

SENTENZA DELLA CORTE

23 maggio 1985 *

Nella causa 29/84,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sig. I. Pernice e C. Bail, membri del suo ufficio legale, in qualità di agenti, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. G. Kremlis, membro dell'ufficio legale, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Repubblica federale di Germania, rappresentata dal sig. J. Sedemund, dello studio legale Deringer, Tessin, Herrmann & Sedemund, di Colonia, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede della propria ambasciata, 20-22, avenue Émile-Reuter,

convenuta,

avente ad oggetto la dichiarazione che la Repubblica federale di Germania, non avendo ancora adottato le disposizioni normative, regolamentari ed amministrative onde conformarsi alla direttiva del Consiglio 27 giugno 1977, 77/452 concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di infermiere responsabile dell'assistenza generale e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, nonché alla direttiva del Consiglio 27 giugno 1977, 77/453, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative per l'attività di infermiere responsabile dell'assistenza generale (GU L 176, pag. 1 e 8), è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del trattato CEE,

* Lingua processuale: il tedesco.

LA CORTE,

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, G. Bosco e O. Due, presidenti di sezione, P. Pescatore, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot e R. Joliet, giudici,

avvocato generale: Sir Gordon Slynn

cancelliere : P. Heim

l'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 27 marzo 1985,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

(Parte «In fatto» non riprodotta)

In diritto

- 1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 30 gennaio 1984, la Commissione delle Comunità europee ha promosso, a norma dell'art. 169 del trattato CEE, un ricorso onde far dichiarare che la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del trattato CEE, avendo ommesso di adottare, entro i termini prescritti, i provvedimenti necessari per trasporre nell'ordinamento interno le direttive del Consiglio 27 giugno 1977, 77/452 e 77/453, la prima concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di infermiere responsabile dell'assistenza generale e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, l'altra concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per l'attività di infermiere responsabile dell'assistenza generale (GU L 176, pag. 1 e 8).
- 2 La direttiva 77/452 riguarda l'accesso alle attività summenzionate nonché il loro esercizio da parte dei cittadini di altri Stati membri, mentre la direttiva 77/453 riguarda la preparazione e gli esami prescritti per conseguire i diplomi il cui riconoscimento è contemplato dalla prima direttiva.

- 3 A norma dell'art. 2 della direttiva 77/452, ogni Stato membro riconosce i diplomi, i certificati e gli altri titoli rilasciati ai cittadini degli Stati membri dagli altri Stati membri, attribuendo loro, nel proprio territorio, lo stesso effetto dei diplomi, certificati ed altri titoli da esso rilasciati. L'art. 3 elenca i diplomi e gli altri titoli che vanno riconosciuti dagli altri Stati membri e per il cui rilascio lo Stato membro interessato deve esigere la preparazione e gli esami contemplati dalla direttiva 77/453.
- 4 L'art. 4 mira ad attribuire diritti analoghi ai cittadini della Comunità i cui diplomi siano stati rilasciati prima dell'entrata in vigore della direttiva 77/453 e non possiedano il complesso dei requisiti da questa prescritti, ma che abbiano svolto le attività in questione almeno per un certo periodo.
- 5 L'art. 5 conferisce il diritto di far uso del « titolo di formazione » conseguito nello Stato d'origine; gli artt. 6-9 riguardano le prove di moralità, di onorabilità e di salute fisica e psichica dell'interessato e l'art. 10 stabilisce termini per quel che riguarda il procedimento di ammissione nello Stato ospitante.
- 6 Gli artt. 11 e 12 contengono disposizioni sulla dispensa dai requisiti relativi all'autorizzazione o all'iscrizione o all'appartenenza ad un'organizzazione di categoria, di cui devono fruire soltanto coloro che prestano servizi.
- 7 L'art. 15 stabilisce che gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari onde permettere ai destinatari di essere informati in particolare sulle norme sanitarie e previdenziali dello Stato ospitante e l'art. 17 prescrive che gli Stati membri e la Commissione vengano informati circa le autorità e gli enti designati, dallo Stato interessato, tra l'altro per rilasciare e ricevere i diplomi e certificati o per fornire le informazioni previste dalla direttiva.

