SENTENZA DELLA CORTE
26 febbraio 1991 *

Nella causa C-154/89,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico Étienne Lasnet, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Guido Berardis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Repubblica francese, rappresentata dalla sig. ra Edwige Belliard, vicedirettore presso la direzione degli affari giuridici del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, e dal sig. Géraud de Bergues, vicesegretario capo presso detto ministero, in qualità di agente supplente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Francia, 9, boulevard du Prince Henri,

convenuta,

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica francese, subordinando la prestazione dei servizi di guida turistica che accompagna un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro al possesso di una tessera professionale che presuppone l'acquisizione di una determinata qualificazione da accertarsi, di norma, con il superamento di un esame, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 59 del Trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida e M. Díez de Velasco, presidenti di sezione, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg e P. J. G. Kapteyn, giudici,

avvocato generale: C. O. Lenz
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

* Lingua processuale: il francese.

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali delle parti all'udienza dell'8 novembre 1990,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza del 5 dicembre 1990,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ricorso depositato nella cancelleria della Corte il 2 maggio 1989, la Commissione ha proposto, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica francese, subordinando la prestazione di servizi della guida turistica che accompagna un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro, quando tale prestazione consiste nel guidare detti turisti in luoghi di taluni dipartimenti e comuni, diversi dai musei o monumenti storici visitabili solo con una guida specializzata, al possesso di una tessera professionale che presuppone l'acquisizione di una determinata qualificazione da accertarsi, di norma, con il superamento di un esame, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 59 del Trattato CEE.

2 Le disposizioni cui si riferisce il presente ricorso sono contenute negli artt. 1, lett. c), e 10, della legge 11 luglio 1975, n. 75-626, che fissa le condizioni per l'esercizio delle attività relative all'organizzazione di viaggi o di soggiorni (JORF: Journal officiel de la République française del 13 luglio 1975, pag. 7230) come pure nel decreto di esecuzione 28 marzo 1977, n. 77-363 (JORF: Journal officiel de la République française del 3 aprile 1977, pag. 1890) modificato con decreto 13 ottobre 1983, n. 83-912 (JORF: Journal officiel de la République française del 15 ottobre 1983, pag. 3110).

3 Secondo queste disposizioni, le guide turistiche, dette « guide interpreti », sono persone fisiche, incaricate di accompagnare i turisti francesi o stranieri e, in particolare, di condurre visite guidate sulla pubblica via, nei musei e monumenti storici, come pure sui mezzi di trasporto collettivo.

4 Il 21 novembre 1986 la Commissione ha indirizzato al governo francese una lettera di messa in mora ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE. Secondo questa lettera la Francia non si sarebbe conformata alle prescrizioni del diritto comunitario, in particolare a quelle dell'art. 59 del Trattato CEE, per quanto riguarda la prestazione di servizi della guida turistica che accompagna un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro, quando detta prestazione è effettuata in taluni dipartimenti o comuni. Con lettera 5 marzo 1987 le autorità francesi hanno contestato il punto di vista della Commissione. Il 2 maggio 1988 la Commissione ha emesso un parere motivato con il quale ha ribadito il proprio punto di vista ed ha invitato il governo francese ad adottare i provvedimenti necessari per conformarvisi entro il termine di due mesi. Non avendo ottenuto risposta, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

5 Per una più ampia illustrazione degli antefatti, dello svolgimento del procedimento nonché dei mezzi e degli argomenti delle parti, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati in prosieguo solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

6 In via preliminare, occorre osservare che le attività di una guida turistica originaria di uno Stato membro diverso dalla Francia e che accompagna i partecipanti ad un viaggio organizzato in Francia a partire dal detto Stato membro possono presentarsi sotto due distinti regimi giuridici. Un'impresa di turismo con sede in un altro Stato membro può avvalersi delle guide che lavorano alle sue dipendenze. In tale ipotesi è l'impresa di turismo che presta il servizio ai turisti tramite le proprie guide turistiche. Tale impresa, però, può anche avvalersi di guide turistiche indipendenti, stabilite nell'altro Stato membro di cui s'è detto. In questa ipotesi il servizio è prestato dalla guida turistica all'impresa di turismo.

7 Le due ipotesi soprammenzionate riguardano pertanto prestazioni di servizi fornite rispettivamente dall'impresa di turismo ai turisti e dalla guida turistica indipendente all'impresa di turismo. Tali prestazioni, limitate nel tempo e non disciplinate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone, costituiscono attività retribuite ai sensi dell'art. 60 del Trattato.

