CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIR GORDON SLYNN

presentate il 13 gennaio 1988 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

La Commissione sostiene, a norma dell'art. 169 del trattato CEE, che la Repubblica ellenica è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in quanto la sua legislazione relativa a determinate forme di insegnamento è in contrasto con gli artt. 48, 52 e 59 del trattato.

La prima categoria riguarda gli istituti di recupero (« frontisteria ») nei quali a un gruppo di cinque o più persone ovvero, a prescindere dal numero dei gruppi, a dieci o più persone vengono impartite lezioni settimanali, fino a un massimo di tre ore al giorno, allo scopo di completare l'istruzione di grado primario, secondario o superiore, oppure viene impartito un insegnamento di lingue straniere, di musica, o di materie fuori programma, come ad esempio la stenografia e la contabilità commerciale.

L'istituzione di detti frontisteria, diversi da quelli di lingue straniere, è autorizzata, a norma dell'art. 68 del decreto-legge n. 2545/1940 solo per persone fisiche in possesso dei requisiti necessari per occupare un posto in ruolo di insegnante presso la scuola pubblica statale. A norma dell'art. 18 del codice del pubblico impiego, tra questi requisiti rientra il possesso della cittadinanza greca.

L'istituzione e la direzione di frontisteria per l'insegnamento di lingue straniere veniva autorizzata per le persone fisiche come pure per le persone giuridiche (decreto del ministro della pubblica istruzione e dei culti 4 novembre 1967, n. 158379/A 1025, ratificato dal decreto legge n. 284/1968), tuttavia il governo greco riconosce che le disposizioni del decreto-legge n. 2545/1940 si applicano in modo che le persone fisiche devono possedere la cittadinanza greca, e le persone giuridiche devono avere la loro sede legale in Grecia.

La possibilità di insegnare nei frontisteria è riservata alle persone aventi la cittadinanza greca, salvo quanto disposto dal decreto n. 46508/1976, a norma del quale un cittadino straniero può essere assunto come insegnante di lingue straniere a condizione che nello stesso istituto vi siano quattro cittadini greci che insegnano lingue straniere, ovvero, qualora vi siano più di quattro insegnanti greci, che per ogni straniero assunto vi siano cinque insegnanti greci.

Risulta pertanto chiaro (e pacifico) che si è in presenza di norme di legge le quali restringono la possibilità per i cittadini di altri Stati membri di istituire tali frontisteria, di dirigerli o di svolgervi attività di insegnamento. Il fatto di stabilire se tali restrizioni configurino una violazione del trattato, dipende dagli argomenti di principio addotti dal governo greco sui quali mi soffermerò in seguito dato che essi valgono in riferimento a tutte le categorie considerate.

* Traduzione dall'inglese.

La seconda categoria è quella attinente all'insegnamento privato a domicilio, che ai sensi della legge n. 2545/1940 abbraccia l'insegnamento primario, secondario e superiore nonché le lezioni di lingue straniere non impartite nei frontisteria. Anche in questo caso, risulta chiaro che soltanto i cittadini greci, e non anche i cittadini di altri Stati membri, sono autorizzati a impartire tali lezioni.

La terza categoria è quella delle scuole private di formazione professionale e tecnica. La convenuta ha sostenuto al riguardo che l'istituzione e la gestione di scuole di questo tipo è vietata per tutti i privati. Pertanto questo tipo di insegnamento è riservato agli enti pubblici che agiscono per conto dello Stato. Se ciò è esatto, non vi è sicuramente alcuna discriminazione o restrizione fondata sulla nazionalità. Dinanzi alla Corte si è fatto riferimento, sinteticamente, ad un complesso di provvedimenti di legge. Il governo greco sostiene che questi ultimi vietano inequivocabilmente ai privati di impartire un insegnamento di questo tipo. La Commissione ha in un primo momento contestato che queste fossero le disposizioni vigenti. Ad un certo momento, nel corso dell'udienza, ho ritenuto che la Commissione accettasse la tesi del governo greco, in seguito, però, mi è sembrato che l'unica concessione da parte sua era nel senso che se l'interpretazione data dal governo greco alla normativa derivata fosse esatta, non vi sarebbe stata, in questo caso, una violazione del trattato.

L'art. 16, n. 7, della Costituzione ellenica stabilisce che « l'istruzione professionale ed ogni altro insegnamento specializzato sono impartiti dallo Stato ». Si sostiene che ciò valga ad escludere le scuole private. Circa l'interpretazione da dare (dato che si tratta di un problema relativo al diritto greco), non mi pare che la conseguenza necessaria sia che gli istituti privati non possano essere autorizzati a impartire un insegnamento di questo tipo. Ritengo che la risposta data dal governo greco al riguardo non sia convincente.

