

# CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Sentenza della Corte (quinta sezione)-1° giugno 1995\* - Causa, C-40/93,

\* Lingua procedurale: l'italiano

«Inadempimento – Direttive 78/686/CEE e 78/687/CEE»

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Enrico Traversa, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Georgios Kremlis, membro dello stesso servizio, Centre Wagner, Kirchberg, ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata dal professor Umberto Leanza, capo del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, assistito dal signor Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata d'Italia, 5, rue Marie-Adélaïde, convenuta,

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica italiana, prorogando, con legge 31 ottobre 1988, n. 471, fino all'anno accademico 1984/1985, nei confronti dei laureati in medicina e chirurgia, il termine stabilito dall'art. 19 della direttiva del Consiglio 25 luglio 1978, 78/686/CEE, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di dentista e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi (GU L 233, pag. 1), è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi del detto art. 10 e dell'art. 1 della direttiva del Consiglio 25 luglio 1978, 78/687/CEE, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative per le attività di dentista (GU L 233, pag. 10),

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori C. Gulmann, presidente di sezione, P. Jann, J.C. Moitinho de Almeida, D.A.O. Edward (relatore) e J.-P. Puissochet, giudici,

avvocato generale: P. Léger

cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 9 febbraio 1995,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 30 marzo 1995,

ha pronunciato

Sentenza

1. Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 9 febbraio 1993, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art.169 del Trattato CEE, un ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica italiana, prorogando, con legge 31 ottobre 1988, n. 471, fino all'anno accademico 1984/1985, nei confronti dei laureati in medicina e chirurgia, il termine stabilito dall'art. 19 della direttiva del Consiglio 25 luglio 1978, 78/686/CEE, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di dentista e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi (GU L 233, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva sul riconoscimento»), è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi del detto art. 19 e dell'art. 1 della direttiva del Consiglio 25 luglio 1978, 78/687/CEE, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative per le attività di dentista (GU L 233, pag. 10; in prosieguo: la «direttiva sul coordinamento»).

2. A tenore dell'art. 1, n. 1, della direttiva sul coordinamento, gli Stati membri subordinano l'accesso alle attività di dentista esercitate in forza dei titoli previsti dall'art. 1 della direttiva sul riconoscimento, e l'esercizio delle dette attività, al possesso di un diploma, certificato o altro titolo previsto dall'art. 3 della stessa direttiva, comprovante che l'interessato ha acquisito nel corso dell'intero ciclo di formazione, le cognizioni e l'esperienza adeguate prescritte dalla direttiva sul coordinamento.

3. L'art. 2 della direttiva sul riconoscimento dispone che «ogni Stato membro riconosce i diplomi, certificati ed altri titoli di dentista rilasciati ai cittadini degli Stati membri dagli altri Stati membri conformemente all'art. 1 della direttiva (sul coordinamento) (...) attribuendo loro nel proprio territorio, lo stesso effetto dei diplomi, certificati ed altri titoli da esso rilasciati per quanto concerne l'accesso alle attività di dentista ed al loro esercizio».

4. Ai sensi dell'art. 7, n. 1, della stessa direttiva,

«Ogni Stato membro riconosce come prova sufficiente per i cittadini degli Stati membri, i cui diplomi, certificati ed altri titoli non rispondono all'insieme delle esigenze minime di formazione previste all'articolo 1 della direttiva (sul coordinamento), i diplomi, i certificati e gli altri titoli di dentista rilasciati da tali Stati membri prima dell'applicazione della direttiva (sul coordinamento) insieme ad un attestato che certifichi che questi cittadini si sono effettivamente e lecitamente dedicati alle attività in causa per un periodo di almeno tre anni consecutivi nel corso dei cinque anni che precedono il rilascio dell'attestato».

5. L'art. 1, n. 4, della direttiva sul coordinamento dispone infine che questa «(...) non pregiudica affatto la possibilità, da parte degli Stati membri, di consentire nel proprio territorio e secondo le proprie disposizioni, l'accesso alle attività di dentista e il relativo esercizio ai titolari di diplomi, certificati o altri titoli non conseguiti in uno Stato membro».

6. A norma dell'art. 24, n. 1, della direttiva sul riconoscimento e dell'art. 8, n. 1, della direttiva sul coordinamento, il termine per la trasposizione di entrambe le direttive nel diritto interno dei singoli Stati membri, scadeva diciotto mesi dopo la loro notificazione, vale a dire il 28 gennaio 1980. Per l'Italia, tuttavia, il detto termine veniva a scadenza solo sei anni dopo la notificazione delle direttive, vale a dire il 28 luglio 1984.

