

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

8 maggio 2008*

Nella causa C-39/07,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento, ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 1° febbraio 2007,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. H. Støvlbæk e R. Vidal Puig, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Regno di Spagna, rappresentato dal sig. M. Muñoz Pérez, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuto,

* Lingua processuale: lo spagnolo.

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmermans, presidente di sezione, dai sigg. L. Bay Larsen, P. Kúris, J.-C. Bonichot e dalla sig.ra C. Toader (relatore), giudici,

avvocato generale: sig. M. Poiares Maduro
cancelliere: sig. R. Grass

vista la fase scritta del procedimento,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- ¹ Con il suo ricorso, la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che, non avendo adottato tutti i provvedimenti necessari per trasporre la direttiva del Consiglio 21 dicembre 1988, 89/48/CEE, relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni (GU 1989, L 19, pag. 16; in prosieguo: la «direttiva 89/48»), per quanto riguarda la professione di farmacista ospedaliero, il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza di tale direttiva.

Contesto normativo

La normativa comunitaria

Le direttive 85/432/CEE e 85/433/CEE

2 Il 16 settembre 1985, il Consiglio ha adottato la direttiva 85/432/CEE, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti talune attività nel settore farmaceutico (GU L 253, pag. 34; in prosieguo: la «direttiva 85/432»).

3 Ai sensi dell'art. 1, n. 1, della direttiva 85/432:

«Gli stati membri garantiscono che i titolari di un diploma, certificato o altro titolo universitario o di livello riconosciuto equivalente in farmacia, conforme ai requisiti di cui all'articolo 2, siano abilitati almeno all'accesso alle attività elencate nel paragrafo 2 ed al loro esercizio, ferma restando, se del caso, l'esigenza di un'esperienza professionale complementare».

4 L'art. 3 della direttiva 85/432 così dispone:

«Al più tardi tre anni dopo la scadenza del termine previsto all'articolo 5, la Commissione presenta al Consiglio proposte appropriate riguardanti le specializzazioni in farmacia ed in particolare quella in farmacia ospedaliera. Il Consiglio esamina queste proposte entro il termine di un anno».

5 Il 16 settembre 1985, il Consiglio ha adottato la direttiva 85/433/CEE, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli in farmacia e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento per talune attività nel settore farmaceutico (GU L 253, pag. 37; in prosieguo: la «direttiva 85/433»).

6 L'art. 2, n. 1, della direttiva 85/433, come modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 14 maggio 2001, 2001/19/CE (GU L 206, pag. 1), così prevede:

«Ogni stato membro riconosce i diplomi, certificati ed altri titoli elencati all'allegato, rilasciati ai cittadini degli stati membri dagli altri stati membri conformemente all'articolo 2 della direttiva 85/432(...) ed attribuisce loro, per quanto riguarda l'accesso alle attività di cui all'articolo 1 ed il loro esercizio, lo stesso effetto nel proprio territorio dei diplomi, certificati ed altri titoli di cui all'allegato da esso rilasciati».

7 Il diploma spagnolo che figura in detto allegato è quello di laurea in farmacia («Título de licenciado en farmacia»).

La direttiva 89/48

8 L'art. 1 della direttiva 89/48, come modificata dalla direttiva 2001/19, così dispone:

«Ai sensi della presente direttiva si intende:

a) per diploma, qualsiasi diploma, certificato o altro titolo o qualsiasi insieme di diplomi, certificati o altri titoli:

— che sia stato rilasciato da un'autorità competente in uno Stato membro, designata in conformità delle sue disposizioni legislative, regolamentari o amministrative,

— da cui risulti che il titolare ha seguito con successo un ciclo di studi post-secondari di durata minima di tre anni oppure di durata equivalente a tempo parziale, in un'università o un istituto di istruzione superiore o in un altro istituto di livello di formazione equivalente e, se del caso, che ha seguito con successo la formazione professionale richiesta oltre al ciclo di studi post-secondari e

— dal quale risulti che il titolare possiede le qualifiche professionali richieste per accedere ad una professione regolamentata in detto Stato membro o esercitarla,

quando la formazione sancita dal diploma, certificato o altro titolo, è stata acquisita in misura preponderante nella Comunità o quando il titolare ha un'esperienza professionale di tre anni, certificata dallo Stato membro che ha riconosciuto il diploma, certificato o altro titolo rilasciato in un paese terzo.

