CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ del 2 dicembre 1986 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

A — 1. Nel ricorso per violazione del trattato, su cui esprimo oggi il mio parere, la Commissione delle Comunità europee, ricorrente, addebita al Regno del Belgio, convenuto, di esser venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza dell'art. 52 del trattato CEE, e cioè di aver trasgredito il principio della libertà di stabilimento, adottando il regio decreto 30 dicembre 1982, n. 143, relativo al rimborso da parte della cassa malattia statale belga delle prestazioni di biologia clinica (in prosieguo: « prestazioni di laboratorio »).

2. Questo decreto rende più difficile lo stabilimento di laboratori di altri Stati membri in quanto li esclude dal rimborso spese da parte della cassa malattia statale belga. La Commissione censura in particolare la disposizione in cui viene prescritta la forma con cui i laboratori debbono essere gestiti affinché le loro prestazioni siano prese a carico dall'assicurazione malattia.

3. Le disposizioni del regio decreto che rilevano nel caso di specie sono quelle dell'art. 3, nn. 3 e 4, a norma delle quali i laboratori devono essere gestiti:

« 3) da una o più persone abilitate a fornire prestazioni di biologia clinica che di fatto effettuano analisi in detti laboratori e che non sono i medici che prescrivono analisi;

4) oppure da una persona giuridica di diritto privato salvo le persone giuridiche non aventi scopo di lucro di cui al n. 7, i cui membri, soci ed amministratori, a seconda dei casi, sono esclusivamente persone contemplate al n. 3 (...) »

4. Se un laboratorio non soddisfa queste condizioni le prestazioni di laboratorio da esso effettuate non sono rimborsate dalla cassa malattia statale.

5. L'art. 7 del decreto dispone che nel caso in cui il proprietario dei locali o dell'attrezzatura non sia il gestore del laboratorio, l'indennità pagata dal gestore potrà consistere soltanto in un importo forfettario che corrisponde ad un'indennità normale per la locazione, l'ammortamento o il leasing in base agli investimenti.

6. Alcune imprese straniere hanno proposto dinanzi a un tribunale di Bruxelles una domanda di provvedimenti provvisori contro questo decreto. A seguito del rigetto di questa domanda esse hanno presentato un ricorso di annullamento al Consiglio di Stato, su cui quest'ultimo non si è ancora pronunziato. Infine esse si sono rivolte alla Commissione, la quale nel 1983 ha proposto un ricorso per inadempimento contro il Regno del Belgio.

7. Nella sua versione originale, l'art. 11 del decreto contemplava che le disposizioni dell'art. 3 bis venissero adempiute entro il settimo mese dopo la pubblicazione del decreto nella *Gazzetta ufficiale* belga. Questo termine è stato più volte prorogato; a norma

* Traduzione dal tedesco.

dell'art. 21 della legge 22 gennaio 1985, n. 101, spetta ora al governo fissare detto termine, ma ciò non è ancora stato fatto.

Conclusioni delle parti

8. La *ricorrente* conclude che la Corte voglia,

— dichiarare che il Regno del Belgio, limitando il rimborso alle prestazioni di biologia clinica effettuate nei laboratori gestiti da persone giuridiche di diritto privato, i cui membri, soci o amministratori sono persone fisiche abilitate ad effettuare analisi cliniche, è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza del trattato CEE ed in particolare dell'art. 52;

— condannare il Regno del Belgio alle spese.

9. Il *convenuto* conclude che la Corte voglia,

— dichiarare il ricorso irricevibile e, in subordine, infondato,

— porre le spese a carico della ricorrente.

10. Nell'ambito delle osservazioni seguenti verranno richiamati gli argomenti delle parti per quel che necessita. Per il resto si rinvia alla relazione d'udienza.

B — La mia opinione in proposito è la seguente:

I — *Sulla ricevibilità*

11. Non sono stati presentati mezzi relativi alla ricevibilità così come non risultano cause di irricevibilità.

II — *Sul merito*

12. Desidero iniziare l'esame del contenuto della norma belga controversa analizzandone ancora una volta il contenuto e la portata quali risultano dal testo e dai chiarimenti delle parti.

13. Il regio decreto 30 dicembre 1982, n. 143, non disciplina l'attività e l'organizzazione dei laboratori di biologia clinica in senso generale; la loro creazione e la loro attività non rientrano nell'ambito di applicazione del decreto.