8 Occorre accertare se queste attività rientrino nell'ambito di applicazione dell'art. 59 del Trattato.

9 L'art. 59 del Trattato, anche se si riferisce espressamente soltanto alla situazione di un prestatore stabilito in uno Stato membro diverso da quello del destinatario della prestazione, ha nondimeno lo scopo di eliminare le restrizioni alla libera prestazione di servizi da parte di persone non stabilite nello Stato sul cui territorio deve essere fornita la prestazione (v. sentenza 10 febbraio 1982, Transporoute, punto 14 della motivazione, causa 76/81, Racc. pag. 417). Solo nel caso in cui tutti gli elementi attinenti all'attività considerata sono confinati all'interno di un solo Stato membro, le disposizioni del Trattato relative alla libera prestazione dei servizi non trovano applicazione (sentenza 18 marzo 1980, Debauve, punto 9 della motivazione, causa 52/79, Racc. pag. 833).

10 Di conseguenza, le disposizioni dell'art. 59 si devono applicare in tutti i casi in cui un prestatore offre i propri servizi nel territorio di uno Stato membro diverso da quello nel quale è stabilito, qualunque sia il luogo in cui sono stabiliti i destinatari di detti servizi.

11 Trattandosi nella fattispecie, e nelle due ipotesi descritte nel punto 6 della presente sentenza, di prestazioni di servizi effettuate in uno Stato membro diverso da quello in cui è stabilito il prestatore, l'art. 59 del Trattato trova applicazione.

12 Si deve poi ricordare che gli artt. 59 e 60 del Trattato prescrivono non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore in ragione della sua cittadinanza, ma altresì la soppressione di qualsiasi restrizione alla libera prestazione di servizi imposta per il motivo che il prestatore è stabilito in uno Stato membro diverso da quello nel quale la prestazione viene fornita. In particolare, lo Stato membro non può subordinare l'esecuzione della prestazione di servizi sul proprio territorio al rispetto di tutte le condizioni prescritte per lo stabilimento, perché altrimenti priverebbe di ogni effetto utile le disposizioni destinate a garantire la libera prestazione di servizi.

13 Si deve rilevare a questo proposito che la prescrizione contenuta nelle citate disposizioni della normativa francese costituisce una restrizione di tal genere. Subordinando la prestazione di servizi della guida turistica che accompagna un gruppo di

turisti proveniente da un altro Stato membro al possesso di un determinato titolo, detta normativa impedisce, infatti, allo stesso tempo sia alle imprese di turismo di fornire tale prestazione tramite il proprio personale sia alle guide turistiche indipendenti di offrire i propri servizi a queste imprese nel corso di viaggi organizzati. Inoltre impedisce ai turisti che partecipano a tali viaggi organizzati di avvalersi, a loro scelta, delle prestazioni considerate.

14 Tenuto tuttavia conto delle speciali caratteristiche di talune prestazioni di servizi, il fatto che uno Stato membro subordini dette prestazioni a requisiti di qualificazione del prestatore conformemente alle norme che disciplinano questi tipi di attività sul suo territorio non può essere considerato incompatibile con gli artt. 59 e 60 del Trattato. Tuttavia la libera prestazione dei servizi, in quanto principio fondamentale sancito dal Trattato, può venire limitata solamente da norme giustificate dall'interesse generale e obbligatorie nei confronti di tutte le persone e le imprese che esercitino la propria attività nel territorio dello Stato destinatario, nella misura in cui tale interesse non risulti tutelato dalle norme cui il prestatore è soggetto nello Stato membro in cui è stabilito. Inoltre, i suddetti requisiti debbono essere obiettivamente necessari al fine di assicurare l'osservanza delle norme professionali e la tutela degli interessi da queste perseguita (v., tra l'altro, sentenza 4 dicembre 1986, Commissione/Germania, punto 27 della motivazione, causa 205/84, Racc. pag. 3755).

15 Ne consegue che tali condizioni possono essere considerate compatibili con gli artt. 59 e 60 del Trattato soltanto qualora sia provato che sussistono, nel settore di attività considerato, esigenze imperative connesse all'interesse generale le quali giustificano restrizioni della libera prestazione dei servizi, che tale interesse non è già garantito dalle norme dello Stato in cui il prestatore è stabilito e che lo stesso risultato non potrebbe essere ottenuto mediante provvedimenti meno incisivi.

16 Il governo francese sostiene che la normativa francese controversa mira a proteggere interessi generali, attinenti alla valorizzazione del patrimonio storico ed alla migliore diffusione possibile delle conoscenze del patrimonio artistico e culturale del paese. Questi interessi non sono, secondo il governo francese, sufficientemente tutelati dalle norme alle quali il prestatore, nella specie l'impresa di turismo, è soggetto nello Stato membro dove è stabilito. Infatti, molti Stati non richiedono alcuna qualificazione per l'esercizio della professione di guida-interprete o non richiedono alcuna particolare conoscenza del patrimonio storico e culturale degli altri paesi. In mancanza di armonizzazione su questo punto, la normativa francese non sarebbe, pertanto, incompatibile con l'art. 59 del Trattato CEE.