(...)

c) per professione regolamentata, l'attività o l'insieme delle attività professionali regolamentate che costituiscono questa professione in uno Stato membro;

d) per attività professionale regolamentata, un'attività professionale per la quale l'accesso alla medesima o l'esercizio o una delle modalità di esercizio dell'attività in uno Stato membro siano subordinati, direttamente o indirettamente mediante disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di un diploma. In particolare, costituiscono modalità di esercizio di un'attività professionale regolamentata:

- l'esercizio di un'attività con l'impiego di un titolo professionale qualora l'uso del titolo sia limitato a chi possieda un dato diploma previsto da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative;

(...)).

9 L'art. 2 della direttiva 89/48 così prevede:

«La presente direttiva si applica a qualunque cittadino di uno Stato membro che intenda esercitare, come lavoratore autonomo o subordinato una professione regolamentata in uno Stato membro ospitante.

La presente direttiva non si applica alle professioni contemplate da una direttiva specifica che istituisca fra gli Stati membri il reciproco riconoscimento dei diplomi».

10 L'art. 4 della direttiva 89/48 così dispone:

«1. L'articolo 3 [sul diritto dei cittadini di un altro Stato membro di accedere ad una professione regolamentata] non osta a che lo Stato membro ospitante esiga inoltre che il richiedente:

(...)

- b) compia un tirocinio di adattamento, per un periodo massimo di tre anni, o si sottoponga a una prova attitudinale:

(...)».

La normativa nazionale

La normativa relativa alle specializzazioni in farmacia

- ¹¹ La normativa relativa alle specializzazioni in farmacia è costituita dal regio decreto 15 ottobre 1982, n. 2708, che disciplina gli studi di specializzazione e il conseguimento del titolo di farmacista specialista (Real Decreto 2708/1982, por el que se regulan los estudios de especialización y la obtención del título de farmacéutico especialista; BOE n. 261, del 30 ottobre 1982, pag. 29994).

- ¹² L'art. 1 di tale regio decreto è redatto come segue:

«Senza pregiudizio dei diritti riconosciuti a coloro che hanno conseguito la laurea in farmacia, solo i titolari del diploma di farmacista specialista [“farmacéutico especialista”] rilasciato dal Ministro dell’Educazione e della Scienza possono fare uso del titolo di farmacista specialista, esercitare la professione in qualità di specialista o occupare con tale titolo un posto in un ente pubblico o privato».

13 L'art. 2 di detto regio decreto così dispone:

«Il conseguimento del diploma di farmacista specialista è subordinato alle seguenti condizioni:

- a) essere titolare di un diploma di laurea in farmacia;
- b) avere concluso la formazione di specializzazione corrispondente secondo i piani di studio e i programmi stabiliti;
- c) aver superato le prove di valutazione in materia».

14 Ai sensi dell'art. 3 del regio decreto 2708/1982:

«Sono riconosciute come specializzazioni in farmacia le seguenti:

Primo gruppo. — Specializzazioni che richiedono principalmente una formazione ospedaliera:

(...)

— Farmacia ospedaliera

(...)).».

La normativa di trasposizione delle direttive 85/432, 85/433 e 89/48

15 Le direttive 85/432 e 85/433 sono state trasposte nel diritto nazionale con il regio decreto 22 dicembre 1989, n. 1667 (BOE n. 4, del 4 gennaio 1990, pag. 217).

16 L'art. 1 di tale regio decreto così prevede:

«I diplomi, i certificati o gli altri titoli elencati all'allegato I del presente regio decreto e rilasciati ai cittadini di uno Stato membro della Comunità economica europea che soddisfano i criteri stabiliti all'allegato II sono considerati in Spagna, per l'accesso alla professione di farmacista, come equivalenti al diploma universitario ufficiale di laurea in farmacia».

17 Il diploma spagnolo menzionato all'allegato I di detto regio decreto è lo stesso che figura nell'allegato della direttiva 85/433.

18 La direttiva 89/48 è stata trasposta nel diritto nazionale dal regio decreto 25 ottobre 1991, n. 1665 (BOE n. 280, del 22 novembre 1991, pag. 37916).

19 L'art. 2, n. 1, di tale decreto così dispone:

«Le regole del presente regio decreto si applicano ai cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea che, titolari di un diploma ottenuto in uno Stato di detta Unione, intendano esercitare in Spagna, come lavoratori autonomi o subordinati, una professione regolamentata per il cui esercizio è richiesta una formazione superiore della durata minima di tre anni».