14. La disciplina istituita col decreto litigioso assume rilievo soltanto nella fase del rimborso, da parte della previdenza sociale belga, delle prestazioni dei suddetti laboratori. Dette prestazioni hanno importanza fondamentale in quanto, stando alle dichiarazioni unanimi delle parti, i laboratori le cui prestazioni non possono essere prese a carico dalla cassa malattia non possono sopravvivere dal punto di vista economico.

15. Inoltre il decreto controverso non disciplina la proprietà dei locali e dell'attrezzatura dei laboratori. Proprietari dei laboratori possono pertanto essere anche le persone fisiche o giuridiche che non rispondono ai requisiti di cui all'art. 3 del decreto. L'art. 7 del decreto limita però lo sfruttamento economico delle attrezzature del laboratorio: quando il gestore e il proprietario del laboratorio sono due persone diverse l'indennità da pagare al proprietario può consistere soltanto in un importo forfettario che corrisponde ad un'indennità normale per la locazione, l'ammortamento o il leasing. Ciò esclude in particolare un'indennità in funzione del profitto o della cifra d'affari.

16. Per quanto viene in rilievo nel caso di specie, la disciplina del decreto si riferisce esclusivamente al gestore di un laboratorio. Si deve trattare di una o più persone abilitate ad effettuare prestazioni di biologia cli-

nica e quindi di medici o farmacisti, oppure, qualora il gestore sia una persona giuridica di diritto privato, di una persona giuridica i cui membri, soci o amministratori siano esclusivamente persone abilitate ad eseguire prestazioni di biologia clinica, e quindi altresì medici o farmacisti.

17. L'attività di « gestore » di un laboratorio non può quindi essere svolta da persone fisiche o giuridiche che non siano medici o farmacisti. Detta disciplina ha un'efficacia generale, si applica quindi ai cittadini belgi e a quelli degli altri Stati, o alle persone giuridiche con sede in Belgio o in un altro Stato.

18. Il trattamento nazionale prescritto dall'art. 52, secondo comma, in materia di libertà di stabilimento, e cioè l'accesso alle attività non salariate e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese *alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini*, è pertanto garantito, così come ammette anche la ricorrente.

19. A suo parere tuttavia le restrizioni al diritto di stabilimento vietate dall'art. 52 del trattato non sono limitate ai provvedimenti discriminatori ma riguardano altresì i provvedimenti che vengono applicati in modo indistinto ai cittadini ed agli stranieri allorché costituiscano un ostacolo ingiustificato per questi ultimi. Il diritto di stabilimento riguarda infine anche la creazione di agenzie, succursali o filiali.

20. Invece di motivare questa tesi, la ricorrente, nelle sue considerazioni di diritto (esposte in 4 pagine della sua memoria) si limita a rinviare a due sentenze della Corte: la sentenza 12 luglio 1984 nella causa 107/83 [1] nonché la sentenza 10 luglio 1986 nella causa 79/85 [2].

21. Nella sentenza 12 luglio 1984, nella causa 107/83, si trattava dell'iscrizione al foro di Parigi di un avvocato tedesco, la quale gli era stata negata in quanto egli intendeva continuare ad esercitare la sua attività in Germania e conservarvi la residenza e lo studio, il che era contrario al regolamento interno del foro di Parigi a norma del quale un avvocato può avere un solo studio.

22. Nella sentenza, la Corte ha dichiarato che gli artt. 52 e seguenti del trattato CEE vietano che le autorità competenti di uno Stato membro, in ossequio alla loro normativa nazionale e alle norme di deontologia ivi in vigore, rifiutino a un cittadino di un altro Stato membro il diritto di accedere alla professione di avvocato e di esercitarla per il semplice fatto che egli conserva contemporaneamente un domicilio professionale in un altro Stato. Nella motivazione la Corte ha sottolineato 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 e succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti nel territorio di un altro Stato membro. Questa norma va consi-

1 — Sentenza 12 luglio 1984 nella causa 107/83, Ordine degli avvocati del foro di Parigi/Onno Klopp, Racc. 1984, pag. 2971.

2 — Sentenza 10 luglio 1986 nella causa 79/85, D. H. M. Segers/Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Bank- en Verzekeringswezen, Groothandel en Vrije Beroepen, Racc. 1986, pag. 2375.

derata 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.

23. La Corte è giunta a questa conclusione considerando che la disciplina di uno Stato membro non può prescrivere che un avvocato abbia un solo stabilimento nell'intero territorio della Comunità. A parere della Corte uno Stato membro non può pertanto applicare la sua normativa a fatti verificatisi al di fuori del suo territorio nazionale, in quanto ciò avrebbe la conseguenza che l'avvocato, stabilitosi in un determinato Stato membro, non potrebbe più avvalersi delle libertà del trattato per stabilirsi in un altro Stato membro, se non rinunciando al precedente stabilimento.