Quanto alle norme di legge, quali illustrate alla Corte, mi sembra, in sintesi, che un decreto del 9 ottobre 1935 consenta l'istituzione da parte di cittadini greci di determinate categorie di scuole private di formazione professionale e tecnica, e che il decreto n. 685/1972 permetta l'istituzione (previa autorizzazione) di scuole professionali private di livello secondario o inferiore da parte di persone fisiche che godano dei diritti civili e politici connessi alla cittadinanza greca, o da parte di persone giuridiche di diritto greco. Il governo greco ha asserito che quest'ultimo decreto è stato abrogato dalla legge n. 576/1977 che all'art. 49, n. 9, vieterebbe l'istituzione di nuove scuole di formazione professionale e tecnica di qualsiasi tipo e di qualsiasi livello, fino all'adozione di norme di legge in materia. La legge n. 1404/1983 ha quindi disciplinato l'organizzazione dell'istruzione superiore ed ha abrogato, all'art. 51, n. 1, la legge n. 576/1977, ad eccezione di alcuni articoli tra cui non figura l'art. 49. La Commissione sostiene che in conseguenza di ciò l'art. 49 è stato abrogato e che pertanto è venuto meno il divieto sulle scuole private. La Repubblica ellenica asserisce che la legge non è stata abrogata, tranne che per quanto attiene agli istituti di insegnamento professionale e tecnico superiore. Entrambe le parti sembrano convenire sul fatto che la legge n. 576/1977 sia stata integralmente abrogata dalla legge n. 1566/1985, relativa alla struttura e al funzionamento dell'istruzione primaria e secondaria, tuttavia esse divergono quanto alla situazione che ne deriva. Sembra pacifico che l'istruzione superiore di carattere professionale e tecnico possa essere impartita solo in scuole statali, ma è in discus-

sione quale sia il livello dell'istruzione professionale superiore e, in generale, quale sia la situazione a norma del diritto derivato.

A conti fatti, tale questione dipende nella sua interezza dall'interpretazione della normativa greca vigente. È evidente che vi sono notevoli divergenze quanto al significato e agli effetti di questa. Da parte mia non ritengo che si debba procedere ad una declaratoria a norma dell'art. 169 senza che la Commissione abbia dimostrato la manifesta esistenza di una violazione. Senza voler criticare la Commissione per avere incluso tale aspetto nella domanda (dato che all'inizio sembrava che vi fosse una violazione), gli argomenti addotti dal governo greco sollevano sufficienti dubbi perché io non trovi convincente il fatto che la violazione sia chiaramente provata. Di conseguenza, propongo di respingere questo capo della domanda. Ciò non perché si sia dimostrato che la normativa di legge è in contrasto con il trattato, ma perché la violazione non è stata manifestamente accertata, e se, a seguito di ulteriori ricerche, la Commissione fosse in grado di dimostrare con chiarezza gli effetti della normativa di legge ciò le sarebbe consentito.

Prima di passare agli argomenti di carattere generale che la Repubblica ellenica adduce a sua difesa, va rilevato che sia nel parere motivato che nel ricorso (pag. 11, quarto capoverso intero) la Commissione limita il suo mezzo fondato sull'art. 48 del trattato, quanto agli insegnanti impiegati nei frontisteria, ai cittadini di altri Stati membri che già occupano un posto di lavoro in Grecia. Essa non fa valere la violazione del trattato (in ogni modo prima del 1° gennaio 1988) relativamente alle persone che desiderassero entrare in Grecia prima di tale data onde insegnare in tali istituti. La domanda di cui al punto 1 delle conclusioni, a mio parere, si limita alle persone che già occupano un posto in Grecia, e va intesa come riferentesi solo a queste.

A mio parere, l'esclusione, fatta dall'art. 45, n. 1, del trattato di adesione, degli articoli da 1 a 6 e da 13 a 23 del regolamento n. 1612/68/CEE durante il periodo transitorio non incide sui diritti delle persone che già occupano un posto di lavoro in Grecia. L'argomento addotto al riguardo dalla Commissione va a mio parere condiviso.

L'istituzione e la direzione di un frontisterion, l'insegnamento impartito dai suoi proprietari e l'insegnamento a domicilio, se rientrano nella sfera del trattato, sembrano più probabilmente rientrare nelle norme comunitarie sul diritto di stabilimento, di cui all'art. 52 e seguenti, piuttosto che nelle norme relative alla prestazione di servizi, di cui all'art. 59 e seg.

Essi possono costituire prestazione di servizi in casi particolari, anche se la stessa attività non può ricadere contemporaneamente in entrambe le categorie.