- 8 A norma dell'art. 18 della direttiva 77/452 e dell'art. 3 della direttiva 77/453, entrambe le direttive valgono pure per i cittadini degli Stati membri che svolgano le attività in questione in qualità di dipendenti.
- 9 L'art. 19 della direttiva 77/452 e l'art. 4 della direttiva 77/453 stabiliscono che gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari onde conformarsi alle direttive entro il termine di due anni a decorrere dalla loro notifica e ne informano la Commissione. Poiché le direttive sono state notificate il 29 giugno 1977, il termine è scaduto il 29 giugno 1979.
- 10 La Commissione, poiché era stata informata dalla Repubblica federale di Germania solo dei provvedimenti di cui agli art. 15 e 17 della direttiva 77/452, con lettera del 2 luglio 1980 e in applicazione dell'art. 169 del trattato CEE, invitava la Repubblica federale di Germania a presentare le proprie osservazioni.
- 11 Con lettera 30 luglio 1980, il governo tedesco informava la Commissione che norme di legge conformi alle direttive erano in preparazione, ma che in pratica si teneva conto dell'essenziale delle direttive, pur se l'atto formale di trasposizione non era ancora stato adottato.
- 12 Il 25 novembre 1981, la Commissione indirizzava un parere motivato alla Repubblica federale di Germania.
- 13 Il 13 aprile 1982, il governo tedesco informava la Commissione che le disposizioni destinate alla trasposizione formale delle direttive erano incluse in un nuovo progetto di legge sull'assistenza sanitaria mirante alla riforma globale di questo settore, che questo progetto aveva subito ritardi, ma che le direttive erano già interamente applicate di fatto nella Repubblica federale di Germania.
- 14 Nel settembre e nel novembre 1983 il governo tedesco informava la Commissione di ulteriori ritardi nell'iter legislativo e in seguito a queste informazioni la Commissione promuoveva il presente ricorso.

Sul problema generale della messa in atto delle direttive

- 15 Il governo tedesco ammette che la riforma generale della normativa sull'assistenza sanitaria, che sta per essere portata a termine, implicherà la trasposizione nel diritto tedesco delle due direttive in questione, però sostiene che il ritardo che ha subito l'iter legis non costituisce inosservanza degli obblighi comunitari. La normativa attualmente in vigore nella Repubblica federale di Germania, benché non sia formalmente conforme alle direttive, non osterebbe affatto alla loro applicazione ad opera delle autorità tedesche e questa applicazione verrebbe in pratica pienamente garantita nella prassi amministrativa.
- 16 Secondo il governo tedesco, l'art. 189, 3° comma, del trattato prescrive soltanto che i vantaggi contemplati dalle direttive vengano garantiti nel diritto nazionale e che il cittadino abbia un diritto giuridicamente tutelato a detti vantaggi. Il fondamento di detto diritto nell'ordinamento nazionale sarebbe lasciato alla discrezione dei singoli Stati membri. Il diritto comunitario non prescriverebbe affatto l'emanazione di leggi in proposito.
- 17 Il governo tedesco non contesta che semplici prassi amministrative, che per la loro natura stessa l'amministrazione può modificare ad libitum e che sono sprovviste di adeguata pubblicità, non possano considerarsi come valido adempimento dell'obbligo che incombe agli Stati membri a norma dell'art. 189, come la Corte ha affermato con giurisprudenza costante, ma assume che detta giurisprudenza non può applicarsi nella fattispecie. La prassi amministrativa in questione non sarebbe né modificabile ad libitum da parte dell'amministrazione né sprovvista di pubblicità adeguata.
- 18 La prassi conforme alle direttive, che le autorità tedesche hanno seguito costantemente dopo l'entrata in vigore dei detti atti comunitari, sarebbe, secondo il governo tedesco, l'espressione di una interpretazione della normativa attuale dovuta in base ai principi di diritto nazionale superiori alle leggi. A questo proposito il governo cita il principio generale della parità di trattamento che è sancito dalla legge fondamentale e che vieta qualsiasi disparità di trattamento non giustificata da ragioni obiettive, il principio del trattamento nazionale dei cittadini di altri Stati membri, che è un principio comunitario, ma che è direttamente efficace nel diritto tedesco, ed infine il principio del diritto amministrativo tedesco in forza del quale detta prassi costante implica un' « autolimitazione » dell'amministrazione, che le impedisce di derogarvi, salvo che la deroga sia necessaria per ragioni obiettive. Siffatte ragioni non potrebbero venir invocate dall'amministrazione nella fattispe-

cie, anzitutto a motivo dei due primi principi di diritto, e in secondo luogo in quanto il legislatore tedesco avrebbe chiaramente dimostrato, mediante il progetto di legge sull'assistenza sanitaria, nonché con le leggi già approvate per altre professioni del settore sanitario, che intende trasporre le direttive nella legislazione nazionale e quindi codificare detta prassi amministrativa. Il governo conclude che l'applicazione costante delle due direttive è già pienamente garantita dal diritto tedesco.

