CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ

presentate il 19 settembre 1991 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Il presente procedimento per inadempimento contro il Regno di Spagna verte sul mancato recepimento nell'ordinamento giuridico spagnolo della direttiva 80/155/CEE [1], concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative all'accesso alle attività dell'ostetrica ed al loro esercizio.

2. Si deve distinguere tra due censure: 1) il mancato recepimento della direttiva il 1° gennaio 1986, data in cui il Regno di Spagna ha aderito alle Comunità europee; 2) la mancanza o l'insufficienza di successive disposizioni di attuazione.

3. Il contesto giuridico della controversia, gli antefatti e gli argomenti delle parti risultano dalla relazione d'udienza.

1. Sulla censura relativa al mancato recepimento della direttiva 80/155 il 1° gennaio 1986

4. A termini dell'art. 392 dell'Atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Spagna [2]:

« Dal momento dell'adesione i nuovi Stati membri sono considerati come destinatari e come aventi ricevuto notifica delle direttive e delle decisioni ai sensi dell'art. 189 del Trattato CEE (...) ».

Secondo l'art. 395 dello stesso Atto:

« I nuovi Stati membri mettono in vigore le misure per conformarsi, dal momento dell'adesione, alle disposizioni delle direttive e delle decisioni ai sensi dell'art. 189 del Trattato CEE (...) ».

5. Il 1° gennaio 1986, data in cui il Regno di Spagna ha aderito alle Comunità, non è stata adottata alcuna disposizione di attuazione. Il governo spagnolo non nega la sussistenza di un inadempimento del Trattato a causa del mancato recepimento delle direttive alla data di adesione. Di conseguenza, non può essere rilevante il se l'obbligo di recepimento al momento iniziale dell'adesione alla Comunità fosse « giusto » e « adeguato ». Infatti, la pacifica trasgressione del Trattato non può essere eliminata a posteriori per motivi di equità.

6. L'art. 6 della direttiva prevede, è vero, un termine di tre anni per il recepimento. Di conseguenza, ci si potrebbe chiedere tutt'al più se il detto termine triennale sia cominciato a decorrere a favore dei nuovi Stati aderenti solo a partire dalla notifica fittizia prevista dall'art. 392 dell'Atto di adesione.

* Lingua originale: il tedesco.

1 — GU L 33, pag. 8.

2 — Atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese e agli adattamenti dei Trattati (GU L 302, del 15.11.1985, pag. 23).

7. Avverso questa interpretazione milita, in primo luogo, la lettera dell'art. 395 dello stesso Atto, che obbliga gli Stati membri aderenti a conformarsi alla direttiva a partire dalla data dell'adesione. In secondo luogo, la disposizione transitoria aggiunta successivamente alla direttiva 80/155, come art. 1, n. 6, dalla direttiva 89/594/CEE [3], prevede che le formazioni specifiche rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva che siano state iniziate prima del 31 dicembre 1985 possano ancora essere compiute secondo le vecchie disposizioni. Questa norma transitoria implica la necessità dell'entrata in vigore di nuove disposizioni con effetto dal 1° gennaio 1986. Infine — anticipando il risultato dell'esame della seconda censura — si deve sottolineare che la direttiva non è stata correttamente recepita nemmeno il 1° gennaio 1989, tre anni dopo l'adesione.

8. D'altra parte, nel parere motivato del 19 aprile 1989, la Commissione ha concesso allo Stato membro convenuto un termine di due mesi, entro il quale esso era tenuto a conformarsi a quanto prescritto nel parere stesso. Nemmeno entro tale termine lo Stato membro convenuto si è adoperato per adempiere gli obblighi di diritto comunitario che gli erano stati ricordati dalla Commissione.

9. Pertanto, l'argomento del governo convenuto, secondo cui la formazione delle ostetriche non era, al momento dell'adesione della Spagna, qualitativamente inferiore a quanto previsto dalla direttiva, è irrilevante, tanto più che sotto taluni aspetti questa formazione non corrispondeva nemmeno ai requisiti minimi della direttiva.

3 — Direttiva del Consiglio 30 ottobre 1989 (GU L 341, pag. 19).

2. Sulla censura relativa all'insufficiente recepimento della direttiva

10. A proposito della censura relativa all'insufficiente recepimento della direttiva, le parti sostengono punti di vista diversi. Il governo convenuto risponde alla censura di mancato recepimento della direttiva che l'emanazione di un decreto-quadro, il regio decreto 3 luglio 1987, 992/1987, dev'essere considerata come una trasposizione della direttiva. L'art. 3 del detto decreto prescriverebbe, infatti, che le norme recanti attuazione dello stesso decreto siano conformi alla direttiva.

11. Se quanto sostenuto dal governo convenuto fosse esatto, non vi sarebbe motivo di perseguire l'asserita infrazione in questa sede giacché il recepimento sarebbe stato effettuato prima della promozione del presente procedimento.

12. La ricorrente è invece del parere che non sia possibile, per più motivi, considerare il decreto suddetto come corretto recepimento della direttiva. In primo luogo, il contenuto del decreto sarebbe in taluni punti incompatibile con le disposizioni della direttiva per quanto riguarda sia le disposizioni transitorie sia la durata minima della formazione. In secondo luogo, il decreto non sarebbe direttamente efficace in quanto le modalità della sua attuazione dovrebbero ancora essere adottate da un consiglio nazionale delle specializzazioni infermieristiche che, a sua volta, non sarebbe stato ancora istituito.

