CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON
presentate il 6 marzo 1990 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale sottopostavi con ordinanza 23 gennaio 1989 dalla Cour d'appel di Aix-en-Provence si ricollega al processo penale in corso dinanzi ai giudici francesi contro un cittadino francese, il sig. Marc Bouchoucha, in forza di disposizioni di diritto interno che puniscono l'esercizio illecito della medicina, per aver praticato l'osteopatia a Nizza dall'aprile 1981 senza essere in possesso di un diploma di laurea in medicina. Il sig. Bouchoucha possiede sia un diploma di Stato di massaggiatore-cinesiterapista, rilasciato in Francia, sia un diploma di osteopata rilasciato il 1° ottobre 1979 dalla Scuola europea di osteopatia di Maidstone in Gran Bretagna. Poiché il sig. Bouchoucha esercita in Francia la professione di osteopata grazie a questo diploma rilasciato in un altro Stato membro, egli ha ritenuto che le norme del Trattato CEE relative alla libertà di stabilimento ostassero a che l'esercizio dell'osteopatia gli fosse vietato in quest'ultimo Stato. Questo mezzo di difesa ha indotto il giudice nazionale a rivolgersi alla Corte.

2. Prima di tutto, vorrei osservare che la situazione per la quale la Corte è al presente adita non mi sembra possa considerarsi « puramente interna », nel senso che ho dato a questa espressione concludendo, in questo stesso giorno, nelle cause Nino, Prandina e Goti, e Pierini [1]. La circostanza che la controversa attività di osteopata fosse esercitata in base ad un diploma rilasciato in un altro Stato membro può infatti costituire, in talune condizioni, un elemento di collegamento al diritto comunitario in forza della vostra giurisprudenza e, in particolare, della sentenza 7 febbraio 1979, Knoors [2]. Non vi proporrò pertanto, come ho fatto nelle cause poc'anzi ricordate, di rispondere al giudice a quo che il diritto comunitario non va applicato alla situazione del sig. Bouchoucha riferendovi a un carattere « puramente interno » qui non del tutto evidente.

3. Significa forse ciò che il diritto comunitario, e più precisamente le norme del Trattato relative alla libertà di stabilimento, conferiscono ad una persona nella situazione del sig. Bouchoucha l'autorizzazione all'esercizio professionale dell'attività di osteopata e, pertanto, ostano all'applicazione di una norma nazionale che gli vieti detto esercizio? Non lo penso affatto. Mi sembra che la vostra giurisprudenza, ed in particolare la sentenza 12 febbraio 1987, Commissione/Belgio [3], fornisca una chiarissima risposta in senso negativo.

4. Per restare all'essenziale, ricordo anzitutto gli elementi significativi del contesto giuridico in cui va collocata la situazione del sig. Bouchoucha. Sul piano comunitario non esiste alcuna disciplina dell'esercizio dell'o-

* Lingua originale: il francese.

1 — Rispettivamente C-54/88, C-91/88 e C-14/89, Racc. 1990, pagg. I-3537, I-3543.

2 — Causa 115/78, Racc. 1979, pag. 399.

3 — Causa 221/85, Racc. 1987, pag. 719.

steopatia. Quanto alla normativa francese, detto esercizio è stato disciplinato nel senso che può essere praticato soltanto da dottori in medicina, come emerge dall'art. L 372 del code de la santé publique e dall'art. 2 del decreto ministeriale 6 gennaio 1962. Pertanto in Francia non si può essere osteopati senza essere medici.

5. Nella citata causa Commissione/Belgio, avete esaminato, a proposito della libertà di stabilimento, una disciplina nazionale che presenta spiccate analogie con quella poc'anzi descritta. Si trattava di stabilire se, stabilendo in un regio decreto l'esclusione del rimborso spese per prestazioni di biologia clinica effettuate in laboratori gestiti da una persona giuridica di diritto privato i cui membri, soci e amministratori, non erano persone fisiche abilitate a svolgere analisi mediche, vale a dire medici o farmacisti, il Regno del Belgio era venuto meno agli obblighi incombentigli in forza dell'art. 52 del Trattato CEE.

6. Nella sentenza avete in primo luogo sottolineato che

« la libertà di stabilimento importa l'accesso alle attività non salariate e al loro esercizio alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini »

e affermato che si deduceva dall'art. 52 del Trattato e dal suo contesto che

« ogni Stato membro, purché rispetti questa parità di trattamento, è libero, in mancanza di normativa comunitaria in materia, di disciplinare sul suo territorio l'attività dei laboratori che eseguono prestazioni di biologia clinica » [4].

Avete peraltro ricordato che l'art. 52 era diretto

« a garantire il beneficio del trattamento nazionale a qualunque cittadino di uno Stato membro che si stabilisca (...) in un altro Stato membro per svolgervi un'attività non salariata e vieta ogni discriminazione basata sulla cittadinanza in quanto restrizione alla libertà di stabilimento » [5].

Avete allora rilevato che la legge belga non vietava

« a medici o farmacisti cittadini di altri Stati membri di stabilirsi in Belgio e di gestirvi un laboratorio di analisi cliniche che fruisca del rimborso della sicurezza sociale » [6],

per dedurne che si trattava di una normativa

« che viene applicata in modo indistinto ai cittadini belgi e a quelli degli altri Stati membri, il cui contenuto e finalità non permettono di concludere che è stata adottata con intenti discriminatori o che produce effetti di tale natura » [6]

4 — Causa 221/85, citata, punto 9 della motivazione.
5 — Causa 221/85, citata, punto 10 della motivazione.
6 — Causa 221/85, citata, punto 11 della motivazione.

e per concludere che non vi era stato inadempimento da parte del Belgio.