20 L'art. 3, punto a), di questo stesso regio decreto prevede che costituiscono «professioni regolamentate» tutte le professioni elencate al suo allegato I, tra le quali non figura quella di farmacista ospedaliero.

Il procedimento precontenzioso

21 In data 19 dicembre 2005, la Commissione inviava al Regno di Spagna una lettera di messa in mora in cui lamentava la mancata trasposizione da parte di questo Stato membro della direttiva 89/48 per quanto riguarda la professione di farmacista ospedaliero.

22 Nella sua risposta del 17 marzo 2006, il Regno di Spagna faceva valere che la direttiva 89/48 non era applicabile alla professione di farmacista ospedaliero, essendo

questa una specializzazione della professione di farmacista disciplinata in maniera specifica dalle direttive 85/432 e 85/433, trasposte nel diritto spagnolo con il regio decreto 1667/1989.

23 Il 4 luglio 2006, avendo considerato tale risposta non soddisfacente, la Commissione inviava al Regno di Spagna un parere motivato, cui quest'ultimo rispondeva il 12 gennaio 2007, ovvero successivamente alla data di scadenza del termine fissato dalla Commissione nel suo parere motivato, reiterando la propria argomentazione vertente sull'inapplicabilità della direttiva 89/48 ai titoli di specializzazione nel settore farmaceutico.

24 Non convinta da tale argomento, la Commissione proponeva il presente ricorso.

Sul ricorso

Argomenti delle parti

25 La Commissione sostiene che, poiché l'art. 1 del regio decreto 2708/1982 esclude che i titolari di un diploma rilasciato in uno Stato membro e riconosciuto equivalente ai sensi dell'art. 2 della direttiva 85/433 possano fare uso del titolo di farmacista specializzato e, conseguentemente, esercitare la professione di farmacista ospedaliero, lo Stato convenuto non ha trasposto la direttiva per quanto riguarda tale professione.

26 Infatti, secondo tale istituzione, da un lato, tale titolo dovrebbe essere qualificato come «diploma» ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva 89/48, in quanto è stato rilasciato dall'autorità competente designata, sancisce una formazione post-secondaria di una durata minima di tre anni e attesta che il suo titolare possiede le qualifiche professionali richieste per l'esercizio della professione di farmacista ospedaliero in Spagna. Dall'altro, la professione riservata ai titolari del diploma di farmacista specializzato sarebbe una professione regolamentata ai sensi dell'art. 1, lett. c), della direttiva 89/48. Infatti, essa consisterebbe nell'esercizio di un'attività regolamentata ai sensi dell'art. 1, lett. d), di tale direttiva, in quanto l'accesso ad essa è subordinato al possesso di un diploma.

27 La Commissione nota, a tale proposito, che la direttiva 89/48 non esclude dal suo campo di applicazione alcuna professione regolamentata, se non quelle contemplate da una specifica direttiva di reciproco riconoscimento. In particolare, essa non conterrebbe alcuna disposizione che possa essere interpretata in modo da escludere dal suo campo di applicazione le professioni farmaceutiche o, più in generale, le professioni sanitarie. Il fatto di includere siffatte professioni in un sistema generale di riconoscimento dei diplomi non sarebbe in contrasto con l'art. 47, n. 3, CE, secondo cui la graduale soppressione delle restrizioni al diritto di stabilimento deve essere preceduta o accompagnata da un coordinamento corrispettivo delle condizioni richieste per l'esercizio di tali professioni. Detta direttiva avrebbe come scopo non l'instaurazione di un sistema di riconoscimento automatico dei diplomi, bensì la predisposizione di un metodo generale che agevoli il riconoscimento degli stessi.

28 Inoltre, le direttive 85/432 e 85/433 non sarebbero applicabili alla professione di farmacista ospedaliero, dal momento che esse riguardano solamente il diploma di

laurea in farmacia. Infatti, la direttiva 85/432, che coordina le condizioni di formazione per il rilascio del diploma di farmacista, cui si applica il sistema di riconoscimento previsto dalla direttiva 85/433, non riguarderebbe, ai sensi del suo art. 3, le specializzazioni in farmacia e in particolare la specializzazione in farmacia ospedaliera. Peraltro, il diploma di laurea in farmacia sarebbe l'unico diploma menzionato nell'allegato alla direttiva 85/433 per quanto riguarda il Regno di Spagna.

