precisato. L'avvocato generale Reischl le riassunse assai bene concludendo in causa 148/78 (Pubblico ministero/Ratti, Racc. 1979, pag. 1629, in particolare pag. 1651): la natura, lo spirito e la lettera della norma — egli disse — devono essere tali da far

ritenere che agli Stati membri essa impone obblighi chiari, completi e precisi, che non subordina tali obblighi a condizioni inesattamente definite e che, per il loro adempimento, non lascia agli Stati alcun margine di discrezionalità. Ebbene, a me pare che l'articolo 2, primo comma, della direttiva 1026 presenti questi attributi. L'obbligo da esso posto è preciso perchè i titoli che impone di riconoscere sono specificati come più non si potrebbe. Né la sua puntualità è attenuata dalla vaghezza con cui l'articolo 1 della direttiva 1027 descrive gli *standard* minimi di preparazione richiesti ai possessori di diplomi: come ho detto *sub* n. 4, infatti, il secondo comma fornisce uno strumento pratico e semplice per ovviare a tale inconveniente. Che poi quell'obbligo sia anche chiaro e completo nessuno, mi sembra, può mettere in dubbio.

La direttiva ha dunque effetto diretto: e ciò implica che, non avendola attuata in tempo utile, la Francia non può far valere contro una persona che sia nella posizione del dott. Auer il proprio inadempimento degli obblighi derivanti dalle sue norme (v. sentenza in causa 8/81, Becker/Finanzamt Münster-Innenstadt, Racc. 1982, p. 53, in particolare p. 71). Quella persona, per contro, può opporre l'efficacia della direttiva alla commissione esaminatrice di cui al decreto n. 62-1481 o all'ordine e al sindacato dei veterinari in quanto esercitino poteri pubblicistici conferiti dalle norme nazionali che governano il riconoscimento dei diplomi. Con ciò non voglio dire che l'efficacia della direttiva è anche «orizzontale» e cioè suscettibile d'incidere sui rapporti fra privati. Essa è però invocabile contro istituzioni che, pur non essendo veri e propri organi dello Stato, ne attuano in qualche modo la politica. In questo senso, d'altronde, la Corte decise rispetto a un istituto bancario di diritto pubblico che operava nell'interesse di un Land (v. sentenza in causa 65/81, Reina/Landeskreditbank Baden-Württemberg, Racc. 1982, pag. 33).

6. Alla conclusione così raggiunta si oppongono l'ordine e il sindacato dei veterinari francesi. Secondo tali enti, l'obbligo d'iscriversi all'albo non costituisce per sè una violazione degli articoli 52 e 57 Trattato CEE: rivolto com'è a controllare l'ingresso nella professione e il rispetto della deontologia, esso sarebbe infatti giustificato dall'interesse generale e risponderebbe a esigenze di ordine pubblico.

Ora, come afferma la sentenza in causa 118/75 (Watson e Belmann, Racc. 1976, pag. 1185, in particolare pagg. 1198-1199), le norme interne che obbligano i residenti di uno Stato membro a notificare alle autorità l'identità dei cittadini di altri Stati membri da loro ospitati non sono incompatibili col diritto comunitario solo se non pongano limiti indiretti alla libertà di circolazione. Io credo che un principio analogo sia applicabile agli articoli 52 e 57. Mi sembra cioè che le norme dettate da motivi di ordine pubblico con cui s'impone ai titolari di diplomi ottenuti in altri Stati membri

d'iscriversi a un albo professionale devono ritenersi legittime solo fin quando non implichino un'indiretta restrizione della stessa libertà.

Ebbene, dagli atti di causa risulta che il dott. Auer ha più volte chiesto d'iscriversi all'albo dei veterinari francesi e che più volte gli è stato opposto un rifiuto. Se dopo il 20 dicembre 1980 egli non ha presentato domande, si può pensare che se ne sia astenuto perché l'esperienza gli insegnava che presentarle sarebbe stato inutile. In definitiva, per una persona il cui «status» sia simile al suo — e cioè conforme alle regole comunitarie sull'esercizio della professione veterinaria — l'arbitrario impedimento ad entrare nell'ordine limita in un modo illegittimo il diritto di stabilimento.

7. Giunti a questo punto perde rilievo la discussione svoltasi tra le parti sugli effetti dell'articolo 4 della direttiva 1026. Com'è noto, tale norma riconosce i diritti acquisiti dai cittadini di uno Stato membro che possiedano titoli non rispondenti alle più volte citate esigenze minime di formazione professionale (articolo 1 della direttiva 1027); ed è certo che essa non trova ingresso nel nostro caso. La sua applicabilità, infatti, sarebbe da escludere per motivi fin troppo ovvi se la Corte accogliesse la soluzione da me suggerita. Ma lo sarebbe egualmente nell'ipotesi contraria perché il beneficio che vi si prevede è subordinato al «lecito» esercizio della medicina veterinaria per almeno tre anni: e dunque a un presupposto che, vera quell'ipotesi, un soggetto nella situazione di Auer non potrebbe affermare di avere soddisfatto.

Nei confronti di Auer — si obietta — i magistrati francesi non hanno mai calcato la mano; per esempio, non hanno ordinato la chiusura della sua clinica. Giusto: e tuttavia leggere in quest'indulgenza un giudizio di conformità dei suoi atti al diritto francese sarebbe esorbitante. Dissento quindi dalla Commissione per cui l'autorità francese che consideri illegale il comportamento del dott. Auer viene in qualche modo *contra factum proprium*. Né a questo rilievo varrebbe ribattere che, trattandosi nella specie di un conflitto tra norme nazionali e diritto comunitario, è il secondo ad avere la prevalenza; onde le prime sarebbero invalide e la condotta che sul loro fondamento fu tacciata d'illiceità dovrebbe essere ritenuta legittima. L'obbligo di attuare le direttive giunse infatti a scadenza il 20 dicembre 1980: troppo tardi, cioè, per poter dire che, nei giorni in cui Auer tenne quella condotta, i tre anni di lecito esercizio della professione erano decorsi.

8. Ho svolto questi argomenti per completezza; ma, com'è ovvio, essi costituiscono sviluppi di una tesi che non condivido. La mia tesi è opposta. Propongo perciò alla Corte di rispondere come segue al quesito formulato in via pregiudiziale dalla Cour d'Appel di Colmar, con sentenza 16 settembre 1982, nell'ambito del procedimento penale promosso contro il dott. Auer:

«Il cittadino di uno Stato membro, abilitato ad esercitare la professione veterinaria in altro Stato membro, che gli ha conferito i diplomi di cui all'articolo 3 della direttiva 78/1026 prima che questa fosse o dovesse essere attuata, ha diritto di praticare la detta professione nel proprio Stato dalla data dell'attuazione della direttiva o, al più tardi, dal 20 dicembre 1980: ciò purché, in base all'articolo 2, secondo comma, della stessa direttiva, le competenti autorità dello Stato membro nel quale ottenne il diploma gli abbiano concesso un certificato attestante che tale diploma è conforme all'articolo 1 della direttiva 78/1027. La mancata appartenenza all'Ordine dei veterinari del proprio Stato non può impedire l'esercizio della professione nella misura in cui l'obbligo di appartenervi si traduca in restrizioni arbitrarie della libertà di stabilimento.»