- 19 Per quel che riguarda la pubblicità data a questa applicazione, il governo tedesco ricorda che la Repubblica federale, conformemente all'art. 17 della direttiva 77/452, ha comunicato agli altri Stati membri e alla Commissione quali uffici aveva designato per fornire le informazioni contemplate all'art. 15. Da questi uffici i destinatari delle direttive potrebbero ottenere tutte le informazioni richieste circa la loro posizione giuridica alla luce del diritto nazionale. Le direttive non contemplerebbero altre forme di pubblicità e siffatte forme non sarebbero nemmeno prescritte dall'art. 189 come l'ha interpretato la Corte, poiché la prassi amministrativa conforme alle direttive non sarebbe affatto contraria al tenore delle norme di legge vigenti.
- 20 La Commissione sottolinea che lo scopo delle direttive in questione è quello di facilitare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera circolazione di servizi, in particolare mediante il riconoscimento incondizionato dei vari diplomi nazionali e mediante l'istituzione di determinate garanzie procedurali. Questo scopo verrebbe conseguito solo allorché le disposizioni nazionali in materia, che non sono conformi alle direttive, saranno state ufficialmente modificate o contemplate. Il governo tedesco avrebbe peraltro implicitamente ammesso questa necessità includendo disposizioni ad hoc nel progetto di legge sull'assistenza sanitaria. Il ritardo con cui questa legge è stata adottata non potrebbe essere giustificato dalla modifica della prassi amministrativa destinata a far fronte alle esigenze della direttiva in attesa di detta adozione.
- 21 Pur ammettendo che l'amministrazione sia vincolata dalla sua prassi nei limiti indicati dal governo tedesco, la Commissione contesta che questa interpretazione della legge offra la certezza giuridica, la chiarezza e la trasparenza auspicata dalle direttive. In particolare, uno Stato membro non potrebbe invocare l'efficacia diretta del principio del trattamento nazionale per sottrarsi all'obbligo di trasporre una direttiva che mira precisamente a realizzare questo principio nella pratica, facilitando

l'esercizio effettivo delle libertà sancite dal trattato. D'altro canto, la Commissione non vede come i principi di diritto invocati dal governo tedesco potrebbero servire a trasporre le disposizioni delle direttive che disciplinano determinati procedimenti amministrativi o che contemplano il coordinamento dei sistemi di formazione nazionali, disposizioni che non attribuiscono diritti ai singoli.

- 22 Dinanzi a questi modi di vedere, è opportuno ricordare il tenore dell'art. 189, 3° comma, del trattato, a norma del quale una direttiva vincola lo Stato membro destinatario quanto al risultato da raggiungere, lasciando tuttavia gli organi nazionali liberi di scegliere la forma e i mezzi.
 - 23 Da questa disposizione emerge che la trasposizione di una direttiva non esige necessariamente un'attività legislativa in ciascuno Stato membro. In particolare, l'esistenza dei principi generali di diritto costituzionale o amministrativo può rendere superflua la trasposizione mediante provvedimenti legislativi o regolamentari specifici, a condizione tuttavia che detti principi garantiscano effettivamente la piena applicazione della direttiva ad opera dell'amministrazione nazionale e che, qualora la direttiva miri ad attribuire dei diritti ai singoli, la situazione giuridica scaturente da detti principi sia sufficientemente precisa e chiara e che i destinatari siano posti in grado di conoscere la piena portata dei loro diritti ed eventualmente di avvalersene dinanzi ai giudici nazionali. Quest'ultima condizione è particolarmente importante nel caso in cui la direttiva in questione miri ad attribuire diritti ai cittadini di altri Stati membri, poiché detti cittadini non sono normalmente al corrente di detti principi.
 - 24 È quindi opportuno, alla luce di quanto precede, esaminare se l'interpretazione proposta dal governo tedesco soddisfi dette condizioni. A questo proposito si devono esaminare separatamente le due direttive in questione.
- Sulla direttiva 77/452*
- 25 Per quel che riguarda la direttiva concernente l'accesso all'attività di infermiere e all'esercizio di detta attività, la controversia tra le parti si concentra sul riconoscimento dei diplomi di altri Stati membri conseguiti da cittadini di detti Stati.