7. Questa proroga era giustificata dal fatto che in Italia le attività di dentista erano esercitate, all'epoca, esclusivamente da medici. La direttiva sul coordinamento obbligava quindi la Repubblica italiana a creare una nuova categoria professionale, il che rendeva necessaria l'istituzione di una formazione specifica e la creazione di strutture proprie a questa nuova professione.

8. Tenendo conto di questa situazione particolare, l'art. 19 della direttiva sul riconoscimento così prevede:

«Dal momento in cui l'Italia prenderà le misure necessarie per conformarsi alla presente direttiva, gli Stati membri riconosceranno (...) i diplomi, certificati ed altri titoli di medico rilasciati in Italia a persone che hanno iniziato la loro formazione universitaria di medico al più tardi dopo diciotto mesi dalla notifica della presente direttiva (vale a dire il 28 gennaio 1980), insieme ad un attestato, rilasciato dalle competenti autorità italiane, che certifichi che queste persone si sono effettivamente e lecitamente dedicate in Italia a titolo principale alle attività (di prevenzione, diagnosi e cura delle malattie dei denti) (...) per un periodo di almeno tre anni consecutivi nel corso dei cinque anni che precedono il rilascio dell'attestato e che tali persone sono autorizzate ad esercitare dette attività alle medesime condizioni dei titolari del diploma (di dentista rilasciato in Italia) (...)».

9. Con legge 24 luglio 1985, n. 409 (Supplemento ordinario alla GURI n. 190 del 13 agosto 1985), la Repubblica italiana ha istituito la professione di odontoiatra, limitandone l'esercizio a coloro che erano in possesso di un diploma di laurea in odontoiatria e protesi dentaria, nonché ai laureati in medicina e chirurgia in possesso di un diploma di specializzazione in campo odontoiatrico. L'art. 19 della stessa legge prevedeva tuttavia una deroga transitoria alla disciplina dell'accesso alla professione di odontoiatra, conformemente all'art. 19 della direttiva sul riconoscimento.

10. Il 31 ottobre 1988, la Repubblica italiana ha adottato la legge n. 471 (GURI n. 262 dell'8 novembre 1988), che consta di un articolo unico così redatto:

«I laureati in medicina e chirurgia immatricolati al relativo corso di laurea negli anni accademici 1980-1981, 1981-1982, 1982,1983, 1983-1984, 1984-1985 abilitati all'esercizio professionale, hanno facoltà di optare per l'iscrizione all'albo degli odontoiatri ai fini dell'esercizio dell'attività di cui all'articolo 2 della legge 24 luglio 1985, n. 409. Tale facoltà va esercitata entro il 31 dicembre 1991».

11. Con lettera 19 ottobre 1990, con la quale ha avviato il procedimento previsto dall'art. 169 del Trattato, la Commissione ha comunicato al governo italiano il proprio punto di vista secondo il quale la situazione creatasi con la legge 31 ottobre 1988, n. 471, è in contrasto con l'art. 19 della direttiva sul riconoscimento e con l'art. 1 della direttiva sul coordinamento.

12. Non avendo ricevuto alcuna risposta, la Commissione ha emesso, il 28 novembre 1991, sulla base dell'art. 169 del Trattato, un parere motivato con il quale la Repubblica italiana è stata invitata ad adottare i provvedimenti necessari per dare corretta attuazione, nel termine di due mesi, alle disposizioni delle direttive in questione.

13. In mancanza di reazioni a tale parere motivato, la Commissione ha proposto il ricorso in oggetto.

14. A sostengono del ricorso la Commissione fa valere che la Repubblica italiana, ammettendo ad esercitare le attività di dentista i laureati in Italia che non hanno avuto una formazione conforme ai criteri enunciati dall'art. 1 della direttiva sul coordinamento, e che non hanno iniziato gli studi universitari di medicina prima della data prevista dall'art. 19 della direttiva sul riconoscimento, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza di queste disposizioni. La criticata legge italiana avrebbe infatti creato una categoria di dentisti - i cui membri sono autorizzati ad esercitare la professione solo nel territorio nazionale - che non corrisponde a nessuna di quelle previste dalle direttive citate. La Commissione ritiene che gli Stati membri non siano autorizzati a creare una simile categoria.