17 Si deve constatare che l'interesse generale attinente alla valorizzazione del patrimonio storico ed alla migliore divulgazione possibile delle conoscenze sul patrimonio artistico e culturale di un paese può costituire un'esigenza imperativa che giustifica una restrizione della libera prestazione di servizi. Il requisito fissato dalla normativa francese eccede tuttavia quanto è necessario per garantire la tutela di questo interesse, giacché subordina l'attività della guida turistica che accompagna gruppi di turisti provenienti da un altro Stato membro al possesso di una tessera professionale.

18 In effetti, l'accompagnamento professionale di cui trattasi nella presente controversia si svolge in condizioni particolari. La guida turistica, indipendente o salariata, si sposta con i turisti che accompagna in circuito chiuso; essi si trasferiscono temporaneamente, in gruppo, dallo Stato membro in cui sono stabiliti nello Stato membro da visitare.

19 Stando così le cose, il requisito del possesso di una licenza imposto dallo Stato membro di destinazione ha l'effetto di ridurre il numero di guide turistiche idonee ad accompagnare i turisti in circuito chiuso. Ciò può indurre un'organizzatore di viaggi ad affidarsi a guide locali, impiegate o stabilite nello Stato membro in cui è fornita la prestazione. Orbene, questa conseguenza potrebbe presentare per i turisti beneficiari delle prestazioni di servizi di cui trattasi l'inconveniente di non poter disporre di una guida avente familiarità con la loro lingua, con i loro interessi e con le loro aspettative specifiche.

20 Va inoltre osservato che una gestione redditizia di questi viaggi di gruppo dipende dalla reputazione commerciale dell'organizzatore, il quale è sottoposto alla pressione della concorrenza di altre imprese di turismo, e che il mantenimento di tale reputazione e la pressione della concorrenza determinano già una certa selezione delle guide turistiche e un controllo della qualità delle loro prestazioni. Tale circostanza può contribuire, in funzione delle aspettative specifiche dei gruppi di turisti di cui trattasi, alla valorizzazione del patrimonio storico e alla migliore diffusione possibile delle conoscenze relative al patrimonio artistico e culturale, quando si tratta di visite guidate in luoghi diversi dai musei o dai monumenti storici che possono essere visitati solo con una guida professionista.

21 Ne consegue che la normativa di cui trattasi, tenuto conto della gravità delle restrizioni che comporta, è sproporzionata rispetto allo scopo perseguito, cioè la valorizzazione del patrimonio storico e la migliore diffusione possibile delle conoscenze relative al patrimonio artistico e culturale dello Stato membro in cui il viaggio è effettuato.

22 Il governo francese sottolinea inoltre che è impossibile conciliare il punto di vista formulato dalla Commissione nel suo ricorso con l'azione da lei parallelamente intrapresa in vista dell'adozione di una proposta di direttiva relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale (GU 1989, C 263, pag. 1), che integra 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).

23 È vero che questa proposta di direttiva prevede, per quanto riguarda le professioni per le quali la Comunità non ha stabilito il livello minimo di qualificazione necessario, la facoltà per gli Stati membri di stabilire essi stessi tale livello minimo.

24 Si deve tuttavia ricordare che disposizioni di diritto derivato possono riguardare esclusivamente misure nazionali compatibili con le condizioni stabilite dall'art. 59 del Trattato, tali quali definite dalla giurisprudenza della Corte.

25 Di conseguenza, occorre constatare che la Repubblica francese, subordinando la prestazione di servizi della guida turistica che accompagna un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro, quando detta prestazione consiste nel guidare detti turisti in luoghi di taluni dipartimenti e comuni diversi dai musei o monumenti storici visitabili solo con una guida specializzata, al possesso di una tessera professionale che presuppone l'acquisizione di una determinata qualificazione da accertarsi, di norma, con il superamento di un esame, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 59 del Trattato CEE.

Sulle spese

26 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Poiché la Repubblica francese è rimasta soccombente, deve essere condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **La Repubblica francese, subordinando la prestazione di servizi della guida turistica che accompagna un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro, quando tale prestazione consiste nel guidare detti turisti in luoghi di taluni dipartimenti e comuni diversi dai musei o monumenti storici visitabili solo con una guida specializzata, al possesso di una tessera professionale che presuppone l'acquisizione di una determinata qualificazione da accertarsi, di norma, con il superamento di un esame, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 59 del Trattato CEE.**

2) **La Repubblica francese è condannata alle spese.**

Due Mancini Moitinho de Almeida Díez de Velasco

Kakouris Schockweiler Grévisse Zuleeg Kapteyn

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 26 febbraio 1991.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente

O. Due