- 26 A questo proposito il governo tedesco sostiene che il riconoscimento è già garantito dall'art. 2 della legge sull'assistenza sanitaria nella versione del 20 settembre 1965 (BGBl. I, pag. 443). Questa disposizione conferisce anzitutto il diritto di essere autorizzato ad esercitare le attività in questione a coloro che possiedono la preparazione contemplata dalla legge e che hanno superato l'esame prescritto dalla stessa. Inoltre, la disposizione attribuisce lo stesso diritto ai cittadini tedeschi e agli stranieri apolidi che abbiano una preparazione comprovata da un diploma fuori dalla sfera d'applicazione della legge, a condizione che vi sia equivalenza di preparazioni professionali. È stabilito infine che « l'autorizzazione può venir concessa ad altre persone se sono soddisfatte dette condizioni ».
- 27 Secondo il governo tedesco, sarebbe contrario al principio generale della parità di trattamento, sancito dalla legge fondamentale, rifiutare il riconoscimento di studi compiuti all'estero a meno che detto rifiuto non sia giustificato da ragioni obiettive. Quanto agli studi contemplati dalle due direttive in questione, non potrebbero esistere siffatte ragioni in quanto, per il solo fatto che dette direttive siano state adottate dal Consiglio, la Repubblica federale avrebbe per l'appunto ammesso l'equivalenza di detti studi. Se quindi l'amministrazione deve accettare detta equivalenza nei confronti dei cittadini tedeschi, sarebbe contrario al principio comunitario del trattamento nazionale, che è direttamente efficace nel diritto tedesco, rifiutare detto riconoscimento nei confronti dei cittadini degli altri Stati membri. La prassi conforme a questa interpretazione e seguita costantemente dalle autorità competenti avrebbe implicato un'autolimitazione irreversibile, che avrebbe totalmente paralizzato i poteri discrezionali che l'art. 2 della legge attuale pare conferire a dette autorità. La situazione giuridica così descritta conferirebbe ai beneficiari della direttiva un diritto che può essere fatto valere dinanzi al giudice.
- 28 Questa tesi non può venir accolta. Il tenore dell'art. 2, summenzionato, della legge sull'assistenza sanitaria attribuisce alle competenti autorità tedesche il potere di valutare caso per caso l'equivalenza delle preparazioni e non attribuisce ai cittadini di altri Stati membri il diritto di esercitare la professione contemplata soltanto in forza di un diploma conseguito in uno di detti Stati, nemmeno se detto diploma viene nominato nell'art. 3 della direttiva 77/452. Data l'impostazione di questa legge, l'interpretazione proposta dal governo tedesco non basta per creare una situazione sufficientemente precisa, chiara e trasparente che permetta ai cittadini degli altri Stati membri di sapere quali siano i loro diritti e di avvalersene. Questa situazione non viene modificata dal solo fatto che gli uffici incaricati dalle autorità

tedesche di fornire ai beneficiari informazioni circa le normative sanitaria e previdenziale contemplate dall'art. 15 della direttiva siano al corrente della prassi seguita dall'amministrazione tedesca.

- 29 D'altro canto, detta interpretazione si fonda sull'effetto combinato del principio generale della parità di trattamento, che vale per i soli cittadini tedeschi, e del principio comunitario del trattamento nazionale. Orbene, come ha sottolineato la Commissione, l'efficacia diretta di questo principio comunitario non può venir opposta all'obbligo di trasporre una direttiva che contempli precisi provvedimenti intesi a facilitare e garantire la piena applicazione di detto principio negli Stati membri.
- 30 Per quanto riguarda le altre disposizioni della direttiva, il governo tedesco sostiene che nessuna disposizione dell'attuale normativa si oppone alla loro applicazione ad opera delle autorità competenti e che esiste, anche per quel che le riguarda, una prassi amministrativa irreversibile fondata sulla loro accettazione da parte della Repubblica federale e sulla loro incorporazione nel progetto di legge sull'assistenza sanitaria.
- 31 Su questo punto è opportuno accogliere il punto di vista della Commissione, allorché essa ribatte che il richiamo a principi di diritto di carattere così generale come quelli invocati dal governo tedesco non basta per dimostrare che l'osservanza delle disposizioni di direttive così precise e dettagliate sia pienamente garantita dal diritto nazionale.
- 32 Si deve quindi constatare che la Repubblica federale di Germania non ha adottato, nel termine prescritto, i provvedimenti necessari per trasporre nel diritto nazionale la direttiva 77/452.