Il governo greco ha sostenuto nel corso dell'udienza, in primo luogo, che tali attività, rientrino esse nel diritto di stabilimento o nella prestazione di servizi, non sono affatto comprese nella sfera di applicazione del trattato dato che l'istruzione esula da quest'ultima. Non essendo parte della vita economica, ma essendo strettamente legata alle tradizioni ed alla cultura di uno Stato membro, l'istruzione ne è stata deliberatamente esclusa.

A mio parere, tale tesi non è sostenibile. Il lavoro svolto o i servizi resi dietro corrispettivo sono assoggettati alle disposizioni degli artt. 48 e 59, qualunque sia il settore nel quale essi sono stati effettuati (sentenza in

causa 36/74, Walrave/Union cycliste internationale, Racc. 1974, pag. 1405, 1417 e causa 66/85, Lawrie-Blum/Land Baden-Württemberg, Racc. 1986, pag. 2121). Secondo me, lo stesso deve valere, mutatis mutandis, per gli istituti nei quali viene prestato un servizio retribuito in via permanente.

In secondo luogo, si è sostenuto che dette attività sono escluse dall'ambito di applicazione degli artt. 52 e 58, da un lato, e dell'art. 59, dall'altro, in quanto esse costituiscono « attività che in tale Stato partecipano, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri ». Spetterebbe ad ogni Stato membro stabilire che cosa costituisca esercizio dei pubblici poteri.

In forza dell'art. 16, n. 2, della Costituzione greca, l'istruzione è un compito fondamentale dello Stato che resta un'attività che partecipa all'esercizio dei pubblici poteri, anche se espletata da organismi privati. Pertanto, essa può essere esercitata solo previa autorizzazione e sotto il controllo dello Stato e può solo integrare le attività svolte dalle scuole pubbliche. Gli stranieri non possono esercitare pienamente tale attività, tra le cui finalità vi è quella di accrescere la coscienza nazionale e il senso di responsabilità dei greci.

Non si può certo rimettere a ciascuno Stato membro il compito di definire ciò che può costituire esercizio di pubblici poteri, senza aprire una breccia negli artt. 52 e 59, nonché nell'art. 48, n. 4, che esclude gli impieghi nella pubblica amministrazione. La definizione fornita dalla Corte nelle sentenze in causa 2/74, Reyners/Belgio (Racc. 1974, pag. 631), e in causa 149/79, Commissione/Belgio (Racc. 1980, pag. 3881, e Racc. 1982, pag. 1845), indica che le disposizioni di cui all'art. 55, n. 1, e all'art. 48, n. 4, vanno interpretate restrittivamente.

Un'attività che partecipa all'esercizio dei pubblici poteri non comprende, a mio giudizio, l'istituzione e la direzione di istituti scolastici privati o il fatto di impartire lezioni, anche se tali attività sono assoggettate ad autorizzazioni e controllo da parte dello Stato.

Non si può ritenere in nessun caso che tali attività partecipino all'esercizio dei pubblici poteri. Rigetterei quindi tale argomento.

Infine, il fatto, come riferito alla Corte nel corso dell'udienza, che sia stato emanato un decreto ministeriale che permette a cittadini di altri Stati membri di istituire scuole di musica e di danza non fa venir meno alcun aspetto illegittimo della normativa (quale, ad esempio, l'art. 2, n. 1, del decreto presidenziale n. 457/1983, che stabilisce che l'autorizzazione per l'istituzione e per la direzione delle scuole di cui è causa può essere rilasciata solo a persone fisiche aventi la cittadinanza greca e a persone giuridiche i cui amministratori siano in maggioranza cittadini greci). La normativa deve essere abrogata o resa conforme (sentenza in causa 159/78, Commissione/Italia, Racc. 1979, pag. 3247; sentenza in causa 102/79, Commissione/Belgio, Racc. 1980, pag. 1473; sentenza in causa 168/85, Commissione/Italia, Racc. 1986, pag. 2945).

Di conseguenza, la Commissione può legittimamente ottenere che la Corte dichiari che la Repubblica ellenica, non consentendo, a parità di condizioni con i cittadini greci, a persone fisiche o giuridiche, aventi la nazionalità di un altro Stato membro della Comunità economica europea, di istituire, dirigere istituti scolastici privati (« frontisteria ») e di insegnarvi o di impartire lezioni private a domicilio prestando lavoro autonomo, ha violato gli artt. 52 e 59 del trattato CEE, e non consentendo ai cittadini di altri Stati membri di essere assunti come insegnanti in frontisteria diversi da quelli di lingue straniere o di impartire lezioni private a domicilio, e limitando inoltre il numero dei cittadini di altri Stati membri che possono essere assunti nei frontisteria di lingue straniere, la Repubblica ellenica ha violato l'art. 48 del trattato CEE.

Sebbene a mio parere la Commissione non abbia dimostrato una delle sue affermazioni, mi sembra che sia comunque opportuno porre a carico della Repubblica ellenica le spese sostenute dalla Commissione.