29 Il Regno di Spagna ribatte che la professione di farmacista ospedaliero, in quanto branca della professione di farmacista, non rientra nel campo di applicazione della direttiva 89/48. Una professione di tale tipo potrebbe essere disciplinata solamente da disposizioni di legge specifiche, dato che l'art. 47, n. 3, CE introduce una riserva espressa relativa, in particolare, alla soppressione delle restrizioni all'esercizio delle professioni farmaceutiche. Siffatta soppressione non potrebbe, pertanto, essere realizzata con il regime generale di riconoscimento dei diplomi previsto da tale direttiva.

30 Tale interpretazione sarebbe confermata dalle direttive 85/432 e 85/433, le quali rispondono all'esigenza di prevedere regole speciali di coordinamento delle normative relative a talune attività farmaceutiche al fine di consentire il riconoscimento reciproco dei titoli e dei diplomi in farmacia. Per contro, la direttiva 89/48, che prevede come unica condizione per il riconoscimento dei diplomi la durata minima degli studi, non potrebbe essere sufficiente a garantire il rispetto dell'obbligo di specificità di cui all'art. 47, n. 3, CE. Ne deriverebbe che, in mancanza di una disciplina specifica adottata in materia, ai sensi dell'art. 3 della direttiva 85/432, la Commissione non potrebbe invocare la direttiva 89/48 per contestare la non-conformità della normativa interna al regime generale di riconoscimento dei diplomi.

Giudizio della Corte

- 31 Entrambe le parti in causa riconoscono che le direttive 85/432 e 85/433 non si applicano al diploma di farmacista specialista, che dà accesso alla professione di farmacista ospedaliero. Tuttavia, esse ne traggono due conseguenze diverse. Secondo la Commissione, la mancanza di una specifica direttiva implica che tale diploma rientri nel campo di applicazione della direttiva 89/48, mentre, secondo il Regno di Spagna, in mancanza di una direttiva di tale genere, si deve ritenere che il riconoscimento di detto diploma non sia disciplinato né dalla direttiva 89/48 né da alcun altro atto di diritto derivato.
- 32 A tale riguardo, si deve innanzitutto constatare che il campo di applicazione della direttiva 89/48 non è delimitato in base al settore o alla tipologia dei diplomi di cui trattasi. Infatti, dall'art. 1, lett. a), di tale direttiva emerge che essa si applica in particolare a qualsiasi diploma di studi superiori rilasciato al termine di un ciclo di studi post-secondari di durata minima di tre anni, che consente l'accesso del suo titolare a una professione regolamentata.
- 33 Inoltre, come risulta da una giurisprudenza costante, una professione deve essere considerata come regolamentata, ai sensi della direttiva 89/48, qualora l'accesso all'attività professionale che la caratterizza o il suo esercizio sia disciplinato da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che istituiscono un regime che produce l'effetto di riservare espressamente tale attività professionale alle persone che soddisfano talune condizioni e di vietare l'accesso a quelle che non le soddisfino (v., in tal senso, in particolare, sentenze 1° febbraio 1996, causa C-164/94, Aranitis, Racc. pag. I-135, punti 18 e 19, nonché 9 settembre 2003, causa C-285/01, Burbaud, Racc. pag. I-8219, punto 45).

- 34 Nel caso di specie, si deve constatare, sulla base della normativa nazionale in materia, che il diploma di farmacista specialista è un diploma di studi superiori che dà accesso a una professione regolamentata, vale a dire quella di farmacista ospedaliero.
- 35 Pur non contestando una siffatta qualificazione del diploma e della professione in esame, il Regno di Spagna ritiene che, non applicandosi ai diplomi di specializzazione in farmacia la direttiva 89/48, non vi sia l'obbligo di prevedere la facoltà, per i cittadini di altri Stati membri, di accedere alla professione di farmacista ospedaliero.
- 36 Una siffatta interpretazione della direttiva deve essere respinta.
- 37 A tale riguardo, si deve sottolineare, in via preliminare, che il diritto al riconoscimento dei diplomi è garantito, in quanto espressione del diritto fondamentale alla libertà di stabilimento, dall'art. 43, secondo comma, CE. Secondo una giurisprudenza costante, da tale disposizione del Trattato CE risulta che uno Stato membro, al quale sia stata presentata una domanda di autorizzazione all'esercizio di una professione il cui accesso, secondo la normativa nazionale, è subordinato al possesso di un diploma o di una qualifica professionale, è tenuto a prendere in considerazione i diplomi, i certificati e gli altri titoli acquisiti dall'interessato allo scopo di esercitare la stessa professione in un altro Stato membro, procedendo ad un raffronto tra le competenze attestate da questi diplomi e le conoscenze e le qualifiche richieste dalle norme nazionali (v. sentenze 7 maggio 1991, causa C-340/89, Vlassopoulou, Racc. pag. I-2357, punto 16, e 14 settembre 2000, causa C-238/98, Hocsman, Racc. pag. I-6623, punto 23).