24. Fondamentalmente la Corte ha tuttavia riconosciuto che, a norma dell'art. 52, secondo comma, del trattato CEE, la libertà di stabilimento implica l'accesso alle attività indipendenti ed il loro esercizio « alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini ».

25. Se ne deve concludere che nella suddetta sentenza la Corte non ha affatto vietato al singolo Stato membro di disciplinare l'esercizio di una determinata professione sul suo territorio nazionale e di applicare questa disciplina anche ai cittadini degli altri Stati membri della Comunità « alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini ». Semplicemente, la Corte non ha ammesso che detto Stato membro applichi la sua disciplina professionale al di fuori del suo territorio nazionale in quanto non è competente ad adottare nella sua normativa nazionale disposizioni per l'intero territorio della Comunità.

26. Anche dalla sentenza della Corte 10 luglio 1986, nella causa 79/85, cui la ricorrente ha rinviato nel corso della trattazione orale, si deve dedurre che la libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro sul territorio nazionale di un altro Stato membro segue la normativa in vigore per i cittadini dello Stato di stabilimento.

27. Lo stesso può dirsi della sentenza della Corte 6 novembre 1984 nella causa 182/83 [3], in merito alla quale la ricorrente è stata interpellata nel corso della trattazione orale. Questo procedimento verteva sulla questione se, a norma delle disposizioni del trattato CEE, sia possibile imporre un requisito di residenza a cittadini di altri Stati membri che abbiano esercitato il loro diritto di stabilimento in Irlanda a norma dell'art. 52 del trattato CEE partecipando alla costituzione di una società ai sensi dell'art. 58 del trattato CEE. La Corte ha risolto la questione in senso affermativo qualora quest'obbligo di residenza sia imposto da uno Stato membro tanto ai propri cittadini quanto ai cittadini degli altri Stati membri e venga loro applicato nello stesso modo. Tale obbligo di residenza non avrebbe infatti alcun carattere discriminatorio che possa essere oggetto di un ricorso a norma dell'art. 52 del trattato CEE.

28. Su questo punto si deve in sintesi constatare che dalla suddetta sentenza della Corte non emergono elementi che possano essere addotti a sostegno della tesi della ricorrente secondo cui i provvedimenti nazionali applicati in modo indistinto potrebbero

3 — Sentenza 6 novembre 1984 nella causa 182/83, Robert Fearon & Company Limited/Irish Land Commission, Racc. 1984, pagg. 3677, 3685 e seguenti.

costituire restrizioni ingiustificate alla libertà di stabilimento. Per la soluzione della questione non è comunque possibile dedurre dalle suddette sentenze della Corte in quali casi il puro trattamento nazionale non basti più a garantire l'efficacia pratica della libertà fondamentale del diritto di stabilimento sancita dal trattato CEE. In particolare, nulla permette di sostenere che disposizioni nazionali in materia professionale applicate in modo indistinto possano essere valutate dal punto di vista della proporzionalità qualora non sia ancora neanche venuto in questione l'ambito di applicazione della libertà di stabilimento così come disciplinato dal diritto comunitario.

29. Questa conclusione è conforme alla costante giurisprudenza della Corte in materia di libertà di stabilimento. Già nella fondamentale sentenza 21 giugno 1974, nella causa 2/74 [4], in cui la Corte ha constatato l'applicabilità diretta dell'art. 52 del trattato CEE dopo la scadenza del periodo di transizione, l'art. 52 è stato interpretato come un'espressione specifica del divieto generale di discriminazioni ex art. 7 del trattato CEE. L'art. 55 enuncia il principio dominante della materia, disponendo che la libertà di stabilimento implica l'accesso alle attività indipendenti e al loro esercizio « alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini ». La norma del trattamento nazionale costituisce una delle disposizioni giuridiche fondamentali della Comunità. In quanto richiamo ad un complesso di disposizioni legislative effettivamente applicate dal paese di stabilimento ai propri cittadini, tale norma è, per eccellenza, atta ad essere fatta valere direttamente dai cittadini di tutti gli Stati membri.

4 — Sentenza 21 giugno 1974 nella causa 2/74, Jean Reyners/Stato belga, Racc. 1974, pag. 631.