13. Le norme di attuazione del decreto che disciplina la formazione delle ostetriche *non* erano ancora state adottate il giorno dell'udienza, il 2 luglio 1991, vale a dire cinque anni e mezzo dopo l'adesione della Spagna alle Comunità europee. Non è quindi necessario chiedersi se un decreto-quadro o una legge-quadro possano essere considerati corretto recepimento di una direttiva quando, ad esempio, il contenuto e il momento dell'entrata in vigore delle relative norme di attuazione sono precisati di guisa che si deve ritenere che, con la loro emanazione, vi sia stato completo recepimento della direttiva.

14. Il rinvio, figurante in un atto legislativo emanato da uno Stato membro, alle disposizioni della direttiva in quanto tassativo presupposto della validità delle relative norme di attuazione potrebbe essere considerato come un rinvio statico e quindi come incorporazione delle disposizioni della direttiva nell'ordinamento giuridico dello Stato membro. Tuttavia, fintantoché la normativa d'attuazione emanata dallo Stato membro richiede l'emanazione di ulteriori norme di attuazione per poter avere efficacia diretta, la direttiva non può considerarsi recepita nell'ordinamento giuridico nazionale.

15. Poiché in Spagna non sono state emanate norme definitive sulla formazione professionale delle ostetriche e non sono state nemmeno adottate dal ministero competente le disposizioni transitorie necessarie, il Regno di Spagna ha disatteso il Trattato. D'altra parte, cinque anni e mezzo dopo l'adesione della Spagna, eventuali disposizioni transitorie sarebbero ormai intempestive [4].

16. Se l'applicazione della direttiva avesse presentato « notevoli difficoltà », una concertazione ai sensi dell'art. 7 della direttiva fra lo Stato convenuto e la Commissione sarebbe probabilmente stata possibile in una precedente fase del procedimento. In realtà, il governo convenuto ha mostrato scarso spirito di cooperazione nel corso del procedimento precontenzioso, non rispondendo né alla lettera di intimazione né al parere motivato.

17. Nel corso del procedimento davanti alla Corte di giustizia, il governo convenuto ha negato l'inadempimento del Trattato — almeno per quanto riguarda il tardivo recepimento della direttiva —, ma ha poi chiesto che l'udienza prevista in un primo tempo per il 20 marzo 1991 fosse rinviata per consentirgli di conformarsi alla direttiva. Nonostante tale rilevante ritardo, che ha offerto allo Stato membro convenuto una nuova possibilità di recepire la direttiva e, pertanto, di sottrarsi alla censura della Corte, nessuna disposizione in materia di disciplina della formazione professionale delle ostetriche conforme alla direttiva è stata adottata in Spagna.

4 — V. le disposizioni transitorie del regio decreto 3 luglio 1987, 992/1987, ed in particolare il punto 4: « In attesa della costituzione del consiglio nazionale delle specializzazioni infermieristiche previsto all'art. 9 del presente regio decreto, il ministero della Pubblica Istruzione e delle Scienze è autorizzato a stabilire in via provvisoria, su relazione favorevole del ministero della Sanità e del Consumo, i programmi di formazione alle specializzazioni infermieristiche previsti dal presente decreto nonché ad adottare le misure necessarie alla loro attuazione nel corso del 1987 ».

18. Nel corso dell'udienza del 2 luglio 1991 la rappresentante dello Stato convenuto ha prodotto un atto legislativo, il regio decreto 1017/1991, che, a suo dire, era diretto a trasporre la direttiva 80/155 nell'ordinamento giuridico spagnolo.

19. Dopo averlo esaminato, la ricorrente ha dichiarato alla Corte di giustizia che nemmeno tale decreto poteva essere considerato recepire la direttiva 80/155. Le modalità della formazione delle ostetriche in Spagna restavano, secondo la ricorrente, prive di disciplina quanto alla durata ed al contenuto. Inoltre, non sarebbero stati stabiliti i programmi di formazione prescritti dalla direttiva né sarebbe stato adottato alcun provvedimento per adeguare i diplomi dei cicli di formazione iniziati dopo il 1° gennaio 1986.

20. La disposizione transitoria che è stata introdotta nella direttiva 80/155 dall'art. 24 della direttiva 89/594 (l'autorizzazione di terminare la formazione iniziata anteriormente al 1° dicembre 1985 secondo le disposizioni precedentemente vigenti) non ha, peraltro, avuto l'effetto di prorogare il termine di recepimento a vantaggio dello Stato membro convenuto. La detta disposizione ha ad oggetto solo la tutela dell'affidamento degli allievi che avevano già iniziato la loro formazione. Gli organi legislativi spagnoli non possono adottare unilateralmente disposizioni più favorevoli, in particolare in materia di proroga.

21. Infine, si deve respingere l'obiezione del governo convenuto secondo cui solo i cittadini spagnoli sono svantaggiati dalla mancata trasposizione della direttiva; secondo il governo spagnolo, non è stata compromessa né la libertà di stabilimento né la libera prestazione di servizi dei cittadini degli altri Stati membri. Tale mezzo difensivo non è atto a giustificare l'inadempimento del Trattato poiché travisa lo scopo delle misure di coordinamento, che devono avere l'effetto di rendere equivalenti talune formazioni professionali nell'intera Comunità.

22. In mancanza di completo e corretto recepimento della direttiva cinque anni e mezzo dopo la data prescritta, si deve concludere che il Regno di Spagna ha violato il Trattato.

Conclusioni

23. Vi suggerisco di statuire come segue:

« 1) Il Regno di Spagna ha violato il Trattato non avendo adottato nei termini prescritti tutti i provvedimenti per l'attuazione della direttiva 80/155/CEE, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative all'accesso alle attività dell'ostetrica e al loro esercizio.

2) Il Regno di Spagna è condannato alle spese ».