7. In una prima disamina del problema, mi sembra che allo stesso modo, in mancanza di norme comunitarie in materia di esercizio dell'osteopatia, ogni Stato membro abbia la libertà di disciplinare questo esercizio sul suo territorio e di decidere di riservarla ai medici, purché beninteso venga garantito il trattamento nazionale per l'accesso dei cittadini comunitari a questa attività. Ora detto trattamento è effettivamente garantito per l'esercizio dell'osteopatia in Francia dal disposto combinato degli artt. L 356 e L 356-2 del code de la santé publique. In base a queste disposizioni, adottate in conformità alle direttive 75/362/CEE[7] e 75/363/CEE[8] 16 giugno 1975, la legge francese consente ad ogni cittadino comunitario in possesso di un diploma di laurea in medicina rilasciato in un altro Stato membro di stabilirsi in Francia e di praticarvi eventualmente l'osteopatia. Ritengo che questa legge soddisfi anche le esigenze del principio di cui all'art. 52 a proposito di un'attività non disciplinata sul piano comunitario.

8. L'esame dell'art. 57 del Trattato, il cui numero 3 riguarda in modo specifico le professioni mediche, paramediche e farmaceutiche, non induce assolutamente a modificare la prospettiva. Quanto all'accesso a queste professioni, detta disposizione prevede che « la graduale soppressione delle restrizioni sarà subordinata al coordinamento delle condizioni richieste per il loro esercizio nei singoli Stati membri ». In mancanza di un coordinamento dell'esercizio dell'osteopatia, il n. 3 dell'art. 57 induce a ritenere che si debbano accettare, in uno Stato membro, le restrizioni derivanti dal fatto che la sua normativa riserva l'esercizio professionale dell'osteopatia ai medici, e ne vieta, di conseguenza, alle persone abilitate, in altri Stati membri, l'esercizio senza avere la qualità di medico. Qualora il trattamento nazionale sia realmente garantito per l'accesso alla professione di medico — come è il caso, lo si è visto — e il divieto di esercitare l'osteopatia concerna senza distinzione i cittadini non medici o i cittadini di un altro Stato membro, non vi è contrasto con la libertà di stabilimento.

9. Certamente non si può teoricamente escludere del tutto l'ipotesi di un abuso consistente, in uno Stato membro, nel collegare artificialmente all'esercizio della medicina un'attività ad esso estranea. Ma è chiaro che, nell'ambito della tutela della salute, occorre essere molto attenti nel determinare ciò che appartiene ad attività di ordine medico e ciò che se ne distingue. In mancanza di coordinamento sul piano comunitario, spetta solamente, a mio parere, agli Stati membri definire, all'interno delle attività riguardanti la sfera medica in senso lato, ciò che appartiene esclusivamente alla medicina propriamente detta e ciò che potrebbe dar luogo ad un esercizio distinto dell'attività di medico. A questo proposito la formula enunciata nella sentenza 18 maggio 1989, Pharmaceutical Society[9], quanto alla libera

7 — Direttiva del Consiglio concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati e altri titoli di medico e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e della libera prestazione dei servizi (GU L 167 del 30.6.1975, pag. 1).

8 — Direttiva concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per le attività di medico (GU L 167 del 30.6.1975, pag. 14).

9 — Causa 266/87, Racc. pag. 1295.

circolazione delle merci, può essere applicata, a mio parere, nel presente caso. In mancanza di disciplina comunitaria, spetta agli Stati membri

« di stabilire il grado al quale intendono tutelare la salute e la vita delle persone e il modo in cui questo grado di tutela deve essere realizzato » [10].

La decisione di uno Stato membro per cui la pratica dell'osteopatia rientra nell'esercizio della medicina mi sembra vada collegata alla determinazione del livello di tutela della salute perseguito e pertanto non andare oltre, rispetto al diritto comunitario, le proprie prerogative.

10. Si potrebbe parlare di un eventuale abuso solo nel caso di collegamento, palesemente artificiale, con la sfera medica di un'attività ad essa *indiscutibilmente* estranea. La situazione di cui trattasi nella fattispecie, concernente un'attività, l'osteopatia, che non può ritenersi estranea alla sfera medica, mi sembra escludere che l'ipotesi dell'abuso debba essere presa in considerazione dalla Corte.

11. Ritengo pertanto che le disposizioni del Trattato relative alla libertà di stabilimento, non ostino a che, in mancanza di una regolamentazione comunitaria dell'attività di osteopata, uno Stato membro riservi l'esercizio di tale attività esclusivamente ai medici, se, per l'accesso all'esercizio della medicina, esso applica a tutti i cittadini comunitari il trattamento nazionale e se il divieto rivolto a coloro che non sono medici di esercitare l'osteopatia concerne indistintamente i cittadini di questo Stato e quelli degli altri Stati membri.

12. Propongo pertanto di risolvere la questione nel seguente modo:

« Le disposizioni del Trattato CEE, ed in particolare quelle relative alla libertà di stabilimento, non ostano a che, in mancanza di una disciplina comunitaria dell'attività di osteopata, la legge di uno Stato membro riservi l'esercizio di tale attività esclusivamente ai medici, se, per l'accesso all'attività di medico, essa applica a tutti i cittadini comunitari il trattamento nazionale e se il divieto rivolto a coloro che non sono medici di esercitare l'osteopatia, concerne indistintamente, in tale Stato, i cittadini dello Stato stesso e quelli degli altri Stati membri ».

10 — Punto 21 della motivazione.