Sulla direttiva 77/453

- 33 Il governo tedesco ammette che le disposizioni del proprio ordinamento nazionale non prescrivono gli stessi requisiti di preparazione contemplati da detta direttiva. Tuttavia, la disciplina vigente, del 2 agosto 1966 (BGBl. I, pag. 462), relativa alla preparazione e agli esami indicherebbe soltanto le condizioni minime e consentirebbe quindi un maggior rigore nell'ambito dei programmi di studio e dei criteri d'esame seguiti nelle varie scuole per infermieri omologate.

- 34 La prassi amministrativa a questo proposito si sarebbe conformata all'accordo europeo sull'istruzione e la preparazione degli infermieri stipulato il 25 ottobre 1967 in sede del Consiglio dell'Europa (serie dei trattati europei n. 59, aprile 1968) e le cui disposizioni corrisponderebbero a quelle della direttiva in quasi tutti i particolari. Questo accordo sarebbe stato ratificato dalla Repubblica federale di Germania con legge 13 giugno 1972 (BGBl. II, pag. 629) e, secondo la giurisprudenza tedesca, una siffatta legge trasformerebbe le norme in diritto nazionale.
- 35 Il governo tedesco sostiene che, in forza della disciplina relativa alla preparazione e agli esami e dell'accordo europeo summenzionato, le autorità dei vari « Länder » competenti in materia di sanità hanno già prescritto, al più tardi dalla fine del mese di giugno del 1979, programmi che corrispondono ai requisiti di detto accordo e della direttiva 77/453. Come prova, il governo tedesco produce il programma di studi della scuola omologata di Monaco. Tutte le materie indicate nell'allegato della direttiva 77/453 vi sono elencate senza eccezione, salvo alcune che non costituirebbero oggetto di insegnamento specifico, ma sarebbero comprese in altre materie più ampie.
- 36 Il governo tedesco sostiene che, dopo l'accettazione della direttiva 77/453 da parte della Repubblica federale, non vi possono essere valide ragioni per modificare detta prassi amministrativa costante e che quindi questa ha implicato un'autolimitazione irreversibile che annulla il potere discrezionale che la disciplina tedesca vigente aveva conferito alle competenti autorità. Anche indipendentemente dall'accordo europeo summenzionato, l'applicazione della direttiva sarebbe quindi pienamente garantita nella Repubblica federale di Germania.
- 37 La Commissione sottolinea che l'accordo europeo non prescrive tutti i requisiti della direttiva e che il programma di studi prodotto a mo' di esempio, che non fa menzione di determinate materie elencate nell'allegato della direttiva 77/453, conferma i dubbi circa l'applicazione effettiva di questa.
- 38 Nemmeno su questo punto la Corte può accogliere la tesi del governo tedesco. Nelle circostanze concrete, l'introduzione dell'accordo europeo nel diritto interno non può sostituirsi alla corretta trasposizione della direttiva comunitaria. La disci-

plina federale vigente non è conforme a detta direttiva ed emerge dagli argomenti esposti dinanzi alla Corte che questa lacuna non è stata colmata dalla prassi amministrativa delle autorità dei « Länder » competenti ad approvare i programmi di studi ed esami delle scuole per infermieri.

- 39 Da quanto precede discende che è opportuno dichiarare l'inadempimento asserito nel presente ricorso, tanto per quel che riguarda la direttiva 77/453, quanto per la direttiva 77/452.

Sulle spese

- 40 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, le spese sono poste a carico del soccombente. La convenuta è rimasta soccombente e va quindi condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

- 1) La Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi imposti dal trattato CEE omettendo di adottare, nei termini prescritti, i provvedimenti necessari per conformarsi alle direttive del Consiglio 27 giugno 1977, 77/452 e 77/453, una mirante al riconoscimento mutuo dei diplomi, certificati ed altri titoli di infermiere responsabile dell'assistenza generale e comportante misure destinate a facilitare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, l'altra mirante al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per l'attività di infermiere responsabile dell'assistenza generale.

2) La Repubblica federale di Germania è condannata alle spese.

Mackenzie Stuart	Bosco	Due	Pescatore	
Koopmans	Everling	Bahlmann	Galmot	Joliet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 23 maggio 1985

Il cancelliere
P. Heim

Il presidente
A. J. Mackenzie Stuart