15. All'udienza la Repubblica italiana ha sollevato un'eccezione di irreceivibilità, in quanto, a suo avviso, queste argomentazioni non sono state espone né nel parere motivato né nell'atto introduttivo.

16. Questa eccezione deve essere respinta.

17. Tanto nel parere motivato quanto nell'atto introduttivo la Commissione ha formulato la censura secondo la quale la legge di cui trattasi è in contrasto con le disposizioni delle direttive in quanto ammette all'esercizio delle attività di dentista soggetti che non dispongono di una specializzazione atta a garantire una formazione conforme alla direttiva sul coordinamento e che non hanno iniziato la loro formazione universitaria in medicina entro il 28 gennaio 1980.

18. Nel merito la Repubblica ammette che la legge predetta ha l'effetto di creare una categoria di dentisti che non possono beneficiare dei diritti di riconoscimento reciproco negli altri Stati membri. Essa non sarebbe, tuttavia, in contrasto con le direttive sul coordinamento e sul riconoscimento, in quanto tali dentisti sarebbero appunto tenuti ad esercitare la professione solo in Italia, né ostacolerebbe il riconoscimento dei diplomi, dei certificati e degli altri titoli di dentista ottenuti negli altri Stati membri. Lo scopo delle dette direttive, ossia facilitare l'esercizio del diritto di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, non sarebbe dunque compromesso.

19. La Repubblica italiana rileva inoltre che l'art. 1, n. 4, della direttiva sul coordinamento autorizza gli Stati membri ad accordare, nel loro territorio, l'accesso alla professione di dentista ai titolari di diplomi ottenuti negli Stati terzi. La detta direttiva permette quindi ai dentisti la cui formazione professionale non è conforme al sistema di coordinamento previsto dalle due direttive in oggetto di esercitare la professione in uno Stato membro.

20. Questa argomentazione non può essere accolta.

21. Le direttive di cui trattasi dispongono che, per avere il diritto di esercitare la professione, il dentista deve possedere uno dei titoli cui si riferisce l'art. 2 della direttiva sul riconoscimento. Solo tre eccezioni sono previste negli artt. 7 e 19 della direttiva sul riconoscimento e nell'art. 1, n. 4, della direttiva di coordinamento.

22. Orbene, l'art. 1, n. 4, della direttiva sul coordinamento si applica unicamente al riconoscimento dei diplomi, certificati o altri titoli ottenuti in uno Stato terzo (v. sentenza 9 febbraio 1994, causa C-154/96, Tawil-Albertini, Racc. pag. I-451).

23. Quanto alle altre disposizioni, è necessario rammentare che, secondo una giurisprudenza costante, ogni deroga alle norme dirette a garantire l'effettività dei diritti riconosciuti dal Trattato dev'essere interpretata restrittivamente (v. sentenze 26 febbraio 1975, causa 67/74, Bonsignore, Racc. pag. 297; 23 marzo 1983, causa 77/82, Paskeloglou, Racc. pag. 1085, e 14 dicembre 1989, causa C-3/87, Agegate, Racc. pag. 4459). Solo le deroghe espressamente previste dal Trattato o dalle direttive pertinenti sono autorizzate.

24. Di conseguenza, non spetta agli Stati membri creare una categoria di dentisti che non corrisponda ad alcuna delle categorie previste dalle direttive in materia.

25. Da quanto finora esposto risulta che la Repubblica italiana, prorogando, con legge 31 ottobre 1988, n. 471, fino all'anno accademico 1984/1985, nei confronti dei laureati in medicina e chirurgia, il termine stabilito dall'art. 19 della direttiva sul riconoscimento, è venuta agli obblighi ad essa incombenti ai sensi del detto articolo e dell'art. 1 della direttiva sul coordinamento.

Sulle spese

26. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. La Repubblica italiana è rimasta soccombente e va pertanto condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Prorogando, con legge 31 ottobre 1998, n. 471, fino all'anno accademico 1984/1985, nei confronti dei laureati in medicina e chirurgia, il termine stabilito dall'art. 19 della direttiva del Consiglio 25 luglio 1978, 78/686/CEE, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di dentista e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi del detto articolo e dell'art. 1 della direttiva del Consiglio 25 luglio 1978, 78/687/CEE, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per le attività di dentista.

2). La Repubblica italiana è condannata alle spese.

*Gulmann - Jann - Moitinho de Almeida*

*Eward - Puissochet*

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 1° giugno 1995.

Il Cancelliere  
R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione  
C. Gulmann