38 La direttiva 89/48, come emerge dal suo terzo 'considerando', stabilisce un «metodo di riconoscimento» dei diplomi che prende in considerazione. Essa determina un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che consentono l'accesso a una professione regolamentata e quindi l'esercizio di un diritto sancito dal Trattato.

39 Inoltre, come ricordato dalla Commissione, la direttiva 89/48 non instaura un sistema di riconoscimento automatico. Infatti, pur riconoscendo il diritto di accesso alle professioni regolamentate, tale direttiva consente, in forza del suo art. 4, lett. b), allo Stato ospitante di sottoporre il richiedente, cittadino di un altro Stato membro, a un tirocinio di adattamento o ad una prova attitudinale, in particolare quando la formazione ricevuta verte su materie sostanzialmente diverse da quelle contemplate nel diploma prescritto nello Stato membro ospitante oppure quando la professione regolamentata in quest'ultimo Stato membro comprende una o più attività professionali regolamentate che non esistono nella professione regolamentata nello Stato membro di origine o provenienza del richiedente e che tale differenza tra le attività professionali nei due Stati membri interessati è caratterizzata da una formazione specifica diversa.

40 Il Regno di Spagna fa presente che l'art. 47, n. 3, CE esclude, in ogni caso, che una direttiva volta alla realizzazione di un sistema generale di riconoscimento dei diplomi possa essere applicata alle professioni sanitarie, introducendo espressamente tale articolo una riserva per quanto riguarda le professioni mediche, paramediche e farmaceutiche, le quali non potrebbero essere liberalizzate in mancanza di un atto che stabilisca le norme relative al «coordinamento delle condizioni richieste per il loro esercizio nei singoli Stati membri».

41 Tale argomento deve essere respinto. Una siffatta interpretazione dell'art. 47, n. 3, CE comporterebbe, infatti, non solamente una disapplicazione della direttiva 89/48, ma più in generale un'esclusione del diritto dei cittadini comunitari al riconoscimento dei diplomi di specializzazione in farmacia, mentre tale diritto risulta dall'art. 43, secondo comma, CE.

42 Per contro, l'art. 47, n. 3, CE ha come scopo non di limitare la portata del diritto al riconoscimento dei diplomi, bensì di evitare l'istituzione di un sistema di riconoscimento automatico dei diplomi di accesso alle professioni sanitarie in mancanza di coordinamento delle disposizioni che disciplinano l'esercizio di tali professioni. Tale norma del Trattato riguarda così un sistema di tale tipo, il quale deve essere costruito in relazione alla progressiva armonizzazione delle disposizioni relative all'esercizio di dette professioni.

43 Ne deriva che il riconoscimento dei diplomi che danno accesso alla professione di farmacista ospedaliero rientra nel campo di applicazione della direttiva 89/48 e che gli Stati membri devono prevedere un sistema che consenta un siffatto riconoscimento, alle condizioni previste in tale direttiva.

44 Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve affermare che, non avendo adottato tutte le misure necessarie per trasporre la direttiva 89/48 per quanto riguarda la professione di farmacista ospedaliero, il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza di tale direttiva.

Sulle spese

⁴⁵ A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, il Regno di Spagna, rimasto soccombente, dev'essere condannato alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) **Non avendo adottato tutte le misure necessarie per trasporre la direttiva del Consiglio 21 dicembre 1988, 89/48/CEE, relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni, per quanto riguarda la professione di farmacista ospedaliero, il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza di tale direttiva.**

- 2) **Il Regno di Spagna è condannato alle spese.**

Firme