30. Anche dalle sentenze della Corte 28 aprile 1977, nella causa 71/76 [5], e 28 giugno 1977, nella causa 11/77 [6], si deduce che per l'applicazione dell'art. 52 del trattato CEE il principio del trattamento nazionale è essenziale. Ciò è stato confermato dalla Corte anche recentemente con la sentenza 28 gennaio 1986, nella causa 270/83 [7], con cui ha rilevato anzitutto che l'art. 52 del trattato CEE è una delle disposizioni fondamentali della Comunità ed è direttamente efficace negli Stati membri dalla scadenza del periodo transitorio. L'art. 52 mira a garantire il trattamento nazionale a qualsiasi cittadino di uno Stato membro e vieta qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza.

31. Poiché il regio decreto controverso viene applicato in modo indistinto potrebbe prodursi una discriminazione nei confronti dei cittadini degli altri Stati membri tutt'al più qualora detto decreto avesse nei confronti di questi ultimi conseguenze che non potessero essere constatate nei confronti dei propri cittadini. Tuttavia non è poi necessario chiarire se esista una tale discriminazione dissimulata in materia di libertà di stabilimento. Il ricorrente non ha infatti prodotto alcun elemento da cui risulti che il decreto controverso abbia, nei confronti dei cittadini o delle imprese di altri Stati membri, effetti che vadano al di là di quelli prodotti nei confronti dei cittadini nazionali.

5 — Sentenza 28 aprile 1977 nella causa 71/76, Jean Thieffry/Conseil de l'ordre des avocats à la Cour de Paris, Racc. 1977, pag. 765.

6 — Sentenza 28 giugno 1977 nella causa 11/77, Richard Hugh Patrick/Ministro per gli affari culturali, Racc. 1977, pag. 1199.

7 — Sentenza 28 gennaio 1986 nella causa 270/83, Commissione/Repubblica francese, Racc. 1986, pag. 273.

32. Pertanto, se la costituzione e la gestione di agenzie, succursali o filiali viene limitata dalle disposizioni che lo Stato di stabilimento applica ai propri cittadini, è opportuno osservare ancora quanto segue:

33. Il regio decreto controverso ha « decommercializzato » una parte dell'attività economica, e cioè la gestione di laboratori di biologia clinica, nella misura in cui le nuove prestazioni vengono rimborsate dalla previdenza sociale, lo ha cioè sottratto alla vita economica generale per riservarlo ai membri di talune determinate professioni, cioè i farmacisti e i medici. Ciò costituisce senz'altro un'intromissione nell'attività delle imprese economiche, ed in particolare delle persone giuridiche. Tale intromissione non è però vietata dal diritto comunitario. Visto che la Corte ha già dichiarato nella sentenza 6 novembre 1984, nella causa 182/83, relativamente all'art. 222 del trattato CEE, che il trattato lascia impregiudicato il regime di proprietà esistente nei diversi Stati membri e non mette in discussione la facoltà degli Stati membri di istituire un regime di espropriazione pubblica, uno Stato membro deve allora anche essere autorizzato a sottrarre un determinato settore dalla vita economica generale e ad affidarlo ai membri di determinate professioni. Come la Corte ha osservato in merito al problema dell'espropriazione, tale intervento non sfugge al principio fondamentale di non discriminazione che è alla base del capo del trattato relativo al diritto di stabilimento. Non è pertanto necessario valutare ai sensi del diritto comunitario se questo provvedimento sia sensato o proporzionato qualora venga applicato in modo non discriminatorio ai cittadini di tutti gli Stati membri della Comunità.

34. Qualora la Corte dovesse però concludere per l'esistenza di una discriminazione derivante dal fatto che soltanto ditte straniere avevano impugnato il regio decreto dinanzi ai giudici belgi e presentato reclamo alla Commissione, sarebbe ad ogni modo necessario esaminare anche la questione della violazione del principio di proporzionalità e risolverla in senso positivo.

35. Per il raggiungimento dello scopo perseguito con l'adozione del decreto — limitazione delle spese e facilitazione del perseguimento degli abusi — sarebbe stato sufficiente sottoporre il gestore di un laboratorio alla deontologia dei medici o dei farmacisti. Nel caso in cui un laboratorio venga gestito da una persona giuridica sarebbe stato sufficiente sottoporne gli organi o i dirigenti alla suddetta deontologia. Sarebbe tuttavia sproporzionato e non necessario estendere detta deontologia anche ai semplici membri della persona giuridica che non partecipano alla gestione del laboratorio.

C — 36. In conclusione propongo alla Corte di respingere il ricorso e di condannare la ricorrente alle spese.